



Universität Potsdam

MenschenRechtsZentrum

MenschenRechtsMagazin

Informationen • Meinungen • Analysen

Aus dem Inhalt:

- Der Schutz der Menschenrechte in bewaffneten Konflikten
- Zur Umsetzung der „Erklärung zu den Menschenrechtsverteidigern“ fünf Jahre nach ihrer Verabschiedung – eine Bestandsaufnahme
- Der Fall *Judge* – Menschenrechtsausschuß ändert seine Rechtsprechung zu Art. 6 IPbpR
- Dokumentation: Menschenrechtspreise (Fortsetzung)

Heft 1 / 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 des Herausgebers.

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

© April 2004

ISSN 1434 - 2828

## Inhaltsverzeichnis

Editorial.....	4
BEITRÄGE:	
Eckart Klein Der Schutz der Menschenrechte in bewaffneten Konflikten .....	5
Sebastian Schulz Bericht über die Arbeit des Menschenrechtsausschusses der Vereinten Nationen im Jahre 2003 - Teil I.....	18
Ingacio Jurado Nebreda/Rebecca Siegert Mitgliedstaaten des Europarates: Spanien.....	37
Benjamin Beuerle Zur Umsetzung der „Erklärung zu den Menschenrechtsverteidigern“ fünf Jahre nach ihrer Verabschiedung – eine Bestandsaufnahme .....	47
David Rowe Diskussionsreihe über Antisemitismus, Islamfeindlichkeit und die Notwendigkeit der Förderung des Dialogs zwischen den Kulturen .....	53
Bernhard Schäfer Der Fall <i>Judge</i> – Menschenrechtsausschuß ändert seine Rechtsprechung zu Art. 6 IPbpR.....	58
Claudia Mahler/Reetta Toivanen Die Erweiterung der Europäischen Union: Eine Chance für nationale und ethnische Minderheiten? .....	63
DOKUMENTATION:	
Menschenrechtspreise.....	72
BERICHTE, BUCHBESPRECHUNGEN, RUBRIKEN:	
Stichwort: Der Generalsekretär der Vereinten Nationen .....	82
Stichwort: Der Ausschuß zur Bekämpfung des Terrorismus – Counter Terrorism Committee (CTC) .....	84
Stichwort: Der Hochkommissar der Vereinten Nationen für Menschenrechte (UNHCHR)..	85
Das historische Kalenderblatt: Immanuel Kant.....	87
Buchbesprechungen und Buchanzeigen.....	91
Literaturhinweise .....	99
Informationen, Kalender .....	101
Kurzgefaßt: Menschenrechte aktuell.....	104
Tagungsberichte .....	106
Aus aktuellen Zeitschriften.....	112

## Editorial

**W**ie ist es um den Schutz der Menschenrechte in internationalen bewaffneten Konflikten bestellt? Ein Beitrag von *Eckart Klein* untersucht die Regelungen des humanitären Völkerrechts und geht der Frage nach, inwieweit die besondere Situation des Krieges es erlaubt, menschenrechtliche Verbürgungen stärker einzuschränken, als dies in Friedenszeiten möglich ist.

Auch der neunte Jahrgang des MenschenRechtsMagazins enthält einen Bericht über die Tätigkeit des Menschenrechtsausschusses nach dem Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte. In diesem ersten Teil steht das Staatenberichtsverfahren im Vordergrund; der im nächsten Heft folgende zweite Teil behandelt vor allem die Individualbeschwerdeverfahren.

Wir setzen unsere Reihe „Mitgliedstaaten des Europarates“ fort und befassen uns in dieser Folge mit Spanien. Ein weiterer Beitrag beschäftigt sich mit Bemühungen der Europäischen Union, durch Diskussions- und Informationsveranstaltungen Vorurteile gegenüber Muslimen entgegenzutreten. Außerdem wird der Versuch unternommen, fünf Jahre nach Verabschiedung der „Erklärung zu den Menschenrechtsverteidigern“ durch die Generalversammlung der Vereinten Nationen, eine erste Bilanz zu ziehen. Des weiteren erörtert ein Beitrag die Auswirkungen der EU-Erweiterung im Mai 2004 auf den Schutz nationaler Minderheiten. Das Historische Kalenderblatt erinnert aus gegebenem Jubiläumsanlaß an Immanuel Kant.

Im Dokumentationsteil knüpfen wir an das letzte Heft an und bringen eine Auswahl von Menschenrechtspreisen, die von internationalen Gremien vergeben werden. Auch können wir vermelden, daß die Türkei nun doch ein Urteil des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte zu Zypern (teilweise) umgesetzt hat.

Der Lexikonteil des MenschenRechtsMagazins wird in diesem Heft fortgeführt und um die Stichworte „Der Hochkommissar für Menschenrechte“, „Der UN-Generalsekretär“ und „Der Ausschuß zur Bekämpfung des Terrorismus – Counter Terrorism Committee (CTC)“ ergänzt. Unsere traditionellen Rubriken – Buchbesprechungen und -empfehlungen, Tagungsberichte und aktuelle Menschenrechtsinformationen – runden das Heft ab.

Wir wünschen eine angeregte Lektüre.

*Norman Weip*

*J. Jeps*

## Der Schutz der Menschenrechte in bewaffneten Konflikten\*

Eckart Klein

---

---

### Inhaltsübersicht

#### I. Einführung

#### II. Humanitäres Völkerrecht (*ius in bello*)

#### III. Grundprinzipien

#### IV. Allgemeine Menschenrechte

#### V. Durchsetzung

#### I. Einführung

Wir alle wissen, daß Menschenrechte immer und in jeder Lage bedroht sind. Zu stark ist oft die Versuchung, die Macht rechtswidrig zu gebrauchen. Selbst Rechtsstaaten sind hiergegen nicht gefeit. Sind Staaten in einen kriegerischen Konflikt verwickelt, ist die Machtfrage besonders intensiv gestellt. Es liegt auf der Hand, daß in solchen Konstellationen vom Einzelnen gefordert werden wird, seine individuellen Interessen und Rechte zurückzunehmen und dem vom Staat definierten Allgemeininteresse unterzuordnen. Grund- und Menschenrechte müssen deshalb mehr und stärkere Einschränkungen als in Normalzeiten gewärtigen. Auch eine Verfassung wie das Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland sieht vor, daß im Verteidigungsfall die Frist, innerhalb derer ein Inhaftierter dem Richter vorgeführt werden muß, auf vier Tage verlängert und die Entschädigung für Eigentumsentzug vorläufig geregelt werden kann (Art. 115c GG); im

übrigen würde sich der Grundrechtsstandard im Kriegsfall nur dadurch ändern, daß der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit als Regulativ für Grundrechtseingriffe voraussichtlich weniger limitierend wirken könnte als in Friedenszeiten.<sup>1</sup>

Es dürfte einsichtig sein, daß gerade im Krieg die um Konzentration aller Kräfte bemühte Staatsmacht eingehegt, umgrenzt werden muß von Verpflichtungen, deren Befolgung nicht in ihre Beliebigkeit gestellt ist. Selbst in dieser schwierigen, möglicherweise sogar die staatliche Existenz bedrohenden Lage darf der Staat nicht jedes Mittel zur Zielerreichung anwenden. Eben dieses Postulat stößt die Tür zu unserem Thema auf: Wie können auch und gerade in bewaffneten Konflikten, in diesen staatlichen Extremsituationen, Respektierung und Schutz der Menschenrechte überhaupt noch gesichert werden?

Ich möchte mich im folgenden auf die internationalen bewaffneten Konflikte beschränken, also vor allem auf die zwischenstaatlichen kriegerischen Auseinandersetzungen, die übrigens heute üblicherweise ohne formelle Kriegserklärung beginnen.<sup>2</sup> Die in diesem Zusammenhang geltenden Regeln finden aber etwa auch Anwendung bei militärischen Aktionen der Vereinten Nationen gegen einen den Weltfrieden oder die internationale Sicher-

---

\* Die Ausführungen geben den am 1. Juni 2003 gehaltenen Vortrag in der Reihe „Potsdamer Köpfe“ wieder. Bei der Anfertigung der Fußnoten war mir Frau stud. iur. Birte Kaspers behilflich.

<sup>1</sup> E. Klein, Der innere Notstand, in: J. Isensee/P. Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts, Band VII, 1992, § 169 Rn. 46 ff., Rn. 48.

<sup>2</sup> C. Greenwood, Anwendungsbereich des humanitären Völkerrechts, in: D. Fleck (Hrsg.), Handbuch des humanitären Völkerrechts in bewaffneten Konflikten, 1994, S. 34-55 (37f., Nr. 203).

heit brechenden oder bedrohenden Staat.<sup>3</sup> Soweit nämlich die zwischenstaatliche Kriegführung betroffen ist, sind im Verlauf der letzten hundertfünfzig Jahre wichtige Regeln entwickelt und von den Staaten auch weitgehend akzeptiert worden. Sie sollen, neben dem Fortbestand des allgemeinen Menschenrechtsschutzes, vor allem für gerade durch den Krieg besonders gefährdete Gruppen spezifischen Schutz bieten.<sup>4</sup> In Fällen rein innerstaatlicher bewaffneter Konflikte (z.B. der klassische Bürgerkrieg) ist die Entwicklung völkerrechtlicher, speziell die Kriegführung steuernder Verhaltensnormen eher zurückhaltend verlaufen. Zwar werden manche interne Konflikte, vor allem wenn sie ein bestimmtes Ausmaß an Intensität erreicht haben, heute der Sache nach internationalen Konflikten gleichgestellt, ihre Internationalität wird sozusagen fingiert, um das gesamte humanitäre Völkerrecht zur Anwendung bringen zu können.<sup>5</sup> Andere interne bewaffnete Konflikte werden zwar auch zunehmend in den Kreis völkerrechtlicher Regelung einbezogen, doch ist die Regelungsintensität geringer.<sup>6</sup> Manchmal ist bereits die Zuordnung schwierig. Handelt es sich z.B. beim Auseinanderfallen Jugoslawiens mit den schweren Kämpfen um die Erringung staatlicher Selbständigkeit zwischen Serben, Kroaten und Bosniaken um einen vom Völkerrecht den internationalen Konflikten zugeordneten nationalen Befreiungskrieg oder um einen einfachen, einen internen Konflikt darstellenden Bürgerkrieg? Oder: Welchen

Status hat der Tschetschenienkonflikt? Zweifellos handelte es sich hingegen beim bewaffneten Eingreifen der NATO-Staaten gegen Serbien-Montenegro im Kosovokonflikt und bei den Kriegen gegen Afghanistan und Irak, um nur eine wenige neuere Beispiele zu nennen, um internationale bewaffnete Konflikte.

## II. Humanitäres Völkerrecht (*ius in bello*)

Grundsätzlich gehörte es bis 1945 zum souveränen Recht eines Staates, Krieg zu führen.<sup>7</sup> Nur die Staaten, die den Briand-Kellogg-Pakt von 1928 ratifiziert hatten, hatten in Abkehr von dem berühmten Clausewitzschen Satz: „Der Krieg ist die Fortsetzung der Politik mit anderen Mitteln“<sup>8</sup> vertraglich auf den Krieg „als Werkzeug nationaler Politik in ihren gegenseitigen Beziehungen“<sup>9</sup> verzichtet. Erst mit dem in der Charta der Vereinten Nationen enthaltenen Verbot militärischer Gewaltanwendung ist diese rechtfertigungsbedürftig geworden.<sup>10</sup> Welche Ausnahmetatbestände es insoweit gibt, ist gerade in der jüngsten Vergangenheit lebhaft diskutiert worden.<sup>11</sup>

<sup>3</sup> M. Bothe, Friedenssicherung und Kriegsrecht, in: W. Graf Vitzthum (Hrsg.), Völkerrecht, 2. Aufl. 2001, S. 603-679, Rn. 62; Greenwood (Fn. 2), S. 39, Nr. 208.

<sup>4</sup> Bothe (Fn. 3), Rn. 58.

<sup>5</sup> O. Kimminich/ S. Hobe, Einführung in das Völkerrecht, 7. Aufl. 2000, S. 444; Bothe (Fn. 3), Rn. 120, 123.

<sup>6</sup> S. Schmahl, Der Menschrechtsschutz in Friedenszeiten im Vergleich zum Menschenrechtsschutz im Krieg, in: J. Hasse/ E. Müller/ P. Schneider, Humanitäres Völkerrecht – Politische, rechtliche und strafrechtliche Dimensionen, 2001, S. 41-77 (59).

<sup>7</sup> Kimminich/Hobe (Fn. 5), S. 41.

<sup>8</sup> C.v.Clausewitz, Vom Kriege, Ungekürzter Text nach der Erstauflage (1832-34), Ullstein Materialien, 1980, Erstes Buch, Erstes Kapitel: Was ist der Krieg?, Nr. 24.

<sup>9</sup> Vertrag über die Ächtung des Krieges /Briand-Kellogg-Pakt vom 27. August 1928, RGBl. 1929 II S. 97, Art I.

<sup>10</sup> Art. 2 Abs. 4 Charta der Vereinten Nationen vom 26. Juni 1945, BGBl. 1973 II S. 431, 1974 II S. 769 und 1980 II S. 1252; Kimminich/Hobe (Fn. 5), S. 54; K. Ipsen, Völkerrecht, 4. Aufl. 1999, § 59 Rn. 9.

<sup>11</sup> T. Bruha, Gewaltverbot und humanitäres Völkerrecht nach dem 11. September 2001, in: Archiv des Völkerrechts (AVR), 2002, S. 383-421 (389ff.); M. Kotzur, „Krieg gegen den Terrorismus“ – politische Rhetorik oder neue Konturen des „Kriegsbegriffs“ im Völkerrecht?, in: AVR, 2002, S. 454-479 (461ff.); K. Ipsen, Der Kosovo-Einsatz – Illegal? Gerechtfertigt? Entschuldbar?, in: Die Friedenswarte, 1999, S. 19-23 (21); J. Delbrück, Effektivität des UN-Gewaltverbots – Bedarf es einer Modifikation der Reichweite des

Doch dies ist nicht mein Thema. Heute geht es nicht um das „Recht zum Krieg“ (ius ad bellum), sondern um das „im Krieg geltende Recht“, das ius in bello.

Es ist von entscheidender Bedeutung, daß verstanden wird, daß es ein „Recht im Krieg“ geben kann und geben muß, ganz unabhängig davon, ob die eine oder andere Partei oder alle kriegführenden Parteien rechtmäßig zu den Waffen gegriffen, also – ausnahmsweise – ein Recht zum Krieg haben oder nicht. Das Recht im Krieg ist vom Recht zum Krieg abgekoppelt. Es beansprucht in jedem Krieg, gleichgültig ob er rechtmäßig oder rechtswidrig begonnen wurde, Geltung.<sup>12</sup>

Dieses für die zugrundeliegende Idee des Kriegsrechts, nämlich die Humanisierung des Krieges, wesentliche Verständnis muß immer wieder verteidigt werden. Der erste Einwand beschreibt das humanitäre Völkerrecht als zynischen Versuch, etwas zutiefst Inhumanes zu humanisieren und ihm vielleicht dadurch doch noch zur Anerkennung zu verhelfen.<sup>13</sup> Angesichts der zehn Millionen Tote des Ersten und der fünfzig Millionen Tote des Zweiten Weltkrieges (davon übrigens die Hälfte Zivilisten) und der vielen Millionen Kriegstoten in der Zeit danach liegt dieser Einwand in der Tat nicht ganz fern. Er verkennt jedoch, daß gerade diese schlimme Erfahrung zu einem wesentlich dichteren völkerrechtlichen

Regelwerk zum Schutz der Menschen geführt hat, und verkennt vor allem, daß die Alternative – d.h. das Fehlen jeglicher humanitärer Völkerrechtsregeln – Leid nicht vermindern, sondern in noch weit größerem Umfang herbeiführen würde.<sup>14</sup> Krieg zwischen Menschen und ihren Staaten wird sich, so lange es beide gibt, nicht ausschließen lassen. Das Recht muß mit den Defiziten seiner Rechtsgenossen rechnen. So lange das Gute nicht erreichbar ist, muß wenigstens das Bessere angestrebt werden.

Der zweite Einwand knüpft an die rechtliche Beurteilung der kriegführenden Parteien an; nur derjenige, der einen gerechten/gerechtfertigten Krieg führe, solle darauf Anspruch haben, daß ihm gegenüber das humanitäre Recht Anwendung finde, nicht aber der ungerechte, der rechtswidrig kriegführende Feind. In der Tat haben sich in der Dekolonisierungsphase Kolonialmächte und nationale Befreiungsbewegungen – wir haben eine aktuelle Parallele in Tschetschenien – verschiedentlich gegenseitig das Recht abgesprochen, im Recht stehende, d.h. vom Recht geschützte Feinde zu sein. Setzte sich diese Auffassung durch, wäre das Tor zur totalen Barbarisierung des Krieges geöffnet. Wir würden damit weit in das Mittelalter zurückfallen. Dies können sich auch strikte Pazifisten nicht wünschen. Regeln zu Hegung des Krieges, wenn er schon nicht vermieden werden kann, sind aus humanitärer Sicht sinnvoll und notwendig – und daher das Gegenteil von Zynismus.

Am 24. Juni 1859 kam es bei Solferino zu einer, letztlich die Einigung Italiens fördernden, Schlacht zwischen den siegreichen französischen und den österreichischen Truppen. Zeuge dieser eintägigen Schlacht, bei der vierzigtausend Soldaten unmittelbar fielen und eine etwa gleichgroße Zahl an ihren erhaltenen Verwun-

---

Art. 2 (4) UN-Charta?, in: Die Friedenswarte, 1999, S. 139-158 (141ff.); J. Wolf, Terrorismusbekämpfung unter Beweisnot – Völkerrechtliche Informationsanforderungen im bewaffneten Konflikt, in: Humanitäres Völkerrecht, 2001, S. 204-215 (209ff.); H. Fischer, Zwischen autorisierter Gewaltanwendung und Präventivkrieg: Der völkerrechtliche Kern der Debatte um ein militärisches Eingreifen gegen den Irak, in: Humanitäres Völkerrecht, 2003, S. 4-7.

<sup>12</sup> D. Rauschning, Nuclear Warfare and Weapons, in: R. Bernhardt (Hrsg.), Encyclopedia of Public International Law (nachfolgend: EPIL), Bd. III (1997), S. 730-738 (731).

<sup>13</sup> Bothe (Fn. 3), Rn. 61, mit Verweis auf: C. af Jochnik/R. Normand, The Legitimation of Violence: A Critical History of the Laws of War, in: Harvard ILJ 35 (1994), S. 49ff.

<sup>14</sup> Kimminich/Hobe (Fn. 5), S. 442.



dungen später starb, war, eher durch Zufall, der Schweizer *Henri Dunant*.<sup>15</sup>

Drei Jahre später (1862) erschien sein Buch „Un souvenir de Solferino“. Seine eindrücklichen Schilderungen von der „Schlächtereier“, wie er sagt, von dem „Kampf wilder Tiere, die rasen und trunken von Blut sind“, haben Geschichte gemacht. Ein besonders erschütterndes Bild zeichnet er von dem Geschehen nach dem eigentlichen Gefecht. Das Fehlen jeder organisierten Versorgung der hilflos herumliegenden verwundeten und qualvoll und langsam sterbenden Soldaten, oft in nächster Entfernung von den biwakierenden Truppen, hat Dunant mit einer in ihrer Realität nicht zu überbietenden Weise zu Papier und damit einen wichtigen Stein ins Rollen gebracht, der bereits im August 1864 zur Verabschiedung der „Genfer Konvention über die Linderung der im Felddienst Verwundeten“ führte und in vielen Ländern zur Gründung nationaler Komitees beitrug. Damit war die Rot-Kreuz-Idee entstanden,<sup>16</sup> deren Realisierung und Festigung *Henri Dunant* noch erlebte. 1901 erhielt er – zusammen mit einem Franzosen – den erstmals verliehenen Friedensnobelpreis.

---

*Die Schlacht von Solferino  
im literarischen Zeugnis des Henri  
Dunant wird zum Auslöser für die  
Rot-Kreuz-Idee*

---

Natürlich hatten sich auch zuvor, in der langen Geschichte der Staatenkriege, verschiedene Regeln herausgebildet, wie z.B. das Respektieren der weißen Fahne als Zeichen der Kapitulation oder des Ersuchens um die Aufnahme von Verhandlungen

<sup>15</sup> Vgl. *H. Ritter*, Die Schlacht nach der Schlacht, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 3. Mai 2004, Nr. 102, S. 34.

<sup>16</sup> *Greenwood*, Geschichtliche Entwicklungen und Rechtsgrundlagen, in: *Fleck* (Fn. 2), S. 1-33 (16, Nr. 117); *Schmahl* (Fn. 6), S. 41; *Ritter* (Fn. 15).

gen (Parlamentäre), aber meist verblieben sie im nichtrechtlichen Bereich des *Commen*, der Ritterlichkeit, der *Courtoisie* und wurden häufig mißachtet. Auch der Schutz der Zivilbevölkerung, der Personen selbst und ihrer Habe, war vollständig vom Verhalten der jeweiligen militärischen Befehlshaber abhängig. Im Zeitalter des einsetzenden Rationalismus und der Aufklärung brachten sich freilich Stimmen zu Gehör, die Humanität im Krieg als Vernunftgebot einforderten. So schreibt *Rousseau* in seinem Hauptwerk „*Contrat social*“ im Jahr 1762:

„Da das Ziel des Krieges die Vernichtung des feindlichen Staates ist, so hat man das Recht, die Verteidiger desselben zu töten, solange sie Waffen in der Hand haben; sobald sie diese jedoch niederlegen und sich ergeben, so werden sie, weil sie aufhören, Feinde [...] zu sein, einfach wieder nur Menschen, und man hat kein Recht mehr auf ihr Leben. [...] Diese Grundsätze [...] entspringen der Natur der Dinge und sind auf die Vernunft gegründet.“<sup>17</sup>

Trotz dieser gedanklichen Vorläufer war es erst *Henri Dunant*, dem es wirklich gelang, das öffentliche Bewußtsein dahin zu mobilisieren, daß das Verhalten im Krieg rechtlich verbindlicher Regelungen bedürfe. Neben die schon erwähnte Genfer Konvention von 1864 zum Schutze Verwundeter im Felde trat vier Jahre später die Sankt Petersburger Erklärung über das Verbot bestimmter Geschosse<sup>18</sup>. Damit sind bereits die beiden Hauptlinien bezeichnet, die das humanitäre Recht, das Recht im Kriege, verfolgt: den Schutz wehrloser Personen einerseits und das Verbot des Einsatzes bestimmter Waffen andererseits.<sup>19</sup> Beides will unnötige, auch durch den Kriegszweck, die Niederwerfung des Feindes,

<sup>17</sup> *J.-J. Rousseau*, Der Gesellschaftsvertrag, Erstes Buch, 4. Kapitel, Die Sklaverei, 1762, revidierte deutsche Fassung von 1977, Leipzig: Reclam, 5. Aufl. 1984, S. 45.

<sup>18</sup> Sankt Petersburger Erklärung vom 11. Dezember 1868, Königlich Preußischer Staatsanzeiger vom 3. Dezember 1968, Nr. 286, S. 4786.

<sup>19</sup> *Ipsen* (Fn. 10) Kapitel 16, § 65 Rn. 2; *Greenwood* (Fn. 16), S. 17, Nr. 119.

nicht gedeckte Leidenszufügung vermeiden helfen.

Die erste Linie ist insbesondere auf den großen Haager Friedenskonferenzen 1899 und 1907 aufgenommen worden, auf denen in einer sich aus vielerlei Gründen zuspitzenden politischen Situation der bedrohte europäische Frieden zu retten versucht wurde. Auch wenn dieses Hauptziel, wie der Erste Weltkrieg beweist, nicht erreicht wurde, sind doch bei dieser Gelegenheit wichtige völkerrechtliche Regelwerke entstanden (insgesamt 13 Abkommen), darunter vor allem die Haager Landkriegsordnung (HLKO)<sup>20</sup>, in der grundlegende, bis heute geltende Bestimmungen für die Führung des Krieges zu Land, die Rechte der Besatzungsmächte, den Schutz der Bevölkerung und der Kriegsgefangenen enthalten sind. Die Zwischenkriegszeit brachte nur partielle Weiterentwicklungen, etwa in Hinblick auf Kriegsgefangene. Aus heutiger Sicht zentral sind die vier Genfer Konventionen von 1949, in die einige frühere Abmachungen Eingang gefunden haben:

- das I. Genfer Abkommen zur Verbesserung des Loses der Verwundeten und Kranken der Streitkräfte im Felde;<sup>21</sup>
- das II. Genfer Abkommen zur Verbesserung des Loses der Verwundeten, Kranken und Schiffbrüchigen der Streitkräfte zur See;<sup>22</sup>
- das III. Genfer Abkommen über die Behandlung der Kriegsgefangenen;<sup>23</sup>
- das IV. Genfer Abkommen zum Schutz von Zivilpersonen in Kriegszeiten.<sup>24</sup>

<sup>20</sup> Ordnung der Gesetze und Gebräuche des Landkriegs (Haager Landkriegsordnung), Anlage zum Abkommen betreffend die Gesetze und Gebräuche des Landkriegs vom 18. Oktober 1907, RGBl. 1910 S. 132.

<sup>21</sup> Vom 12. August 1949, BGBl. 1954 II S. 783.

<sup>22</sup> Vom 12. August 1949, BGBl. 1954 II S. 813.

<sup>23</sup> Vom 12. August 1949, BGBl. 1954 II S. 838.

<sup>24</sup> Vom 12. August 1949, BGBl. 1954 II S. 917; ber. BGBl. 1956 II S. 1586.

Angesichts neuer Formen des Krieges, insbesondere der immer häufiger aus internen Gründen ausbrechenden Konflikte, sind diese vier Hauptkonventionen, die von den meisten Staaten ratifiziert sind, im Jahre 1977 durch zwei Zusatzprotokolle ergänzt worden, die gleichfalls weitreichende Anerkennung gefunden haben.<sup>25</sup> Auf einige Detailregelungen werde ich noch eingehen.

Der zweite, einen gewissen leidensmindernden Erfolg versprechende Weg besteht darin, den Gebrauch bestimmter Waffen zu untersagen. Neben dem schon erwähnten Sankt Petersburger Protokoll von 1868 wurde auf der Haager Friedenskonferenz 1907 das Verbot des Einsatzes von Gift und giftigen Waffen beschlossen. Dieses Verbot findet sich konsequent unmittelbar im Anschluß an die in Artikel 22 HLKO formulierte Grundmaxime: „Die Kriegführenden haben kein unbeschränktes Recht in der Wahl der Mittel zur Schädigung des Feindes.“

Wir wissen, daß dennoch im Ersten Weltkrieg, vor allem an der deutschen Westfront, der Einsatz von Giftgas durch beide Seiten eine erhebliche Rolle spielte. Das 1925 in Genf angenommene Giftgasprotokoll,<sup>26</sup> das auch das Verbot der Verwendung biologischer Kampfstoffe erfaßt, reagierte hierauf. Es gehört vielleicht zu den Wunders der Geschichte, daß dieses Verbot im Zweiten Weltkrieg von allen Seiten respektiert wurde – vielleicht weil viele Teilnehmer des Zweiten Weltkriegs die

<sup>25</sup> Zusatzprotokoll zu den Genfer Abkommen vom 12. August 1949 über den Schutz der Opfer internationaler bewaffneter Konflikte (Protokoll I) vom 8. Juni 1977, BGBl. 1990 II S. 1551; Änderungen des Anhangs I durch Beschluß nach Art. 98 V. BGBl. 1997 II S. 1367; Zusatzprotokoll zu den Genfer Abkommen vom 12. August 1949 über den Schutz der Opfer nicht internationaler bewaffneter Konflikte (Protokoll II) vom 8. Juni 1977, BGBl. 1990 II S. 1637.

<sup>26</sup> Protokoll über das Verbot der Verwendung von erstickenden, giftigen oder ähnlichen Gasen sowie von bakteriologischen Mitteln im Kriege vom 17. Juni 1925, RGBl. 1929 II S. 174.

eigenen schlimmen Erfahrungen des Ersten Weltkrieges noch nicht vergessen hatten.

Nur äußerst langsame Fortschritte werden im Hinblick auf das Verbot von Landminen erzielt. Das einschlägige, auf den Ottawa-Prozeß zurückgehende Übereinkommen von Oslo aus 1997 ist – auch für die Bundesrepublik Deutschland – am 1. März 1999 in Kraft getreten.<sup>27</sup> Dabei ist zu bedenken, daß gerade dieses Kampfmittel gegen vorrückende feindliche Streitkräfte ein für die unterlegene Seite unter Umständen sehr wirksamer Schutz ist. Trotz der schädlichen, häufig erst nach Kriegsende eintretenden und insbesondere Kinder treffenden Folgen können sich die meisten Staaten daher nicht entschließen, auf dieses Abwehrmittel zu verzichten.

Ein besonderes Problem bieten die Atomwaffen. Im Jahr 1994 hat die Generalversammlung der Vereinten Nationen dem Internationalen Gerichtshof in Den Haag die Frage vorgelegt: „Ist die Drohung mit oder der Einsatz von Nuklearwaffen unter irgendwelchen Umständen gerechtfertigt?“.

In seinem Gutachten vom 8. Juli 1996 kommt der Gerichtshof unter anderem zu folgenden Ergebnissen:

1. Einstimmig, daß keine Völkerrechtsnorm eine ausdrückliche Ermächtigung zum Einsatz solcher Waffen enthält.
2. Mit elf zu drei Stimmen, daß kein Völkerrechtssatz ein generelles und umfassendes Verbot des Einsatzes von Nuklearwaffen enthält.
3. Einstimmig: der Einsatz dieser Waffen, der unter Verstoß gegen das Gewaltverbot erfolgt oder ohne daß ein Fall der Selbstverteidigung vorliegt, ist rechtswidrig.
4. Mit sieben zu sieben Stimmen, wobei die Stimme des Präsidenten den Aus-

schlag gab: Grundsätzlich zwar stellen die Drohung mit und der Einsatz von Nuklearwaffen einen Verstoß gegen die Prinzipien des humanitären Rechts dar, aber:

angesichts des gegebenen völkerrechtlichen Entwicklungsstandes und der bestehenden Erkenntnislage ist der Gerichtshof nicht in der Lage, definitiv den Schluß zu ziehen, daß die Drohung mit oder gar der Einsatz von Atomwaffen in dem extremen Fall der Selbstverteidigung, wenn das Überleben des Staates auf dem Spiel stünde, rechtmäßig oder rechtswidrig wäre.<sup>28</sup>

Diese Unentschiedenheit hat zu Recht erhebliche Kritik erfahren. Sie spiegelt allerdings das Dilemma, vor dem der Gerichtshof stand: Auf der einen Seite das heute allgemein anerkannte Gebot, daß keine Waffen eingesetzt werden dürfen, die unterschiedslos Kombattanten und Nicht-Kombattanten treffen, auf der anderen Seite die Erfahrung des Kalten Krieges, der nach Einschätzung vieler nur wegen des andernfalls drohenden Einsatzes von Nuklearwaffen nicht zum heißen Krieg wurde.<sup>29</sup> Kaum ein anderes Beispiel ist besser in der Lage, die hier sich auftuende und nicht zu leugnende Aporie zu illustrieren.

### III. Grundprinzipien

Im folgenden kann ich nur skizzenhaft einige wichtige Grundnormen des Kriegsvölkerrechts hervorheben:

a) Der Krieg ist ein bewaffneter Konflikt zwischen Staaten, nicht zwischen den Völkern.<sup>30</sup> Feind ist deshalb nur der Staat und seine Organe, wozu die Streitkräfte gehören, aber nicht die Zivilbevölkerung.

<sup>27</sup> Übereinkommen über das Verbot des Einsatzes, der Lagerung, der Herstellung und der Weitergabe von Antipersonenminen und über deren Vernichtung vom 18. September 1997, BGBl. 1998 II S. 779.

<sup>28</sup> Legality of the Threat or Use of Nuclear Weapons, Advisory Opinion, I.C.J. Reports 1996 (I), Nr. 95, S. 226ff., auf Deutsch auch abgedruckt in: EuGRZ 1997, S. 235ff.

<sup>29</sup> *Rauschning* (Fn. 12), S. 736.

<sup>30</sup> *Bothe* (Fn. 3), Rn. 63.

b) Die Zivilbevölkerung unterliegt daher besonderem Schutz.<sup>31</sup> Sie ist in ihrer physischen Integrität geschützt, was nicht nur individuelle Angriffe, wie Tötung, willkürliche Festnahme und Vergewaltigung, ausschließt, sondern auch den Einsatz von Kombattanten wie Nicht-Kombattanten unterschiedslos treffenden Waffen und Maßnahmen verbietet, z.B. Flächenbombardements.<sup>32</sup> Schwierig zu beurteilen sind Gemengelagen, also Fälle, in denen z.B. Gebäude und Anlagen militärisch und zivil genutzt werden. Hier gilt ein besonderes Abwägungsgebot;<sup>33</sup> der militärische Vorteil, der den Begleitschaden rechtfertigt, muß konkret und unmittelbar sein.<sup>34</sup> Jede Kriegspartei muß nicht nur im Angriff, sondern auch in der Verteidigung so strikt wie möglich zwischen militärischen und zivilen Objekten trennen.

c) Neben der Zivilbevölkerung gibt es andere Gruppen Wehrloser. Dazu gehören Verwundete<sup>35</sup> oder den Kampf aufgebende Soldaten,<sup>36</sup> die Anspruch – ebenso wie die eigenen Soldaten – auf ärztliche Versorgung haben und so schnell wie möglich aus der Kampfzone zu schaffen sind. Entsprechendes gilt für Kriegsgefangene allgemein. Sie haben auch das Recht, gegebenenfalls über das Rote Kreuz, zur Kontaktaufnahme mit ihrer Familie<sup>37</sup> und Anspruch auf angemessene Verpflegung<sup>38</sup>. Sie dürfen nicht gedemütigt und eingeschüch-

tert werden. Der Kriegsgefangenenstatus bezieht sich auf gefangene Kombattanten.<sup>39</sup> Wer Kombattant ist, ist trotz der in der III. Genfer Konvention enthaltenen Definition nicht immer ganz klar. Jedenfalls fallen darunter die Mitglieder der ordentlichen Streitkräfte, aber auch Milizen, Freiwilligenkorps und Widerstandsgruppen, soweit sie hierarchisch organisiert sind und ihre Waffen offen tragen, also als militärische Gegner erkennbar sind.<sup>40</sup> Die von den USA auf Guantánamo gefangenen Taliban müssen wohl nach diesen Grundsätzen als Kriegsgefangene behandelt werden. Für die dort festgehaltenen Al-Qaida-Kämpfer gilt dies wahrscheinlich nicht. Dies heißt aber nicht, daß sie schutzlos sind, allerdings können sie sich im Ergebnis nur auf den allgemeinen Menschenrechtsschutz, nicht das humanitäre Völkerrecht berufen.<sup>41</sup>

Wehrlos sind neben den verwundeten und sich ergebenden Soldaten etwa auch Soldaten, die nach der Versenkung ihres Schiffes im Meer schwimmen oder sich nach Abschluß ihres Flugzeugs mit dem Fallschirm zu retten suchen; auf sie darf daher nicht geschossen werden, anders als auf abspringende Fallschirmjäger, die eine militärische Aktion durchführen.

d) Verschiedene Örtlichkeiten und Objekte stehen unter besonderem Schutz: Dies gilt einmal für Krankenhäuser und Lazarette,<sup>42</sup> aber auch für Kulturgüter,<sup>43</sup> die mit besonderen Schutzzeichen versehen sind oder in einer für diesen Zweck aufgestellten Liste erfaßt sind. Auch Dämme, Deiche und

<sup>31</sup> A.M. de Zayas, *Civilian Population, Protection*, in: EPIL, Bd. I (1992), S. 606-611.

<sup>32</sup> Vgl. Art. 51 Abs. 4 und 5 Protokoll I (Fn. 25), Art. 24 Nr. 3 HLKO; siehe auch: *Kimminich/Hobe* (Fn. 5), S. 460; S. *Oeter*, *Kampfmittel und Kampfmethoden*, in: *Fleck* (Fn. 2), S. 89-167 (141, Nr. 454).

<sup>33</sup> *Bothe* (Fn. 3), Rn. 65; *Oeter* (Fn. 32), S. 98 Nr. 403.

<sup>34</sup> *Bothe* (Fn. 3), Rn. 66.

<sup>35</sup> Siehe insbes. Art 12 Abs. 1 I. und II. Genfer Abkommen; vgl. auch *W. Rabus*, *Schutz der Verwundeten, Kranken und Schiffbrüchigen*, in: *Fleck* (Fn. 2), S. 236-259, *Bothe* (Fn. 3), Rn. 79.

<sup>36</sup> Art. 23 (c) HLKO; Art. 41 Protokoll I (Fn. 25).

<sup>37</sup> Art 70, 123 III. Genfer Abkommen.

<sup>38</sup> Art. 26 III. Genfer Abkommen.

<sup>39</sup> *Kimminich/Hobe* (Fn. 5), S. 458f.

<sup>40</sup> Vgl. *Kimminich/Hobe* (Fn. 5), S. 458f.

<sup>41</sup> Zum Problem siehe: *B. Schäfer*, „Guantanamo Bay“, *Status der Gefangenen und habeas corpus*, 2003, S. 28ff. und S. 57f.

<sup>42</sup> Art. 18 IV. Genfer Ankommen.

<sup>43</sup> Konvention zum Schutz von Kulturgut bei bewaffneten Konflikten vom 14. Mai 1954, BGBl. 1967 II S. 1233; Art. 53 Protokoll I (Fn. 25); vgl. auch *R. Pienkny*, *Der Schutz von Kulturgütern bei bewaffneten Konflikten im Lichte jüngster völkerrechtlicher Entwicklungen*, in: *Humanitäres Völkerrecht* 2003, S. 27-34 (28ff.).

Kernkraftwerke sind dem militärischen Angriff entzogen, da dies die Zivilbevölkerung einer zu starken Gefährdung aussetzen würde.<sup>44</sup> Freilich ist es bisher nicht gelungen, diesen spezifischen Schutz z.B. auf Erdölanlagen auszudehnen.<sup>45</sup>

Die Umwelt wird durchaus generell als ziviles und damit zu schützendes Objekt anerkannt.<sup>46</sup> Problematisch wird dieser Schutz, wenn geschützte Gebiete, wie etwa ausgedehnte Wälder, als Aufmarschgebiet des Feindes genutzt werden. Die USA sind dem in Vietnam durch Entlaubungsaktionen begegnet. Nach dem Protokoll I ist die natürliche Umwelt vor „ausgedehnten, lang anhaltenden und schweren Schäden“ zu schützen.<sup>47</sup> Es liegt auf der Hand, daß die Auslegung dieser Begriffe Schwierigkeiten bereiten kann.

Die militärische Nutzung besonders geschützter Objekte oder Örtlichkeiten wie Lazarette oder Kulturdenkmäler ist in hohem Maße unverantwortlich, da sie nahezu zwangsläufig dazu führt, daß der vorgesehene Schutz versagt. Bei derartigen Aktionen handelt es sich nicht um erlaubte Kriegslisten<sup>48</sup>, sondern um Akte, die unter das Perfidieverbot<sup>49</sup> fallen und für die der Handelnde selbst die volle Verantwortung trägt.<sup>50</sup>

e) Von großer Bedeutung sind schließlich die Regeln über das Verhalten der Besatzungsmacht. Kriegerische Okkupation berechtigt nicht zur Annexion.<sup>51</sup> Die Aufgabe der Besatzungsmacht ist primär treuhänderischer Art. Ihr obliegt die Wiederherstellung und Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung sowie die Versorgung der

Bevölkerung.<sup>52</sup> Leben, Gesundheit und Privateigentum der Bürger des besetzten Landes sind zu respektieren. Plünderungen sind ausdrücklich untersagt.<sup>53</sup> Soweit bekannt, sind die im Irak geschehenen Plünderungen nicht von amerikanischen oder britischen Besatzungstreitkräften, sondern von der irakischen Bevölkerung verübt worden. In Frage steht insoweit darum nicht das an die Besatzungsmacht gerichtete Plünderungsverbot, sondern die ihr obliegende Verantwortung für die öffentliche Sicherheit und Ordnung. Von der Bevölkerung des besetzten Landes kann die Besatzungsmacht in angemessenem Umfang Natural- und Dienstleistungen gegen Entgelt verlangen.

Besetzung kann lange dauern. Sie wird erst mit der Wiederherstellung des Friedenszustandes unzulässig.<sup>54</sup> Jedenfalls in Berlin galt Besatzungsrecht bis zur Wiedervereinigung am 3. Oktober 1990.

#### IV. Allgemeine Menschenrechte

Der allgemeine Menschenrechtsschutz hat sich lange nach dem humanitären Völkerrecht, nämlich erst nach dem Zweiten Weltkrieg im Zusammenhang mit der Schaffung der Vereinten Nationen entwickelt. Die unter *Hitler* und *Stalin* vor und während des Krieges erfolgte Herabwürdigung und Vernichtung von Menschen führte zu der Erkenntnis, daß der Menschenrechtsschutz nicht allein nationalen Mechanismen überlassen bleiben darf.<sup>55</sup> Es haben sich deshalb wichtige gewohnheitsrechtliche Menschenrechtsnormen gebildet, die von allen Staaten zu beachten sind, z.B. das Folterverbot, das Verbot rassischer Diskriminierung und völliger Rechts-

<sup>44</sup> Art. 56 Protokoll I (Fn. 25).

<sup>45</sup> *Bothe* (Fn. 3), Rn. 69.

<sup>46</sup> *Bothe* (Fn. 3), Rn. 70.

<sup>47</sup> Art. 55 Protokoll I (Fn. 25).

<sup>48</sup> Art. 24 HLKO.

<sup>49</sup> Art. 37 Protokoll I (Fn. 25).

<sup>50</sup> Hierzu: *Oeter* (Fn. 32), S. 161ff, Nr. 471ff.

<sup>51</sup> *H.-P. Gasser*, Schutz der Zivilbevölkerung, in: *Fleck* (Fn. 2) S. 168-235, (197, Nr. 530).

<sup>52</sup> Vgl. Abschnitt III des IV. Genfer Abkommens, Art. 43 HLKO; siehe ebenfalls: *Bothe* (Fn. 3), Rn. 82; *Gasser* (Fn. 51), S. 198, Nr. 531.

<sup>53</sup> Art. 47 HLKO, Art. 33 Abs. 2 IV. Genfer Abkommen.

<sup>54</sup> Vgl. Art. 6 Abs. 3 Satz 1 IV. Genfer Abkommen, siehe auch: *Gasser* (Fn. 51), S. 202, Nr. 539.

<sup>55</sup> *Schmahl* (Fn. 6), S. 42.

schutzverweigerung. Die meisten menschenrechtlichen Garantien sind aber in Verträgen enthalten, die nur diejenigen Staaten binden, die sie ratifiziert haben.<sup>56</sup> Die wichtigsten Verträge sind indessen von sehr vielen Staaten akzeptiert worden, so gilt etwa der Internationale Pakt für bürgerliche und politische Rechte (IPbpR) für 151 Staaten.<sup>57</sup>

In unserem Zusammenhang sind drei Fragen zu beantworten:

- a) Finden diese allgemeinen Menschenrechtsverträge auch in Kriegszeiten Anwendung?
- b) Falls ja, unterliegen die Rechte in diesem Fall besonderer Einschränkung?
- c) Wie verhalten sich diese Rechte zu den kriegsrechtlichen Regeln?

a) Die Menschenrechtsverträge definieren in aller Regel ihren eigenen sachlichen und räumlichen Anwendungsbereich. So sagt Art. 2 Abs. 1 IPbpR, daß die Vertragsparteien verpflichtet sind, die im Pakt enthaltenen Rechte allen in ihrem Gebiet und ihrer Hoheitsgewalt unterworfenen Personen zu gewährleisten. Die nach dem Wortlaut denkbare Argumentation, daß ein Vertragsstaat seine menschenrechtlichen Verpflichtungen nur auf seinem eigenen Gebiet erfüllen muß, hat der den Pakt interpretierende UN-Menschenrechtsausschuß abgelehnt und ausdrücklich etwa von Israel verlangt, seine Verpflichtungen auch für seine Streitkräfte anzuerkennen, die außerhalb Israels, nämlich in den besetzten palästinensischen Gebieten, stationiert sind.

Entsprechend ist auch der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte in Straß-

burg im Fall *Loizidou*<sup>58</sup> verfahren. Frau Loizidou hat gegen die Türkei Beschwerde erhoben, da ihr als griechischer Zypriotin seit der Besetzung des Nordteils der Insel durch türkische Streitkräfte verboten war, in ihre angestammte Heimat zurückzukehren, und ihr auch das dort belegene Eigentum entzogen wurde. Der Gerichtshof war der Ansicht, die Türkei müsse die Rechte der Europäischen Menschenrechtskonvention, die sie akzeptiert hat, auch außerhalb ihres Territoriums respektieren, da sie in Nordzypern durch ihre Streitkräfte dauerhafte und effektive Hoheitsgewalt ausübe. Die Beschwerde eines Serben gegen die europäischen NATO-Staaten (darunter Deutschland) blieb dagegen ohne Erfolg.<sup>59</sup> Gerügt wurde von Herrn Bankovic und weiteren Beschwerdeführern, daß ihre Angehörigen während der Kosovointervention durch den Abwurf von Bomben getötet oder schwer verletzt worden seien und die NATO-Staaten damit gegen das Recht auf Leben verstoßen hätten. Der Gerichtshof kam gar nicht zur Prüfung, ob der Eingriff in das Leben in dieser Kriegssituation gerechtfertigt war, sondern verneinte in die-

<sup>56</sup> Vgl. Art. 26 Wiener Übereinkommen über das Recht der Verträge (WVK) vom 23. Mai 1969, BGBl. 1985 II S. 926; *Schmahl* (Fn. 6), S. 46.

<sup>57</sup> Internationaler Pakt für bürgerliche und politische Rechte vom 16. Dezember 1966 (BGBl 1973 II S. 1534). Stand 1. Januar 2004.

<sup>58</sup> *Loizidou v. Türkei* (Nr. 15318/89), [Große Kammer], Urteil vom 18. Dezember 1996, RJD 1996-VI, S. 2216ff., auf Deutsch abgedruckt in: EuGRZ 1997, S. 555ff; siehe auch: *H. K. Ress*, Die Zulässigkeit territorialer Beschränkungen bei der Anerkennung der Zuständigkeit des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte, in: ZaöRV 1996, S. 427-438 (dort S. 438-465 findet sich auch das Urteil); *A. Husheer*, Die völkerrechtliche Verantwortlichkeit der Türkei für Menschenrechtsverletzungen in Nordzypern, in: Zeitschrift für Europarechtliche Studien 1998, S. 389-422 (392).

<sup>59</sup> *Bankovic and others v. Belgium and 16 other contracting States* (Nr. 52207/99), [Große Kammer] Entscheidung vom 12. Dezember 2001, RJD 2001-XII, S. 333ff. Stellungnahmen zum Fall: *S. Williams/S. Shah*, *Bankovic and Others v. Belgium and 16 Other Contracting States*, in: European Human Rights Law Review 2002, S. 775-781 (779); *B. Schäfer*, Der Fall Bancovic oder Wie eine Lücke geschaffen wird, in: MRM 2002, S. 149-163; *A. Rüth/M. Trilsch*, *Bancovic at al. v. Belgium: European Court of Human Rights decision on applicability of the European Convention of Human Rights to NATO bombing in Serbia*, 2003, in: AJIL 2003, S. 168-172.

sem Fall von vornherein die Anwendbarkeit der Menschenrechtskonvention, weil die betroffenen Personen der Hoheitsgewalt der bombardierenden Staaten nicht unterstanden hätten. Anders als die effektive Besetzung eines Gebietes unterwerfe eine Bombardierung die davon be- (besser) betroffenen Menschen nicht der Hoheitsgewalt der diese Maßnahmen ergreifenden Staaten. Ich halte diese Lösung für problematisch, allerdings aus der Sicht des Gerichtshofes für verständlich, da er andernfalls hätte prüfen müssen, ob die Intervention der NATO-Staaten als solche völkerrechtlich war. Möglicherweise ist ein Gericht, das die spezielle Aufgabe der Überwachung eines bestimmten Menschenrechtsvertrages (hier der EMRK) hat, nicht die hierfür geeignete Instanz.

Daß zahlreiche Menschenrechtsverträge – universeller oder regionaler Art – ihre Anwendbarkeit auch in Zeiten kriegerischer Konflikte voraussetzen, ergibt sich im übrigen aus Bestimmungen, die Sonderregeln für den Notstandsfall, also z.B. wenn Krieg herrscht oder die Existenz eines Staaten bedroht ist, bereitstellen. Die Aufnahme solcher Klauseln wäre entbehrlich, wenn die Verpflichtungen aus diesen Verträgen im Kriegsfall automatisch in Wegfall kämen.

b) Diese Klauseln geben zugleich die Antwort auf die weitere Frage, ob die menschenrechtlichen Verpflichtungen im Kriegsfall stärkerer Einschränkung unterliegen. Sowohl der IPbPR als auch die EMRK sehen vor, daß zahlreiche Rechte im Notstandsfall von einem Staat suspendiert, d.h. zeitweilig außer Anwendung gesetzt werden können.<sup>60</sup> Allerdings müssen die suspendierten Rechte klar benannt und der Vorgang offiziell den anderen Vertragsparteien über den Generalsekretär der Vereinten Nationen oder des Europarates notifi-

ziert werden.<sup>61</sup> Im Zuge der Terrorismusbekämpfung hat das Vereinigte Königreich z.B. über die Teilsuspendierung des Rechts Inhaftierter auf unverzügliche Richtervorführung und auf eine bestimmte, nicht zu überschreitende Länge der Haftzeit informiert. Dies ist nicht unproblematisch, da selbst wenn ein Notstandsfall vorläge, jedenfalls die Erforderlichkeit gerade dieser Maßnahmen zur Bekämpfung des internationalen Terrorismus schwerlich dargetan ist.<sup>62</sup>

---



---

*Menschenrechte  
gelten grundsätzlich auch im  
Notstands- oder Kriegsfall*

---



---

Allerdings dürfen im Notstands- und Kriegsfall nicht alle Rechte suspendiert werden. Einige Rechte werden als notstandsfest definiert, d.h. sie dürfen selbst in Kriegszeiten nicht anderen Schranken unterworfen werden als in Friedenszeiten. Handelt es sich bereits in Friedenszeiten um nicht einschränkbare Rechte, gilt dies auch im Kriegsfall.<sup>63</sup> Das wichtigste Beispiel ist das Verbot der Folter oder unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Bestrafung. Während man in Würde sterben kann, zielt Folter auf die Brechung des Willens und damit auf die sittliche Persönlichkeit, die Würde des Menschen. Sie ist abwägungsfest und nicht disponierbar.<sup>64</sup>

c) In welchem Verhältnis stehen nun der durch die allgemeinen Menschenrechte

---

<sup>60</sup> Vgl. Art. 4 IPbPR, Art. 15 EMRK; siehe dazu auch: H.-E. Kitz, Die Notstandsklausel des Art. 15 der Europäischen Menschenrechtskonvention, 1982, S. 39 ff. und S. 94.

<sup>61</sup> Vgl. Art. 4 Abs. 3 IPbPR, siehe dazu auch: M. Nowak, U.N. Covenant on Civil and Political Rights: CCPR Commentary, 1993, Art. 4 Rn. 29f.

<sup>62</sup> Zum Problem siehe: S. Schulz, Halbzeit der Amtszeit: Der Menschenrechtskommissar des Europarates – ein Erfolgsmodell?, in: MRM 2003, S. 26-35 (34).

<sup>63</sup> K. J. Partsch, Human Rights and Humanitarian Law, in: EPIL, Bd. II (1995), S. 910-912 (911); Schmahl (Fn. 6), S. 73.

<sup>64</sup> Schmahl (Fn. 6), S. 72.

und der durch das humanitäre Völkerrecht vermittelte Schutz? Die Frage erledigt sich natürlich dann, wenn entweder das eine oder andere Recht nicht zum Zuge kommt. Scheidet wie im Fall Bankovic der von der EMRK vermittelte Schutz aus, bleibt es bei den kriegsrechtlichen Regeln zum Schutz der Zivilbevölkerung. Handelt es sich bei den in Guantánamo festgehaltenen Al-Qaida-Kämpfern nicht um Kombattanten, die Kriegsgefangenenstatus haben, könnten nur die allgemeinen Menschenrechtsverträge anwendbar sein. Allerdings ist eine Person, die Kriegshandlungen begangen hat und festgenommen wurde, so lange als Kriegsgefangener zu behandeln, als zweifelhaft ist, ob sie auf diesen Status Anspruch und ein unabhängiges Gericht über diese Frage entschieden hat.<sup>65</sup> Es widerspricht daher dem Völkerrecht, wenn die USA diesem Personenkreis jeden Gerichtsschutz versagen, den Kriegsgefangenenstatus aber gleichwohl nicht anerkennen.

In den meisten Fällen wirken die allgemeinen Menschenrechtsgarantien und das humanitäre Völkerrecht zur Verbesserung des Loses des geschützten Personenkreises zusammen. Ein Beispiel soll dies verdeutlichen. Während der IPbpR in Kriegszeiten dem Staat erlaubt, das Recht auf die Wahl des Aufenthaltsortes zu suspendieren,<sup>66</sup> verbietet das IV. Genfer Abkommen zum Schutz der Zivilbevölkerung der Besatzungsmacht, Maßnahmen der zwangsweisen Einzel- oder Massenverschickung durchzuführen, es sei denn, daß dies zur Sicherheit der Bevölkerung oder aus zwingenden militärischen Gründen erforderlich ist.<sup>67</sup>

## V. Durchsetzung

Obgleich Menschenrechte und humanitäres Völkerrecht nicht nur in ihrem Ziel (Schutz der Menschen), sondern zunehmend auch

inhaltlich konvergieren, handelt es sich nach wie vor um verschiedene Rechtsbereiche. Dies wird auch im Hinblick auf die Rechtsdurchsetzung deutlich. Zahlreiche Menschenrechtsverträge haben spezielle Überwachungsorgane errichtet, die die Einhaltung der übernommenen Verpflichtungen durch die Vertragsparteien kontrollieren.<sup>68</sup> Dabei handelt es sich um Ausschüsse, die meist nur Empfehlungen an die Staaten richten können, zum Teil auch um echte Gerichte, deren Entscheidungen für die Staaten verbindlich sind.<sup>69</sup> In jedem Fall sind diese Instanzen nur mit der Kontrolle des ihnen anvertrauten Vertrages befaßt. Insoweit aber sind sie in erheblichem Umfang auch offen für Beschwerden von Einzelpersonen, die sich durch die Hoheitsgewalt eines Staates in ihren Rechten verletzt fühlen.<sup>70</sup>

Eine derartige Beschwerdemöglichkeit gibt es bei den Genfer Konventionen und ihren Zusatzprotokollen nicht. Die Kontrolle der Durchführung der Vertragspflichten verbleibt somit im zwischenstaatlichen Verhältnis, d.h. ist bei Verstößen auf die Einforderung anderer Staaten, insbesondere des Staates, dessen Staatsangehörige betroffen sind, angewiesen. Wo die Kontakte zwischen Staaten im Kriegsgeschehen notleiden, übernimmt ein anderer, am Konflikt nicht beteiligter Staat, die sogenannte Schutzmacht, diese Aufgabe. Vor allem aber weisen die Genfer Konventionen dem Internationalen Komitee vom Roten Kreuz eine maßgebliche Funktion zu. Deutlich wird dies insbesondere im Kontext der III. Genfer Konvention zum Schutz der Kriegsgefangenen. Delegierte des Komitees haben etwa das Recht, sich ohne Beisein von Soldaten der Gewahrsamsmacht mit

<sup>65</sup> Art. 5 III. Genfer Konvention. Dazu: Schäfer (Fn. 41), S. 30 f.

<sup>66</sup> Art 12 Abs. 3, Art. 4 Abs. 2 IPbpR.

<sup>67</sup> Art. 49 IV. Genfer Abkommen.

<sup>68</sup> E. Klein, Die Rolle internationaler Organisationen bei der Normierung und Durchsetzung der Menschenrechte, in: B. v. Behr/L. Huber/A. Kimmi/M. Wolff (Hrsg.), Perspektiven der Menschenrechte, 1999, S. 147-170 (152).

<sup>69</sup> Schmahl (Fn. 6), S. 50.

<sup>70</sup> K. Hailbronner, Der Staat und der Einzelne als Völkerrechtssubjekte, in: W. Graf Vitzthum (Fn. 3), S. 161-265, Rn. 244.



den Gefangenen vor Ort zu unterhalten, ihre Räumlichkeiten zu besichtigen und auch etwaige Verlegungen zu kontrollieren.<sup>71</sup> Auch an der Organisation einer zentralen Auskunftsstelle über Kriegsgefangene ist das IKRK beteiligt.

Ogleich es heutzutage untersagt ist, die Einhaltung humanitärer Regeln nach dem Prinzip „Wie du mir, so ich dir“ zu erzwingen (tu quoque-Grundsatz),<sup>72</sup> also etwa die Mißhandlung von Kriegsgefangenen oder Zivilpersonen auf der einen Seite durch entsprechende Maßnahmen auf der anderen Seite zu vergelten, bleibt doch wohl in vielen Fällen eher die Furcht vor Repressalien als der reine Rechtsgehorsam das treibende Motiv für die Respektierung dieser Regeln.<sup>73</sup> Das Gegenseitigkeitsprinzip ist aus dem Völkerrecht schwerlich wegzudenken und wird nur allmählich durch eine sich verfestigende objektive Ordnung ersetzt werden können, *wenn* ein zur Durchsetzung bereiter und fähiger Garant zur Verfügung steht.

Immerhin sind Ansätze hierfür vorhanden. Ein erster freilich mißlungener Versuch wurde nach dem Ersten Weltkrieg in Versailles gemacht, als die Hauptsiegermächte von den Niederlanden vergeblich die Auslieferung des dort im Exil lebenden deutschen Kaisers *Wilhelm II.* wegen Kriegsverbrechen verlangten. Die internationalen Militärgerichtshöfe in Nürnberg und Tokio verurteilten zahlreiche Deutsche und Japaner nach dem Zweiten Weltkrieg wegen Verbrechen gegen den Frieden, wegen Kriegsverbrechen und Verbrechen gegen die Menschlichkeit.<sup>74</sup>

Erst nach vielen Jahren wurde dieser Faden vom Sicherheitsrat der Vereinten Nationen wieder aufgenommen, als er besondere

Gerichtshöfe für die in Ruanda<sup>75</sup> und Jugoslawien<sup>76</sup> begangenen Verbrechen schuf. Allgemein ist in diesem Zusammenhang der derzeit durchgeführte Prozeß gegen den früheren jugoslawischen Staatspräsidenten Milosevic bekannt, dem Verbrechen gegen die Menschlichkeit und Völkermord vorgeworfen werden.

---

*Individuen können heute für  
schwere Völkerrechtsverbrechen vor  
dem Internationalen Strafgerichtshof  
zur  
Verantwortung gezogen werden.*

---

Seit dem 1. Juli 2002 ist das Statut des Internationalen Strafgerichtshofs<sup>77</sup> in Kraft. Nunmehr können Personen, denen Kriegsverbrechen (Verstöße gegen das humanitäre Recht), Verbrechen gegen die Menschlichkeit (z.B. vorsätzliche Tötung von Zivilpersonen, Folter, Vergewaltigung, Zwangssterilisation, Verschwindenlassen von Personen) und Völkermord zur Last gelegt werden, unmittelbar vor diesem Gericht zur Verantwortung gezogen werden.<sup>78</sup> An sich ist der Gerichtshof auch zur Aburteilung des Verbrechens der Aggression zuständig, doch besteht bislang keine Einigung über eine hinreichend genaue Begriffsdefinition.

Die beschriebene Entwicklung belegt, daß die einzelne Person von Völkerrecht wegen nicht nur Rechte und Schutz genießt, sondern auch Pflichten hat, deren Verletzung ihre individuelle strafrechtliche Verantwortlichkeit begründet.

<sup>71</sup> Vgl. Art. 126 III. Genfer Abkommen.

<sup>72</sup> *Schmahl* (Fn. 6), S. 60.

<sup>73</sup> *Schmahl* (Fn. 6), S. 66.

<sup>74</sup> *B.V.A. Röling*, Tokyo Trial, in: EPIL, Bd. IV, 2000, S. 863-865; *H.-H. Jescheck*, Nuremberg Trials, in: EPIL, Bd. III, 1997, S. 747-754.

<sup>75</sup> Resolution 955 (1994) des VN-Sicherheitsrates vom 8. November 1994.

<sup>76</sup> Resolution 808 (1993) des VN-Sicherheitsrates vom 22. Februar 1993.

<sup>77</sup> BGBl. 2000 II S. 1394.

<sup>78</sup> Zum Ganzen: C. Mahler, Der Internationale Strafgerichtshof (ICC), in: dies./Weiß (Hrsg.), Menschenrechtsschutz im Spiegel von Wissenschaft und Praxis, 2004, S. 268-302 m.w.Nw.

Natürlich sind die Staaten nicht gehindert, verschiedentlich sogar verpflichtet, selbst die Strafverfolgung von Kriegsverbrechern zu übernehmen. Bei den genannten schweren Unrechtstatbeständen hat ein Staat die Kompetenz, seine Strafgewalt auszuüben, auch wenn Opfer und Täter keine eigenen Staatsangehörigen sind und der Begehungsort der Straftat außerhalb des eigenen Staatsterritoriums liegt, also keinerlei Inlandsanknüpfung besteht. Zusammen mit dem Römischen Statut für den Internationalen Strafgerichtshof ist am 1. Juli 2002 auch das deutsche Völkerstrafgesetzbuch<sup>79</sup> in Kraft getreten, das derartige Regelungen trifft. Diese Ausweitung der nationalen Strafkompetenz nach dem sogenannten Weltrechtsprinzip macht jeden Staat zum Garanten der wichtigsten Bestimmungen des humanitären Rechts und der Menschenrechte. Nehmen die Staaten diese Aufgabe nicht wahr, kann der Chefankläger des internationalen Strafgerichtshofes die Sache an sich ziehen.<sup>80</sup> Obwohl noch wichtige Staaten beiseite stehen, darf davon ausgegangen werden, daß mit der Errichtung dieses Gerichtshofes ein bedeutender Schritt in Richtung Durchsetzung des humanitären Rechts und der Menschenrechte insgesamt getan wurde.

voraussetzung für das Entstehen einer Rechtskultur, aus der allein die gefestigte Respektierung der Würde der anderen wachsen kann.

## VI. Fazit

„Menschenrechtsschutz in bewaffneten Konflikten“ – ein großes Thema, dem mit einem Vortrag allein kaum gerecht zu werden ist. Der Boden für die Beachtung der Würde des Menschen und seiner Rechte ist in Kriegszeiten besonders schwierig zu bestellen. Um so stärker ist schon bei der Ausbildung der Soldaten auf die Vermittlung der notwendigen Kenntnisse zu achten. Wer Rechte nicht kennt, kann sie nicht einfordern, aber auch nicht respektieren. Menschenrechtserziehung ist die Grund-

---

<sup>79</sup> BGBl. 2002 II S. 2254; dazu ausführlich G. Werle, *Völkerstrafrecht*, 2003.

<sup>80</sup> Zur Kooperationspflicht der Staaten vgl. T. Mai-kowski, *Staatliche Kooperationspflichten gegenüber dem Internationalen Strafgerichtshof*, 2003.

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

Sebastian Schulz

Im Jahre 2003 kam der Menschenrechtsausschuß<sup>1</sup> der Vereinten Nationen zu seiner 77., 78. und 79. Tagung zusammen.<sup>2</sup> Die 18 unabhängigen Experten haben die Aufgabe, die Einhaltung der Verpflichtungen aus dem Internationalen Pakt über politische und bürgerliche Rechte (IPbpr, Zivilpakt) aus dem Jahre 1966 zu überwachen, einem völkerrechtlichen Vertrag, der zehn Jahre später – am 23. März 1976 – in Kraft trat.<sup>3</sup>

Für die Sitzungsperiode 2003/2004 wurde zu Beginn der 77. Tagung als neuer Vorsitzender *Abdelfattah Amor* aus Tunesien gewählt und als Berichterstatter (Rapporteur) *Ivan Shearer* aus Australien. Dessen Amtsvorgänger, *Eckart Klein*, war am 31. Dezember 2002 als Ausschußmitglied ausgeschieden.

Anlässlich der drei Tagungen im Jahr 2003 beschäftigten sich die Experten mit insgesamt 12 Staatenberichten – im Vorjahreszeitraum waren es neun<sup>4</sup> – und untersuchten zahlreiche Individualbeschwerden (Mitteilungen von Einzelpersonen) aus denjenigen Staaten, die sich dem Regime

des Fakultativprotokolls<sup>5</sup> unterworfen haben.

Das zum ersten Mal in der 71. Tagung zur Anwendung gekommene Follow-up-Verfahren für die Abschließenden Bemerkungen (Concluding Observations)<sup>6</sup> wurde während der 74. Tagung des Ausschusses modifiziert, wobei die wichtigste Neuerung in der Ernennung eines Sonderberichterstatters (Special Rapporteur) für das Follow-up Verfahren besteht<sup>7</sup>. In der 75. Tagung wurde *Maxwell Yalden* (Kanada) in dieses Amt gewählt.

Seitdem werden die berichterstattenden Staaten aufgefordert, innerhalb von zwölf Monaten zu einigen bestimmten, dem Ausschuß besonders wichtig erscheinenden Punkten vorab zu berichten. Fällt dieser Bericht positiv aus, wird das angegebene Datum für den nächsten periodischen Bericht nach hinten verschoben.

<sup>1</sup> Im folgenden als Ausschuß bezeichnet. Alle nachfolgend zitierten Ausschußdokumente sind auch in der Datenbank (*Treaty Body Database*) des UN-Hochkommissariats für Menschenrechte im Internet unter der URL: <www.unhchr.ch> verfügbar.

<sup>2</sup> Die 77. Session fand vom 17. März bis 4. April 2003, die 78. vom 14. Juli bis 8. August 2003 und die 79. vom 20. Oktober bis 7. November 2003 jeweils in Genf statt.

<sup>3</sup> GV-Res. 2200 A (XXI) vom 19. Dezember 1966, UNTS Bd. 999, S. 171 ff. (BGBl. 1973 II S. 1534); 151 Vertragsstaaten (Stand: Januar 2004).

<sup>4</sup> Vgl. *Claudia Mahler*, Bericht über die Arbeit des Menschenrechtsausschusses im Jahre 2002 – Teil I, in: MRM 2003, S. 5f.

<sup>5</sup> Fakultativprotokoll, BGBl. 1992 II S. 1246; 104 Ratifikationen (Stand: Januar 2003). Zweites Fakultativprotokoll, BGBl. 1992 II S. 390; 49 Ratifikationen (Stand: Januar 2003).

<sup>6</sup> Vgl. dazu *Eckart Klein*, Neuerungen im Verfahren des UN-Menschenrechtsausschusses in: MRM, Themenheft 25 Jahre Internationale Menschenrechtspakte, S. 55-64, 60f.; *Friederike Brinkmeier*, Bericht über die Arbeit des Menschenrechtsausschusses im Jahre 2001 – Teil I, in: MRM 2002, S. 5f.; vgl. die Consolidated Guidelines for State Reports, UN-Dok. CCPR/C/GUI/66/Rev.2 und die Rules of Procedure, UN-Dok. CCPR/C/3/ Rev.6, beide abgedruckt in UN-Dok. A/56/40 Vol. I, Annex III A. und B; UN-Dok. A/57/40 Vol. I, Annex III A.

<sup>7</sup> Analog besteht schon seit 1990 ein Follow-up-Verfahren samt Sonderberichterstatter (Special Rapporteur) für die Individualbeschwerden, vgl. *Klein* (Fn. 6); vgl. auch *Mahler* (Fn. 4).

Um den Staaten die Umsetzung der Gewährleistungen des Zivilpaktes zu erleichtern, verfaßt der Ausschuß in unregelmäßigen Abständen General Comments, die allgemeine Interpretationshinweise enthalten<sup>8</sup>.

Im Teil I dieses Jahresberichtes werden die Ergebnisse der Staatenberichtsprüfungen, die in den Abschließenden Bemerkungen formuliert werden, in zusammengefaßter Form behandelt.

Der Jahresbericht wird in bewährter Weise in der nächsten Ausgabe des MenschenrechtsMagazins mit einem Teil II fortgesetzt. Darin werden ausgewählte Entscheidungen des Menschenrechtsausschusses im Individualbeschwerdeverfahren dargestellt.

## 1. Die allgemeine Bedeutung der Staatenberichte nach dem IPbpR<sup>9</sup>

Die Vertragsstaaten haben sich in Art. 40 IPbpR<sup>10</sup> verpflichtet, dem Ausschuß Berichte über Maßnahmen zur Verwirklichung der in dem IPbpR anerkannten Rechte und die dabei erzielten Fortschritte vorzulegen. Der Ausschuß prüft die eingereichten Staatenberichte, welche im Rahmen einer Diskussion mit Ausschußmitgliedern und jeweiligen Staatenvertretern im Dialog erörtert werden. Die positiven und negativen Bemerkungen des Aus-

<sup>8</sup> Hierzu *Klein*, General Comments, in: Ipsen/Schmidt-Jortzig (Hrsg.), *Recht – Staat – Gemeinwohl*, Festschrift für Dietrich Rauschning, 2001, S. 301ff.; zu General Comment No. 29 siehe MRM 2003, S. 110ff.; Zusammenstellung in UN-Dok. HRI/GEN/1/Rev.6, S. 123ff.

<sup>9</sup> Gem. Art. 40 IPbpR; einführend *Manfred Nowak*, Einführung in das internationale Menschenrechtssystem, 2002, S. 92ff., S. 111ff. und passim; ausführlich zu diesem Verfahren *Ineke Boerefijn*, The Reporting Procedure under the Covenant on Civil and Political Rights. Practice and Procedures of the Human Rights Committee, 1999, S. 175ff.; *Klein*, The Reporting System under the International Covenant on Civil and Political Rights, in: ders. (Hrsg.), *The Monitoring System of Human Rights Treaty Obligation*, 1998, S. 17ff.

<sup>10</sup> Alle folgend genannten, nicht anders bezeichneten Artikel sind solche des IPbpR.

schusses zu einzelnen Punkten werden als Concluding Observations veröffentlicht und stellen eine wichtige Informationsquelle für die Situation in den einzelnen Staaten dar. Die Staatenberichte sind somit das zentrale Kontrollinstrument des IPbpR.

## 2. Die einzelnen Staatenberichte

Allgemein beklagt der Ausschuß, daß die Vertragsstaaten, deren Staatenberichte in der vorliegend behandelten Sitzungsperiode beraten wurden, keine Informationen darüber lieferten, welche Abhilfemaßnahmen in bezug auf die Abschließenden Bemerkungen zu den jeweils vorangegangenen Berichten ergriffen wurden. Desgleichen verurteilt der Ausschuß die fortgesetzte Verletzung der Berichtspflicht gemäß Art. 40. Anders liegen die Dinge jedoch bei der Befolgung der Berichtspflicht im Follow-up-Verfahren gemäß Art. 70 Abs. 5 VerfO, der die überwiegende Anzahl der betreffenden Vertragsstaaten im Berichtszeitraum nachkamen.

Während der 77. Tagung verabschiedete der Ausschuß eine Empfehlung, die – sollte sie umgesetzt werden – es den Vertragsstaaten gestattet, einen fokussierten Bericht<sup>11</sup> auf der Basis einer vom Ausschuß erstellten Themenliste einzureichen. Diese Regelung soll eingreifen, sobald der betreffende Vertragsstaat seinen ersten und zweiten Staatenbericht angefertigt und abgesetzt hat.

Das in der 75. und 76. Tagung erstmals zur Anwendung gekommene Verfahren gemäß Art. 69 A Abs. 1 VerfO<sup>12</sup> wurde hinsichtlich der vorläufigen Concluding Observations zu Gambia in der 78. Sitzung fortgesetzt.

<sup>11</sup> „*Focused report*“. Siehe Jahresbericht des Menschenrechtsausschusses, S. 16f., UN-Dok. A/58/40 Vol. I, Nr. 19ff. Die diesbezügliche Beratung erfolgte im Rahmen der vom UN-Generalsekretär initiierten Diskussion über die Rationalisierung der Berichtsverfahren. Zu diesem Zweck hatte der Ausschuß während seiner 76. Sitzung eine Arbeitsgruppe eingesetzt, die hierfür Vorschläge erarbeiten sollte.

<sup>12</sup> Siehe hierzu *Mahler* (Fn. 4), S. 5.

Die Arbeitsgruppe des Ausschusses für Staatenberichte beriet in diesem Zusammenhang die politische und gesellschaftliche Situation in den nichtberichtenden Vertragsstaaten Äquatorialguinea und Republik Zentralafrika. Während der 79. Tagung beriet der Ausschuß über die vorläufigen *Concluding Observations* betreffend Äquatorialguinea und verschob die für diese Sitzung vorgesehene Beratung des Staatenberichts Kolumbiens auf die 80. Tagung im März 2004.<sup>13</sup>

### El Salvador

Im Jahre 2002 legte El Salvador dem Ausschuß seinen dritten, vierten und fünften periodischen Bericht vor,<sup>14</sup> den der Ausschuß in seiner 78. Tagung beriet.

Die Berichte wurden mit zum Teil erheblicher Verspätung eingereicht<sup>15</sup> und umfassen einen Berichtszeitraum von 1992 bis 2001. Der Ausschuß bedauerte die unpünktliche Absetzung der zusammengefaßten Berichte, nahm indes gleichwohl zur Kenntnis, daß diese eine Fülle Informationen über die Bemühungen des Vertragsstaats enthalten, dem Pakt Geltung zu verschaffen.

El Salvador ist in dieser Hinsicht bisher jedoch nur mäßig erfolgreich gewesen. Die große Anzahl von Kritikpunkten<sup>16</sup> darf allerdings nicht darüber hinwegtäuschen, daß der Ausschuß in einigen Fällen Details kritisiert oder Einzelfälle in seine Erörte-

rung aufnimmt. Insofern ist mithin eine Differenzierung geboten.<sup>17</sup>

Als grundsätzlich positiv stellt der Ausschuß die Bemühungen des Vertragsstaats heraus, die Autorität des Gesetzes und die Demokratie zu stärken, was innerstaatlich Niederschlag u.a. in den rechtlichen und institutionellen Veränderungen gefunden hat, die auf menschenrechtlichem Gebiet stattgefunden haben. Dies umfaßt – wie der Ausschuß anerkennend hervorhebt – beispielsweise die Einrichtung einer Menschenrechtsabteilung bei der salvadorianischen Polizei im Juni 2000, die den Schutz und die Förderung der Menschenrechte während der Dienstausbübung gewährleisten soll. Die an sich lobenswerte Einrichtung des Amtes eines Beauftragten zum Schutz der Menschenrechte wird in El Salvador allerdings insoweit überschattet, als daß die Amtsinhaberin immer wieder Ziel von Drohungen ist.<sup>18</sup>

Lobende Erwähnung findet auch der Beitritt El Salvadors zum Fakultativprotokoll zum Pakt.<sup>19</sup>

Trotz aller anerkennenswerten Bemühungen des Vertragsstaats kritisiert der Ausschuß – zum Teil nun schon wiederholt – die mangelnde Kompatibilität von Gesetzen mit dem Pakt und die ungenügende

<sup>13</sup> Siehe Provisional Agenda and Annotations vom 24. September 2003, UN-Dok. CCPR/C/151, Nr. 6.

<sup>14</sup> UN-Dok. CCPR/C/SLV/2002/3.

<sup>15</sup> Der dritte Bericht war bereits 1995 fällig.

<sup>16</sup> UN-Dok. CCPR/CO/78/SLV; 14 Kritikpunkten stehen 3 als positiv hervorgehobene Aspekte gegenüber.

<sup>17</sup> Dies auch deshalb, weil der Berichtszeitraum die Jahre betrifft, in welcher nach dem Bürgerkrieg von 1979-1991 langsam die Bemühungen um eine Demokratisierung des Vertragsstaats greifen. Dieser Hintergrund darf bei der Betrachtung sowohl des Staatenberichts, aber vor allem auch der *Concluding Observations* nicht außer acht gelassen werden. Im übrigen äußern sich auch Ausschußmitglieder vor dem Hintergrund des Bürgerkrieges anerkennend über die großen Anstrengungen, s. bspw. Summary Record of the 2114<sup>th</sup> Meeting, UN-Dok. CCPR/C/SR.2114, Nr. 28ff.

<sup>18</sup> Der Ausschuß drängt den Vertragsstaat in diesem Zusammenhang darauf, die Beauftragte in jeder Hinsicht zu unterstützen und zu schützen; über die Maßnahmen zur Befolgung dieser Empfehlung hat El Salvador spätestens nach Ablauf eines Jahres gemäß Art. 70 Abs. 5 VerFO zu berichten.

<sup>19</sup> Am 21. September 1967 unterzeichnet, trat das Fakultativprotokoll am 6. September 1995 für El Salvador in Kraft.

Ausrichtung von Hoheitsträgern an demokratischen und paktkonformen Strukturen.

Gegenstand erneuter Kritik des Ausschusses ist die Aufarbeitung und der Umgang des Vertragsstaats mit der eigenen Vergangenheit, namentlich die Ahndung von Verbrechen, die während des Bürgerkriegs begangen wurden. Besorgniserregend und kontrovers diskutiert worden ist dabei die Anwendung des Amnestiegesetzes von 1993 auf Fälle schwerer Menschenrechtsverletzungen. Während der Vertragsstaat das Gesetz für verfassungskonform erachtet, sieht der Ausschuß hierin eine Verletzung des Rechts auf wirksamen Rechtsschutz gemäß Art. 2. In diesem Zusammenhang ist ein weiteres Problem die Verfolgungsverjährung von Mord,<sup>20</sup> die gegen internationales Völkerrecht verstoße. Der Ausschuß wiederholt daher seine bereits 1994 ausgesprochene Empfehlung, das Amnestiegesetz und die Verjährungsregeln paktkonform zu ändern.<sup>21</sup>

Vor diesem Hintergrund beklagt der Ausschuß überdies, daß trotz der Bemühungen des Vertragsstaats<sup>22</sup> sowohl in der Rechtspflege als auch bei der Polizei Personen eingesetzt werden, die fachlich oder persönlich<sup>23</sup> ungeeignet sind und zeigt sich

gleichzeitig besorgt über Berichte von Menschenrechtsverletzungen durch Angehörige der Polizei<sup>24</sup>. Abhilfe soll hier<sup>25</sup>, nach Ansicht des Ausschusses, unter anderem die Einrichtung eines unabhängigen, externen Überwachungsorgans schaffen, ausgestattet mit der Befugnis, Untersuchungen durchzuführen und die Polizei zu überwachen.<sup>26</sup>

Im weiteren zeigen sich die Ausschußmitglieder besorgt über die nicht paktkonforme rechtliche und tatsächliche Stellung der Frau, insbesondere über die gesetzlichen Regelungen zur Abtreibung und die nach wie vor hohe Anzahl von Fällen häuslicher Gewalt und Gewalt gegenüber Frauen in der und durch die Polizei.

Ebenso werden die Zustände in den Gefängnissen im Vertragsstaat bemängelt, die meist überfüllt sind und wo z. T. keine Trennung von Häftlingen in der Untersuchungshaft und im Strafvollzug existiert.

Der Ausschuß diskutierte ferner folgende Einzelthemen:<sup>27</sup> den unklaren Wortlaut des Art. 297 des salvadorianischen Strafgesetzbuches<sup>28</sup> (Art. 7), die vom Parlament nicht verabschiedete Einrichtung eines Untersuchungsausschusses zur Ermittlung von während des Bürgerkriegs verschwundenen vermißten Kindern (Art. 6, 7 und 24), und die partielle, unsystematische Beschränkung der Vereinigungsfreiheit (Art. 22).

El Salvador wird schließlich aufgefordert, seinen folgenden – sechsten – Staatenbericht spätestens im August 2007 einzurei-

<sup>20</sup> Beispielhaft wird der Mord (1980) an dem Erzbischof von San Salvador, Monsignore *Oscar Romero*, genannt, dessen Fall wegen der Verfolgungsverjährung nicht weiterermittelt wurde, obgleich die Täter bekannt waren. Der Hauptbeschuldigte, *Alvaro R. Saravia*, wurde aufgrund des Amnestiegesetzes von 1987 nicht weiter verfolgt.

<sup>21</sup> Die Maßnahmen, die der Vertragsstaat diesbezüglich ergreift, sind Gegenstand der Berichtspflicht gemäß Art. 70 Abs. 5 VerfO.

<sup>22</sup> El Salvador hat bspw. eine Justizreform durchgeführt und einen Nationalen Richterrat (*National Council of the Judiciary*) eingerichtet.

<sup>23</sup> Der Ausschuß bezieht sich hierbei auf einen Bericht der salvadorianischen Wahrheitskommission (*Truth Commission*), der belastete Militärs und Angehörige der Justiz nennt, die (noch) nicht aus ihren Ämtern entfernt wurden. El Salvador wird vom Ausschuß diesbezüglich aufgefordert, die Empfehlungen der Wahrheitskommission zu befolgen und über die hier vorgenommenen Maßnahmen gemäß Art. 70 Abs. 5 VerfO zu berichten.

<sup>24</sup> Genannt werden namentlich Verletzungen von Art. 6 und 7.

<sup>25</sup> Obwohl verschiedene Untersuchungs- und Überwachungseinrichtungen bzw. -mechanismen nach Auskunft der salvadorianischen Delegation bereits bestehen, s. Summary Record (Fn. 17), Nr. 16ff.

<sup>26</sup> Auch diesbezüglich trifft El Salvador die besondere Berichtspflicht im Rahmen des Follow-up-Verfahrens gemäß Art. 70 Abs. 5 VerfO.

<sup>27</sup> In Klammern die jeweils verletzten Artikel des Pakts.

<sup>28</sup> Gegenstand der besonderen Berichtspflicht im Rahmen des Follow-up-Verfahrens gemäß Art. 70 Abs. 5 VerfO.

chen, nachdem er zuvor nationalen NGO und Menschenrechtsorganisationen zur Kenntnis gegeben wurde. Außerdem wird das Land dringend ersucht, sowohl die vorliegenden Staatenberichte als auch die Concluding Observations im Land zu veröffentlichen und allgemein zugänglich zu machen.

### Estland

Während der 77. Tagung beriet der Ausschuß auch den zweiten Staatenbericht Estlands, der ihm im Mai 2002 vorgelegt wurde.<sup>29</sup>

Die Concluding Observations<sup>30</sup> des Ausschusses behandeln weitgehend Fälle verschiedener Formen der Diskriminierung (Art. 24 und 26) sowie von verschiedenen Formen der Freiheitsentziehung und Anwendung von Gewalt durch Vollzugsbeamte. Diese Fälle betreffen sowohl die entsprechende Gesetzgebung als auch den Gesetzesvollzug.

So nehmen die Ausschußmitglieder besorgt zur Kenntnis, daß Gewaltanwendung durch Polizei- und Justizvollzugsbeamte<sup>31</sup> nur als Vergehen bestraft werden, ferner, daß die nationale Gesetzgebung es Vollzugsbeamten erlaubt, auch dann tödlich wirkende Maßnahmen anzuwenden, wenn das Leben Dritter nicht gefährdet ist. Der Vertragsstaat soll hier Abhilfe dadurch schaffen, daß er einerseits sicherstellt, daß schuldangemessene Strafen verhängt werden und daß eine strikte Trennung zwischen der Polizei und ihren Kontrollorganen eingehalten wird. Andererseits wird der Vertragsstaat aufgefordert, seine Rechtsetzung dahingehend zu überprüfen, daß der Einsatz von Schusswaffen durch

Vollzugsbeamte streng den Grundsätzen der Erforderlichkeit und der Verhältnismäßigkeit entspricht.

Ein weiterer Gegenstand tiefer Besorgnis ist die hohe Zahl von Staatenlosen, die in Estland leben, der eine verhältnismäßig niedrige Zahl von Einbürgerungen gegenüber steht. Der Ausschuß hält den Vertragsstaat dazu an, Abhilfe zu schaffen, wobei vorrangig Kinder berücksichtigt werden sollen; dies sowohl durch Einbürgerung ihrer Eltern als auch durch Aufklärungsarbeit an Schulen. Überdies ist der Vertragsstaat aufgefordert, eine Untersuchung zu den sozio-ökonomischen Auswirkungen der Staatenlosigkeit durchzuführen. Im Rahmen des Follow-up-Verfahrens gemäß Art. 70 Abs. 5 VerFO hat Estland innerhalb eines Jahres über die Umsetzung dieser Empfehlungen zu berichten.

In diesem Zusammenhang sieht der Ausschuß auch Handlungsbedarf bezüglich den gesetzlichen Anforderungen an die Beherrschung der estnischen Sprache<sup>32</sup> und deren praktische Umsetzung, die sich im privaten Sektor negativ auf die Möglichkeit der Arbeitsaufnahme, namentlich der russisch-sprachigen Minderheit<sup>33</sup> auswirken könne. Obwohl der Ausschuß darauf bereits 1995 in seinen Concluding Observati-

<sup>29</sup> UN-Dok. CCPR/C/EST/2002/2. Die Beratungen fanden am 20./21. März 2003 unter Beteiligung der estnischen Delegation statt; die Concluding Observations wurden am 31. März 2003 angenommen. Zum Erstbericht vgl. *Ekkehard Strauß*, Bericht über die Arbeit des Menschenrechtsausschusses der Vereinten Nationen im Jahre 1995, in: MRM 1/1996, S. 22.

<sup>30</sup> UN-Dok. CCPR/CO/77/EST.

<sup>31</sup> „Law enforcement officials“.

<sup>32</sup> So heißt es z.B. im estnischen Staatsbürgerschaftsgesetz (Kodakondsuse seadus vom 19. Januar 1995), § 6: „Ein Ausländer, der die estnische Staatsbürgerschaft erwerben will, soll: (...) Abs. 3: die estnische Sprache gemäß der Voraussetzungen des § 8 dieses Gesetzes beherrschen.“ § 8 Abs. 1: „Beherrschung der estnischen Sprache im Sinne dieses Gesetzes bedeutet, grundlegende Sprachkenntnisse für den alltäglichen Gebrauch.“ (Übersetzung des Autors, Quelle: <[www.legaltext.ee/text/en/X40001K3.htm](http://www.legaltext.ee/text/en/X40001K3.htm)>, besucht am 14. November 2003).

<sup>33</sup> Dazu gehören: Russen (28,8%), Ukrainer (2,5%), Weißrussen (1,5%) (Quelle: CIA, The World Factbook, Stand: 1998).

ons<sup>34</sup> zum ersten Staatenbericht Estlands hingewiesen hatte und dem folgend eine Reihe von Maßnahmen vom Vertragsstaat ergriffen worden sind<sup>35</sup>, sieht sich der Ausschuß wiederum veranlaßt darauf hinzuweisen, daß es Minderheiten gemäß Art. 27 möglich sein muß, ihre eigene Sprache zu sprechen und Kultur zu pflegen. In diesem Sinne ist der Vertragsstaat aufgefordert, nationale Gesetze paktkonform – namentlich ohne Verstoß gegen Art. 26 – anzuwenden und über die Umsetzung dieser Empfehlungen gemäß Art. 70 Abs. 5 VerFO zu berichten.

Schließlich – und auch hier hat Estland seine Berichtspflicht im Rahmen des Follow-up-Verfahrens zu konkretisieren – äußert der Ausschuß Bedenken über das behördliche Verfahren hinsichtlich der Verwahrung psychisch kranker Menschen. Aus gegebenem Anlaß weist der Ausschuß darauf hin, daß die Verwahrung psychisch Kranker ohne Prüfung durch einen Richter nicht die Dauer von 14 Tagen überschreiten dürfe (Art. 9), und fordert den Vertragsstaat auf, seinen Verpflichtungen aus Art. 9 nachzukommen. Insbesondere seien dem Inhaftierten oder Verwahrten Rechtsbehelfe zur Überprüfung der Rechtmäßigkeit der jeweiligen Maßnahme an die Hand zu geben.

Unbeschadet seiner Pflicht aus Art. 70 Abs. 5 VerFO hat Estland seinen dritten Staatenbericht am 1. April 2007 vorzulegen.

## Israel

Im Jahre 2001 übermittelte Israel dem Ausschuß seinen zweiten periodischen Bericht,<sup>36</sup> den dieser während der 78. Tagung im Juli und August 2003 unter Beteiligung der israelischen Delegation beriet.

Seit dem letzten Staatenbericht Israels, der dem Ausschuß 1998 vorgelegt wurde,<sup>37</sup> hat sich die innenpolitische Lage in Israel und den israelisch besetzten Gebieten im Wesentlichen nicht verändert. Von diesem Konflikt war schon dieser Bericht geprägt und auch in den Concluding Observations des Ausschusses<sup>38</sup> nehmen die diesbezüglichen Paktverletzungen breiten Raum ein.<sup>39</sup>

Allerdings steht die aktuelle innenpolitische Lage in Israel ganz besonders unter dem Einfluß der weltweiten Veränderungen im Zusammenhang mit der neuen Qualität der globalen Bedrohung durch den Terrorismus. Auch vor diesem Hintergrund sind die Concluding Observations des Ausschusses<sup>40</sup> zu lesen.

Begrüßt werden vom Ausschuß die Verabschiedung einer ganzen Reihe neuer Gesetze und Gesetzesänderungen, die vor allem die Rechte und die Situation der Frau stärken,<sup>41</sup> die Ausbildung nichtjüdischer Teile der Bevölkerung und den Status und die Rechte von Behinderten regeln. Der Ausschuß nimmt des weiteren die Bemühungen des Vertragsstaats zur Verbesserung

<sup>34</sup> UN-Dok. CCPR/C/79/Add.59, Nr. 12. Dort heißt es: *“The Committee expresses its concern that a significantly large segment of the population, particularly members of the Russian-speaking minority, are unable to enjoy Estonian citizenship due to the plethora of criteria established by law, and the stringency of language criterion, and that no remedy is available against an administrative decision rejecting the request for naturalization under the Citizenship Law.”*

<sup>35</sup> So sind z.B. hinsichtlich des estnischen Staatsbürgerschaftsgesetzes seit 1995 acht Änderungsgesetze verabschiedet worden.

<sup>36</sup> UN-Dok. CCPR/C/ISR/2001/2.

<sup>37</sup> UN-Dok. CCPR/C/81/Add. 13, zugleich auch der Erstbericht Israels.

<sup>38</sup> UN-Dok. CCPR/C/79/Add. 93.

<sup>39</sup> Vgl. die Besprechung von *Ulrike Eppe*, Bericht über die Arbeit des Menschenrechtsausschusses im Jahre 1998 – Teil I, in: MRM 1999, S. 9f.

<sup>40</sup> UN-Dok. CCPR/CO/78/ISR.

<sup>41</sup> Wie z.B. das Gesetz über die Gleichberechtigung der Frau, das Gesetz über die Rechte der Opfer von Straftaten, das Gesetz über die Beschäftigung von Frauen, das Gesetz gegen sexuelle Belästigung, das Gesetz zum Schutz vor Verfolgung und das Gesetz gegen Menschenhandel, überdies die Einrichtung einer Behörde zur Förderung des Status der Frau.



der Situation<sup>42</sup> von Gastarbeitern zur Kenntnis und begrüßt die Entscheidung des Obersten Gerichtshofs Israels, die die Vorschriften über die Anwendung von angemessener physischer Gewalt durch Sicherheitsbeamte im Rahmen von Verhören für ungültig erklärt.

Die Mehrzahl der vom Ausschuss kritisierten Sachverhalte resultiert aus der eingangs umrissenen, innen- wie außenpolitischen Situation Israels.

Mit der unmittelbaren Geltung des Pakts beschäftigen sich allein zwei wesentliche und umfangreiche Kritikpunkte. So vertritt Israel die Ansicht, daß der Pakt keine Geltung in den israelisch besetzten Gebieten, namentlich der West Bank und dem Gazastreifen, beanspruche, solange dort bewaffnete Auseinandersetzungen stattfinden. Demgegenüber weisen die Experten – wie schon in den Concluding Observations<sup>43</sup> zum ersten Staatenbericht Israels – darauf hin, daß die Anwendung des Völkerrechts während eines bewaffneten Konflikts weder die Anwendbarkeit des Pakts, insbesondere von Art. 4, ausschließen kann noch die Verantwortlichkeit einer Vertragspartei für Handlungen ihrer Organe. Der Ausschuss wiederholt daher, daß die Bestimmungen des Zivilpakts zum Wohle der Bevölkerung in den besetzten Gebieten anwendbar sind.

Der zweite in diesem Zusammenhang heftig diskutierte Gesichtspunkt ist die Erklärung des öffentlichen Notstands. Der Ausschuss begrüßt zwar, daß Israel die Beibehaltung des Notstands überprüfen und dessen Verlängerung nunmehr nur noch um ein Jahr statt für einen unbestimmten Zeitraum vornehmen will. Gleichwohl äußert er seine Besorgnis über den weitreichenden Charakter<sup>44</sup> der Notstandsmaßnahmen, die teilweise Paktrechte außer

Kraft setzen, deren Suspendierung sich der Vertragsstaat nicht vorbehalten hat und die über die Einschränkungsmöglichkeiten, die der Pakt per se zuläßt,<sup>45</sup> hinausgehen. Insbesondere ist der Ausschuss erschreckt über das Ausmaß, in welchem von der Anordnung der Administrativhaft als Notstandsmaßnahme Gebrauch gemacht wird, und über die Tatsache, daß den davon Betroffenen nur eingeschränkt Zugang zu einem Rechtsbeistand gewährt wird. Dies verkürzt nach Ansicht des Ausschusses die Rechtsschutzmöglichkeiten der Betroffenen und erschwert deren Schutz vor Folter und Mißhandlungen.<sup>46</sup>

Auch allgemein kritisiert der Ausschuss, daß die Ingewahrsamnahme über eine Dauer von über 48 Stunden ohne Zugang zu einem Rechtsbeistand Rechten des Zivilpakts zuwiderläuft und daher zu unterlassen ist. Informationen darüber, ob und welche Maßnahmen Israel hier ergriffen hat, sind dem Ausschuss gemäß Art. 70 Abs. 5 VerfO binnen Jahresfrist zu übergeben.

In diesem Zusammenhang ist auch die Gesetzgebung zur Terrorismusbekämpfung zu erwähnen, deren Vorschriften nicht dem Legalitätsprinzip und dem Bestimmtheitsgrundsatz entsprechen und so gegen Art. 15 verstoßen, von dem auch in Fällen des öffentlichen Notstands nicht abgewichen werden darf (Art. 4 Abs. 2). Nachdrücklich weist der Ausschuss den Vertragsstaat darauf hin, daß die in der Terrorismusbekämpfung geübte Praxis des sogenannten gezielten Tötens (targeted killings) und die Zerstörung der Häuser mutmaßlicher Terroristen und der, deren Familien eine Fülle von Paktrechten verletze, seinen Verpflichtungen aus dem Pakt zuwiderlaufe und – im Falle des „targeted killings“ – streng dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz entsprechen und ultima ratio bleiben müsse. Neben der Vermeidung dieser Praxis hat der Vertragsstaat geeignete Maßnahmen zur Verhinderung

<sup>42</sup> Insbesondere im Bereich des Arbeitnehmerschutzes durch das Gastarbeitergesetz und durch die Gewährung von Rechtsschutz durch die Arbeitsgerichtsbarkeit.

<sup>43</sup> Siehe UN-Dok. CCPR/C/79/Add.93, Nr. 10, und (Fn. 39).

<sup>44</sup> „Sweeping nature“.

<sup>45</sup> Insbesondere Art. 12 Abs. 3, 19 Abs. 3, 21 Abs. 3.

<sup>46</sup> In diesem Rahmen verweist der Ausschuss den Vertragsstaat auf den General Comment No. 29, vgl. dazu UN-Dok. HRI/GEN/1/Rev.6 (Fn. 8), S. 186ff.

zur Verhinderung unverhältnismäßiger Gewalt im Rahmen der „targeted killings“ zu ergreifen, Zuwiderhandlungen zu ahnden und zu bestrafen sowie darüber im Rahmen des Follow-up-Verfahrens gemäß Art. 70 Abs. 5 VerfO zu berichten. Nicht dieser besonderen Berichtspflicht unterliegt die zu diesem Themenkomplex zählende und vom Ausschuß mit Besorgnis zur Kenntnis genommene Praxis der israelischen Armee, Bewohner der besetzten Gebiete als menschliche Schutzschilde zu mißbrauchen. Diese hat der Vertragsstaat ebenso einzustellen, wie die vom israelischen Geheimdienst durchgeführten Verhöre unter Anwendung paktwidriger Verhörmethoden. Die Erforderlichkeit dieser Methoden wird vom Vertragsstaat als „notwendige Verteidigung“ (necessary defence) gerechtfertigt – ein dem Pakt unbekannter Rechtfertigungsgrund. Neben substantiierten Informationen über diese Praxis hat der Vertragsstaat durch einen unabhängigen Kontrollmechanismus Mißhandlungen und Folter zu ermitteln, zu ahnden und zu bestrafen sowie hierüber gemäß Art. 70 Abs. 5 VerfO Bericht zu erstatten.

Überdies kritisiert der Ausschuß die Einschränkung der Bewegungsfreiheit der Einwohner der besetzten Gebiete, u.a. durch übermäßige Errichtung von Straßensperren sowie durch die Errichtung eines Zauns oder – in diesen Tagen wieder sehr aktuell<sup>47</sup> – einer Mauer entlang einer „Saumzone“ und zum Teil jenseits der sog.

<sup>47</sup> Unter dem 10. Dezember 2003 hat die Generalversammlung der Vereinten Nationen den Internationalen Gerichtshof um ein Rechtsgutachten über die rechtlichen Konsequenzen der Errichtung einer Mauer auf besetztem palästinensischem Gebiet gebeten, UN-Dok. A/RES/ES-10/14 (A/ES-10/L.16). Am 23. Februar 2004 fand die erste mündliche Verhandlung vor dem Gerichtshof in Den Haag statt. Siehe die Pressemitteilungen des IGH, im Internet verfügbar unter der URL: <212.153.43.18/icjwww/ipress-com/iprpenMWP.html>. Siehe auch den Beitrag in Spiegel-Online: „Israel will Uno-Resolution ignorieren“, im Internet verfügbar unter der URL: <www.spiegel.de/politik/ausland/0,1518,270747,00.html> (besucht am 22. Oktober 2003).

Grünen Linie. Dies behindere auch den ungehinderten Zugang zu Wasser und – ggf. dringender – medizinischer Versorgung und verstoße so insgesamt gegen Art. 12.

Des weiteren behindert Israel durch ein entsprechendes Gesetz in tausenden von Fällen die Familienzusammenführung und die Heirat von israelischen Staatsbürgern mit Einwohnern der West Bank und des Gazastreifens.<sup>48</sup> Eine weitere Vorschrift im israelischen Staatsbürgerschaftsgesetz läßt zudem den Entzug der israelischen Staatsbürgerschaft zu. Beide Gesetze und die durch sie gerechtfertigten Maßnahmen verstoßen gegen Art. 17, 23, 24 sowie 26 und sind daher entsprechend zu ändern.

Im übrigen diskutierte der Ausschuß Sachverhalte wie öffentliche, abfällige Äußerungen über Araber durch prominente israelische Persönlichkeiten (Art. 20 Abs. 2), die niedrige Quote von arabischstämmigen Israelis in der Arbeitnehmerschaft und die Einschränkung der Gewissensfreiheit von Reservisten des Militärs.

In Anbetracht der Vielzahl von Kritikpunkten und der Vielzahl der im Rahmen des Follow-up-Verfahrens zu liefernden Informationen hat Israel seinen dritten periodischen Staatenbericht binnen vier Jahren, spätestens am 1. November 2007 vorzulegen.

## Letland

Ursprünglich fällig am 14. Juli 1998, reichte Lettland seinen zweiten Staatenbericht<sup>49</sup> mit über vierjähriger Verspätung am 13. November 2002 beim Ausschuß ein, der diesen in seiner 79. Sitzung im Oktober 2003 beriet.<sup>50</sup>

<sup>48</sup> Israel hat dem Ausschuß gemäß Art. 70 Abs. 5 VerfO Informationen über die diesbezüglich ergriffenen Maßnahmen zuzuleiten.

<sup>49</sup> UN-Dok. CCPR/C/LVA/2002/2. Zum ersten Staatenbericht Lettlands vgl. *Strauß* (Fn. 29), S. 21.

<sup>50</sup> UN-Dok. CCPR/CO/79/LVA.

Als positiv würdigte der Ausschuß die umfangreichen Informationen die Lettland mit dem Staatenbericht lieferte und begrüßte vor allem die Bezugnahme auf die abschließenden Bemerkungen zum ersten Staatenbericht und die damit zum Ausdruck kommende Bereitschaft des Vertragsstaats, die dort vorgeschlagenen Empfehlungen zu befolgen.

Hervorgehoben werden vom Ausschuß außerdem die wichtigen Fortschritte des Vertragsstaats bei der Durchführung rechtlicher und institutioneller Reformen. Zu nennen sind hier vor allem die Verankerung eines Grundrechtekatalogs in der Verfassung, die Einrichtung eines Verfassungsgerichtshofs sowie eines Individualbeschwerdeverfahrens und die Einführung oder Änderung verschiedener Gesetze<sup>51</sup>. Überdies ist hier auch die Einrichtung des Amtes einer Ombudsperson zu nennen, die beim Verfassungsgerichtshof Lettlands antragsbefugt ist.

Die Mehrzahl der vom Ausschuß mit Besorgnis zu Kenntnis genommenen Sachverhalte behandeln bei näherer Betrachtung Einzelfälle, in denen der Vertragsstaat schon Maßnahmen ergriffen hat, um paktkonforme Zustände herzustellen. Gleichwohl haben die verschiedenen Maßnahmen bisher nicht vollumfänglich zum Erfolg geführt.

So ist Schwerpunkt der Kritik – wie auch schon beim Nachbarstaat Estland – der Umgang Lettlands mit Asylsuchenden, Aufenthaltsberechtigten und Minderheiten. Die Mängel bei der Umsetzung der Paktverpflichtungen sind in diesem Zusammenhang sowohl rechtlicher als auch praktischer Natur.

Das erst neu geschaffene Asylgesetz enthält im beschleunigten Asylantragsverfahren kurze Fristenregelungen, die den Zugang zu effektivem Rechtsschutz in Fällen der Abschiebung erschweren und so einen Verstoß gegen Art. 6, 7 und 2 Abs. 3 darstellen. Des weiteren hat sich Lettland zwar

darum bemüht, den Erwerb der Staatsbürgerschaft für Ausländer zu erleichtern. Gleichwohl zeigen diese Anstrengungen nur begrenzt Erfolg, da die Betroffenen nicht einmal den erforderlichen Antrag stellen. Den Grund dafür sieht der Ausschuß unter anderem<sup>52</sup> in der Antragsvoraussetzung, einen erfolgreich bestandenen Sprachtest nachzuweisen<sup>53</sup>. Vor dem Hintergrund, daß Ausländer in Lettland die Paktrechte in vollem Umfang erst als Staatsbürger genießen, weist der Ausschuß drauf hin, daß der Vertragsstaat eine positive Pflicht habe, die Paktrechte zu gewährleisten und zu schützen und daher mögliche Antragshindernisse aus dem Weg zu räumen.<sup>54</sup> Nicht der Amtssprache mächtig zu sein, bedeutet für die Betroffenen in Lettland zudem eine Einschränkung im Umgang mit öffentlichen Einrichtungen. In die Kritik gerät Lettland auch wegen seines Bildungsgesetzes, welches die Landessprache als Lehrsprache und Fristen für den Wechsel von der Muttersprache zur Lehrsprache normiert. Insbesondere in der Sekundarstufe könne sich dies für Angehörige von anderssprachigen Minderheiten negativ auswirken. Überdies sei die Praxis, Privatschulen nur dann zu fördern, wenn sie Lettisch als Lehrsprache verwenden, nicht paktkonform. Diesen negativen Auswirkungen seiner „Sprachenpolitik“<sup>55</sup>

<sup>51</sup> Z.B. das neue Asylgesetz, das Arbeitsgesetz, das Gesetz gegen Menschenhandel und Änderungen des Wahlgesetzes.

<sup>52</sup> Im Staatenbericht (Fn. 49), Nr. 27ff., verweist Lettland auf einen Forschungsbericht, der als weitere Barrieren nennt: die Höhe der Gebühr für die Einbürgerung und die fehlende Motivation der Betroffenen aufgrund fehlender Vorteile durch die Einbürgerung. Als Abhilfemaßnahmen hat das Kabinett bereits 2001 eine Gebührensenkung beschlossen und die Einbürgerungstests vereinfacht.

<sup>53</sup> Demgegenüber behauptet der Vertragsstaat, daß 95% der Antragsteller den Test bestünden.

<sup>54</sup> Lettland hat über die Abhilfemaßnahmen im Rahmen des Follow-up-Verfahrens gemäß Art. 70 Abs. 5 VerfO zu berichten. Siehe zum Ganzen insbesondere auch den Bericht CommDH(2004)3 des Menschenrechtskommissars des Europarats vom 12. Februar 2004 über seinen Besuch in Lettland, S. 7ff., im Internet verfügbar unter der URL: <www.coe.int/T/E/Commissioner\_H.R/Communication\_Unit>.

<sup>55</sup> Im einzelnen auch der Bericht des Menschenrechtskommissars des Europarats (Fn. 54), S. 14ff.

soll Lettland durch geeignete Maßnahmen, wie zum Beispiel die Einrichtung und den Ausbau von Übersetzungsdiensten, begegnen und über die diesbezüglichen Fortschritte gemäß Art. 70 Abs. 5 VerfO berichten.

Ein weiteres Problem, das Lettland mit anderen ehemaligen Ostblockstaaten gemein hat, ist der Umgang mit den Sinti und Roma. Der Ausschuß äußert sich in diesem Zusammenhang besorgt über die Regelung, daß die ethnische Herkunft Eingang in die Identitätspapiere findet und ist der Auffassung, daß der Vertragsstaat hier Abhilfe schaffen muß, um einen paktkonformen Zustand herzustellen. Außerdem ist eine uneingeschränkte Partizipation dieser Minderheit an den Paktgarantien zu gewährleisten.

Gleichheitsrechte des Pakts sind ebenfalls betroffen, durch Diskriminierung von Frauen – namentlich bei der Höhe von Löhnen und Gehältern – und bei der Regelung des Wehersatzdienstes, dessen Dauer von 24 Monaten Strafcharakter hat.

Diskutiert wurden im übrigen Berichte über Mißhandlungen durch Polizeiangehörige<sup>56</sup> und das Fehlen eines Kontrollorgans, welches die Arbeit der Polizei diesbezüglich überwacht, die zulässige Dauer der Untersuchungshaft, insbesondere für jugendliche Straftäter und weitere Einzelprobleme. Bei den hier im einzelnen gerügten Gesichtspunkten – u.a. Informationsmangel, Mangel an statistischem Material, Tempo der Implementierungsbemühungen – wird jedoch deutlich, daß es sich hierbei um weniger schwerwiegende und grundlegende Probleme handelt.

Der nächste und dritte Staatenbericht Lettlands ist deshalb auch erst am 1. November 2008 fällig; zuvor sind der zweite Staatenbericht und die abschließenden Bemerkungen der Öffentlichkeit zugänglich zu machen.

<sup>56</sup> Vgl. auch den Report des *Menschenrechtskommissars des Europarats* (Fn. 54), S. 5, Nr. 8ff.

## Luxemburg

Am 24. März 2003, während der 78. Tagung, lag der dritte Staatenbericht Luxemburgs<sup>57</sup> den Mitgliedern des Ausschusses zur Beratung vor – über zehn Jahre, nachdem der letzte Staatenbericht<sup>58</sup> beraten worden war. Gleich zu Beginn seiner kritischen Abschließenden Bemerkungen<sup>59</sup> legt der Ausschuß dem Vertragsstaat nahe, seine Vorbehalte gegenüber verschiedenen Paktbestimmungen mit dem Ziel, diese soweit wie möglich zurückzuziehen, einer Prüfung zu unterziehen.

Neben einigen Detailfragen<sup>60</sup> trägt sich der Ausschuß mit Sorge bezüglich der höchstzulässigen Dauer der Einzelhaft und der Möglichkeit der Anordnung einer Kontaktsperre im Strafvollzug. Luxemburg wird vom Ausschuß daher aufgefordert, im Rahmen des Follow-up-Verfahrens darüber zu berichten, welche Maßnahmen ergriffen wurden, um eine paktkonforme Behandlung von Strafgefangenen sicherzustellen, und ob die betreffende Gesetzgebung dahingehend geändert wurde, daß die Isolationshaft im Strafvollzug und insbesondere in der Untersuchungshaft nunmehr geregelt, beschränkt und langfristig abgeschafft wird.

Ferner nimmt der Ausschuß die Praxis Luxemburgs, lediglich christliche und jüdische Glaubensgemeinschaften – u. a. finanziell – zu unterstützen, zum Anlaß, den Vertragsstaat darauf hinzuweisen, daß dies mit Art. 18, 26 und 27 kollidieren könne. Der Vertragsstaat habe daher dafür zu sorgen, daß religiöse und weltanschauliche Gemeinschaften nicht diskriminiert sondern gleich gefördert werden und diesbe-

<sup>57</sup> UN-Dok. CCPR/C/LUX/2002/3.

<sup>58</sup> UN-Dok. CCPR/C/57/Add.4, beraten während der 46. Sitzung am 5. November 1992; Staatenbericht und Concluding Observations abgedruckt im Jahresbericht Teil I, UN-Dok. A/48/40 Vol. I, Nr. 115-145.

<sup>59</sup> UN-Dok. CCPR/CO/77/LUX.

<sup>60</sup> I.e. Wahlverbot als Nebenstrafe, unterschiedliche Behandlung von ehelichen und unehelichen Kindern im Zivilgesetzbuch, mangelnde Kenntnis der luxemburgischen Bevölkerung von Pakt und Fakultativprotokoll.

züglich ein paktkonformer Zustand hergestellt wird.

Über die Umsetzung dieser Empfehlungen sowie die weiteren Fortschritte bei der Implementierung des Pakts hat Luxemburg den Ausschuß in seinem vierten, am 1. April 2008 fälligen Staatenbericht zu informieren.

## Mali

Nach mehr als 20 Jahren legte die Republik Mali ihren zweiten Staatenbericht dem Menschenrechtsausschuß vor, den dieser während der 77. Tagung beriet.<sup>61</sup>

Die zum Erstbericht verabschiedeten Concluding Observations betrafen die Implementierung des IPbpR während der Zweiten Republik ab 1979. Nach dem Militärputsch von 1991 und dem sich daran anschließenden Demokratisierungsprozeß, beginnend mit der Verabschiedung einer neuen Verfassung im Januar 1992 und freien Wahlen im Frühjahr 1992, hat sich die innenpolitische Situation jedoch derart geändert, daß der Staatenbericht lediglich auf die aktuelle Lage eingeht.

Ungeachtet der langen berichtsreichen Zeit nimmt sich der Umfang des zweiten Staatenberichts vergleichsweise bescheiden aus.<sup>62</sup> Überdies entspricht der Bericht nicht den vom Ausschuß herausgegebenen Richtlinien über die formalen und inhaltlichen Anforderungen an einen Staatenbericht und enthält weder Informationen über die Probleme und Hindernisse bei der Umsetzung der Paktrechte noch über eine Stellungnahme zu der Themenliste<sup>63</sup> (list of issues), die dem Vertragsstaat vom Ausschuß vorab zugeleitet wurde.

Dies unter anderem nimmt der Ausschuß zum Anlaß, sein Bedauern darüber auszudrücken, daß dadurch eine tiefgehende Beratung der zur Umsetzung des Pakts erforderlichen Maßnahmen erschwert wird. Ungehalten ist der Ausschuß allerdings darüber, daß der Vertragsstaat dem ihm vorab übermittelten Fragenkatalog keine Beachtung geschenkt hat und seine Delegation nicht imstande war, konkret auf die Fragen des Ausschusses zu antworten.

Schwerpunkt der vom Ausschuß angebrachten Kritik bilden die systematischen und zum Teil massiven Verletzungen der Rechte von Frauen,<sup>64</sup> obschon der Vertragsstaat ein eigenes Ministerium für Frauen, Kinder und Familie geschaffen hat. So wird beklagt, daß die malische Gesetzgebung Frauen nach wie vor in den verschiedensten Bereichen benachteiligt und einer dringend nötigen Änderung des Familiengesetzbuchs kein Fortgang gegeben wird. Besonderen Handlungsbedarf sehen die Experten namentlich hinsichtlich der Abschaffung des Levirats,<sup>65</sup> der Beschneidung bzw. Verstümmelung von Frauen, der Pönalisierung, Ahndung und Bestrafung häuslicher Gewalt und der Gleichberechtigung von Frauen auf politischem, bildungspolitischem und wirtschaftlich-sozialem Sektor. In diesen Bereichen hat der Vertragsstaat sowohl im Rahmen des Follow-up-Verfahrens innerhalb eines Jahres als auch im kommenden Staatenbericht über die im einzelnen vorgeschlagenen und ergriffenen Maßnahmen zu berichten. Vor diesem Hintergrund empfiehlt der Ausschuß im wesentlichen die Verabschiedung eines Familiengesetzbuchs, das paktkonforme nichtdiskriminierende Regelungen über das Eherecht und das Verbot und die Kriminalisierung der Polygamie bzw. des Levirats enthalten sollte, und die Vorname entsprechender flankierender Maß-

<sup>61</sup> UN-Dok. CCPR/C/MLI/2003/2. Den Erstbericht reichte Mali am 7. April 1981 ein. Abschließende Bemerkungen: UN-Dok. CCPR/CO/77/MLI.

<sup>62</sup> Der Bericht umfaßt 40 Seiten, etwa ein Viertel davon enthält lediglich allgemeine Informationen ähnlich denen eines „Core-Document“.

<sup>63</sup> List of Issues: Mali, UN-Dok. CCPR/C/77/L/MLI.

<sup>64</sup> Insbesondere von Art. 3, 6, 7, 16 und 23.

<sup>65</sup> Levirat oder Schwagerehe: die Sitte, daß der (jüngere) Bruder die kinderlose Frau des verstorbenen (älteren) heiraten muß; die Witwe wird dadurch wirtschaftlich und sozial abgesichert. Man verhilft in gewissem Sinne auf diese Weise dem kinderlos verstorbenen älteren Bruder zu Nachkommen.

nahmen, wie z. B. die Etablierung von Aufklärungs- und Bildungsprogrammen sowie insbesondere Maßnahmen zum Schutz von Frauen.

Weiterhin nimmt der Ausschuß besorgt Berichte zur Kenntnis, wonach in Mali gefoltert und ohne gerichtsförmliches Verfahren hingerichtet wird<sup>66</sup> und nach wie vor Formen von Sklaverei, Leibeigenschaft und Kinderhandel vorkommen. Dies sollte nach Ansicht des Ausschusses vom Vertragsstaat untersucht und unterbunden werden. Überdies werden vom Ausschuß verschiedene weitere Untersuchungsgegenstände aufgegriffen und diskutiert, namentlich die Ausbildung von Justiz- und Vollzugspersonal in Bezug auf den Pakt, seine innerstaatliche Anwendung, die gesetzliche Verankerung und Anwendung von freiheitsentziehenden Maßnahmen und die Behandlung von mauretanischen Flüchtlingen auf malischem Staatsgebiet.

Gleichwohl ist dabei jedoch zu beachten, daß es sich einerseits um Berichte handelt, die dem Ausschuß nicht von dem Vertragsstaat zugeleitet wurden. Andererseits ist – auch angesichts der Kritik des Ausschusses, der vorliegende Bericht sei lediglich „formaler Natur“ – nicht zu übersehen, daß der Bericht kaum bzw. keine Ausführungen über Paktverletzungen durch Hoheitsträger enthält.

Nicht zuletzt sind jedoch auch die bisherigen Bemühungen des Vertragsstaats positiv zu erwähnen, die Fortbildung des Rechtsstaats unter anderem durch weitreichende Gesetzesreformen und der Schaffung des Amtes einer Ombudsperson voranzutreiben.

In Anbetracht der Fülle von Kritikpunkten, die vom Ausschuß im einzelnen diskutiert

---

<sup>66</sup> Die Todesstrafe ist in Mali zwar gesetzlich noch vorgesehen, wird aber in der Praxis so gut wie nicht verhängt. Darüber hinaus sei hier anerkennend festgehalten, daß der in Europa ausgebildete Staatspräsident *Alpha O. Konaré* öffentlich die Todesstrafe ablehnt. Vgl. u.a. auch die Mali betreffenden Jahresberichte von amnesty international, abrufbar im Internet unter der URL: <www.amnesty.de>. Mali ist 1999 der UN-Antifolterkonvention (CAT) beigetreten.

wurden und vom Vertragsstaat zu beachten sind, ist der kommende Staatenbericht nach Ablauf von zwei Jahren im April 2005 vorzulegen – eine vergleichbar kurze Zeitspanne.

## Philippinen

Während der letzten Tagung des Ausschusses im Jahr 2003 beriet dieser den zusammengefaßten zweiten und dritten Staatenbericht der Republik Philippinen.<sup>67</sup> Obgleich es der Ausschuß mit einigem Wohlwollen zur Kenntnis nahm, daß nach nunmehr 14 Jahren der Dialog mit dem Vertragsstaat fortgesetzt werden konnte, beanstandete er die damit verbundene Vertragspflichtverletzung und die daraus resultierenden negativen Auswirkungen für den Implementierungsprozeß. Ebenfalls beanstandet wurde, daß die Staatendelegation zu einer Vielzahl von Fragen keine oder nur ungenügende Antworten gegeben hat und der Ausschuß sich kein Bild von der tagtäglichen Menschenrechtssituation machen konnte.

Als positiv bewertet der Menschenrechtsausschuß die Fortschritte, die der Vertragsstaat bei der Reform der innerstaatlichen Gesetzgebung erzielt hat, um diese seinen Verpflichtungen aus dem Pakt anzupassen. Begrüßt wird dabei unter anderem die Ratifikation des Fakultativprotokolls im August 1989. Unbeschadet dessen ermutigt der Ausschuß die philippinische Regierung diesen Reformprozeß zügig voranzutreiben.

Hauptgegenstand der Ausschußkritik ist gleichwohl die bisher nicht ausreichende legislative Umsetzung der einzelnen Gewährleistungen des Pakts. Dies beginnt schon bei der mangelhaften Informationspolitik des Vertragsstaats in bezug auf so grundlegende Angaben, wie den Umfang der bisher vorgenommenen Implementierung der Paktrechte in nationales Recht

---

<sup>67</sup> Zweiter und dritter Staatenbericht vom 26. August 2002, UN-Dok. CCPR/C/PHL/2002/2, ursprünglich fällig am 22. Januar 1993. Abschließende Bemerkungen: UN-Dok. CCPR/CO/79/PHL.

und deren konkreten Anwendung durch die nationalen Gerichte. Dies setzt sich fort, einerseits in Form von Mängeln bei der Gesetzgebung selbst, wie zum Beispiel durch die Nichtbeachtung des Bestimmtheitsgrundsatzes bei der Regelung von Menschenrechtsschranken,<sup>68</sup> andererseits hinsichtlich des Inhalts von Gesetzen selbst. So liegt der Legislative des Vertragsstaats ein Gesetz zur Verabschiedung vor, welches die Verhängung der Todesstrafe vorsieht, obwohl dies durch die Verfassung verboten wurde. Überdies verstößt auch die Fassung dieses Gesetzes gegen Art. 6 Abs. 2, weil es die Todesstrafe auch für Straftaten vorsieht, welche nicht unter die Definition „schwerste Verbrechen“ subsumierbar sind, und die Todesstrafe auch für Minderjährige zulässt.<sup>69</sup> Gerügt wird außerdem das Fehlen von Regelungen, die Menschenrechtsverletzungen durch andere Hoheitsträger sanktionieren. Namentlich wird in diesem Zusammenhang beklagt, daß keine (Straf-) Vorschriften existieren, die die Anwendung von Folter sowie grausamer, unmenschlicher und erniedrigender Behandlung verbieten oder sanktionieren. Besorgniserregend ist dieser Zustand vor allem vor dem Hintergrund zahlreicher Berichte über weitverbreitete Menschenrechtsverletzungen dieser Art – unter anderem an Menschenrechtsaktivisten, Journalisten und Führern ethnischer Minder-

heiten – durch Vollzugsbeamte<sup>70</sup> oder Angehörige des Geheimdienstes.<sup>71</sup>

Die diesbezüglichen Berichte geben Anlaß zu großer Sorge. So wurden dem Ausschuß Fälle von extralegalen Tötungen,<sup>72</sup> willkürliche Verhaftungen, Schikane und Einschüchterungen sowie Mißbrauch, insbesondere von Verhafteten, Frauen und Kindern, angezeigt ohne daß gegen die jeweiligen Täter ermittelt oder deren Taten geahndet wurden. Das Zusammenspiel mit dem Fehlen diesbezüglicher Sanktionsnormen und nicht wirksamen Beschwerdemechanismen begünstigt nach Ansicht des Ausschusses weitere Menschenrechtsverletzungen bei gleichzeitiger Straffreiheit der Täter.<sup>73</sup> Insbesondere die rechtlich zulässige Festnahme ohne Haftbefehl – namentlich von Prostituierten und Straßenkindern durch das Gesetz zur Verhinderung von Landstreicherei – sei in diesem Zusammenhang mißbrauchsanfällig und werde in der Praxis dazu benutzt, Menschen ohne konkreten Tatverdacht festzuhalten.<sup>74</sup> Trotz bestehender Beschwerdemechanismen, einer Menschenrechtskommission und dem Amt eines Ombudsmanns herrscht unter der Bevölkerung daher nur wenig Vertrauen in die Effektivität dieser Einrichtungen.

In anderen Bereichen ist vom Vertragsstaat zwar die Gesetzgebung nach der Maßgabe des Pakts angepaßt worden – so in bezug

<sup>68</sup> Als konkretes Beispiel wird hier die geplante – durch das Repräsentantenhaus noch zu billigende – Gesetzgebung zur Bekämpfung des Terrorismus genannt.

<sup>69</sup> Der Ausschuß fordert den Vertragsstaat diesbezüglich dringend auf, vorbehaltlos alle Gesetze, die die Verhängung der Todesstrafe zulassen, aufzuheben und dem Zweiten Fakultativprotokoll (Fn. 5) beizutreten. Die in diesem Rahmen ergriffenen Maßnahmen sind Gegenstand der besonderen Berichtspflicht des Vertragsstaats gemäß Art. 70 Abs. 5 VerfO. Hinzuweisen ist in diesem Zusammenhang auf das von der philippinischen Staatspräsidentin *Gloria Macapagal Arroyo* verkündete Hinrichtungsmoratorium, vgl. Jahresbericht 2003 von amnesty international, im Internet abrufbar unter der URL: <www.amnesty.de>.

<sup>70</sup> Zu diesem Begriff vgl. Fn. 31.

<sup>71</sup> Siehe hierzu jeweils auch die betreffenden Jahresberichte von amnesty international, zuletzt der Jahresbericht 2003, vgl. Fn. 69.

<sup>72</sup> „*Extrajudicial killings*“.

<sup>73</sup> Über die Implementierung der vom Ausschuß in diesem Zusammenhang aufgezeigten präventiven und repressiven Abhilfemaßnahmen hat der Vertragsstaat im Rahmen des Follow-up-Verfahrens gemäß Art. 70 Abs. 5 zu berichten.

<sup>74</sup> Über die vom Vertragsstaat diesbezüglich ergriffenen Abhilfemaßnahmen – paktkonforme Änderung der betreffenden Gesetze – ist im Rahmen des Follow-up-Verfahrens ebenfalls gemäß Art. 70 Abs. 5 VerfO innerhalb eines Jahres zu berichten.

auf ethnische Minderheiten<sup>75</sup> –, jedoch wurden vielfach ineffektive oder überhaupt keine Maßnahmen ergriffen, um die betreffenden Gesetze tatsächlich umzusetzen. Große Defizite – rechtlicher und tatsächlicher Art – gibt es speziell auch beim Schutz von Kindern. So existiert keine Jugend(straf-)gerichtsbarkeit, werden inhaftierte Kinder Opfer von Folter, Mißhandlungen und Mißbrauch und werden nicht selten zusammen mit Erwachsenen untergebracht, ohne daß ihnen die Möglichkeit gewährt wird, mit Sozialarbeitern oder Rechtsanwälten Kontakt aufzunehmen.

Abschließend weist der Ausschuß darauf hin, daß – obwohl die philippinische Verfassung Gleichheitssätze beinhaltet – bisher insbesondere Normen fehlen, die eine Rassendiskriminierung verbieten, und ersucht den Vertragsstaat darum, die erforderlichen gesetzgeberischen Maßnahmen zu ergreifen, um den in Art. 3 und 26 verbürgten Rechten Geltung zu verschaffen.

Den vierten, den formalen Anforderungen entsprechenden Staatenbericht haben die Philippinen spätestens am 1. November 2006 abzusetzen, wobei der Vertragsstaat ein besonderes Augenmerk auf die Informationen über die Implementierung der aktuellen Abschließenden Bemerkungen zu richten hat.

## Portugal

Ebenfalls mit einer Verzögerung – von immerhin mehr als einem Jahrzehnt<sup>76</sup> – wurde der Staatenbericht Portugals eingereicht und während der 78. Ausschußsitzung im Juli 2003 beraten.<sup>77</sup> Neben der in solchen Fällen üblichen Rüge, daß eine derartige Vernachlässigung der Berichtspflicht eine tiefere Beratung von

Maßnahmen zur Implementierung der Paktbestimmungen verhindere, wurden die übermittelten Informationen als ungenügend kritisiert.

Dessen ungeachtet findet der Ausschuß lobende Worte für die bisherigen Bemühungen Portugals, die im Pakt verbürgten Rechte umzusetzen. Zu nennen sind in diesem Zusammenhang die Schaffung von zwei Generalinspektionen,<sup>78</sup> die Einrichtung des Amtes eines Ombudsmanns, die Verbesserung der Situation von Strafgefangenen, insbesondere die Verringerung der Überbelegung in Vollzugsanstalten, die Verankerung des aktiven und passiven Wahlrechts für Ausländer und nicht zuletzt die Veröffentlichung und Verbreitung von UN-Menschenrechtsdokumenten in portugiesischer Sprache.

Die weit überwiegende Anzahl der Sachverhalte, zu denen der Ausschuß seine Empfehlungen abgegeben hat, betreffen die Bereiche Polizei- und Strafvollzug, Abschiebegewahrsam und Strafverfolgung. Lediglich drei weitere Sachverhalte – der anhaltend hohe Anteil von Kinderarbeit, die Situation der Sinti und Roma und das Fehlen ausreichender Informationen über die Arbeit des Ombudsmanns – sind für die Menschenrechtsexperten Anlaß diesbezüglicher Empfehlungen.

Besorgniserregend sind nach Ansicht des Ausschusses Berichte über Mißhandlungen mit Todesfolge, sowohl im Polizeigewahrsam (hier durch Polizeibeamte) als auch im Strafvollzug (dort durch Strafvollzugsbeamte ebenso wie durch Mithäftlinge), und die Tatsache, daß die Justiz diese Fälle nur schleppend ermittelt und ahndet (Verletzungen von Art. 2, 6, 7, 10 und 26).<sup>79</sup> Des weiteren werden in diesem Zusammen-

<sup>75</sup> So z.B. der *Indigenous Peoples' Rights Act* von 1997.

<sup>76</sup> Bereits am 1. August 1991 war der dritte Staatenbericht Portugals fällig.

<sup>77</sup> Staatenbericht vom 6. Juni 2002, UN-Dok. CCPR/C/PRT/2002/3; Concluding Observations vom 5. Juli 2003, UN-Dok. CCPR/CO/78/PRT.

<sup>78</sup> Eine Inspektion zur Überwachung der dem Innenministerium nachgeordneten Behörden und eine zur Überwachung der Justiz.

<sup>79</sup> Konkret bezieht sich der Ausschuß hier auf den gewaltsamen Tod zweier Häftlinge im Oktober 2001 in der Justizvollzugsanstalt von *Vale de Judeus* und Gerüchte von Mißhandlungen in weiteren Haftanstalten. Der gesamte Sachverhalt ist Gegenstand der speziellen Berichtspflicht des Vertragsstaats nach Art. 70 Abs. 5 Verfo.



hang die menschenrechtswidrigen Zustände<sup>80</sup> in den portugiesischen Justizvollzugsanstalten angesprochen (Verletzung von Art. 7 und 10). Schließlich diskutiert der Ausschuß die portugiesischen Regelungen über den Schußwaffengebrauch von (Justiz-) Vollzugsbeamten, wobei die Tatsache alarmierend ist, daß – vor dem Hintergrund unzureichender Schulung der Waffenträger – der Einsatz von Schußwaffen bereits verschiedentlich zu Todesfällen geführt hat (Art. 6 und 7).

Neben der Beseitigung dieser Zustände<sup>81</sup> empfiehlt der Ausschuß weitere, sowohl präventive Maßnahmen, namentlich u. a. die Aus- und Weiterbildung der betreffenden Vollzugskräfte sowie die Anpassung der betreffenden gesetzlichen Grundlagen als auch repressive Maßnahmen, wie die zeitnahe und umfassende Ermittlung und Ahndung von Straftaten im Amt u.a. durch ein beim Innenministerium neu einzurichtendes unabhängiges Untersuchungsorgan. Überdies sind die Opfer von Straftaten dieser Art oder deren Hinterbliebenen angemessen zu entschädigen.

Seinen nächsten Staatenbericht hat Portugal spätestens am 1. August 2008 vorzulegen und im Rahmen des Follow-up-Verfahrens innerhalb eines Jahres über die Maßnahmen zu berichten, die anlässlich der betreffenden Empfehlungen ergriffen wurden.

### Russische Föderation

Unter dem 17. September 2002 und damit mit einem Verzug von vier Jahren<sup>82</sup> reichte die Russische Föderation ihren fünften Staatenbericht ein, den der Ausschuß im Oktober 2003 – nachdem die Beratung auf Wunsch des Vertragsstaat sehr zum Ärger der Ausschußmitglieder verschoben worden war – beriet.<sup>83</sup>

Grundsätzlich positiv bewerten die Menschenrechtsexperten die Bemühungen des Vertragsstaats, die Stellung der Gerichtsbarkeit zu stärken, die den Schutz der Paktrechte weiter vorangetrieben hat. Beispielfhaft steht dafür eine Entscheidung des Obersten Gerichtshofs der Russischen Föderation, die russische Gerichte in deren Verpflichtung anleitet, internationale (Menschenrechts-) Verträge zu beachten. Erwähnt sei außerdem die Einrichtung des Amtes eines Menschenrechtskommissars und dessen Ernennung im Mai 1998.

Gemessen an der immensen Zahl der vom Ausschuß als besorgniserregend eingestuft Fälle von Paktverletzungen, nehmen sich die vorgenannten Fortschritte allerdings bescheiden aus.

Tief besorgt ist der Ausschuß über die fortgesetzten Menschenrechtsverletzungen in Tschetschenien,<sup>84</sup> deren mangelhafte Ermittlung und Ahndung sowie die diesbezüglich durch das Terrorismusbekämpfungsgesetz eingeführten Verfolgungshindernisse. Die Umsetzung der vom Ausschuß hier empfohlenen Abhilfemaßnahmen ist Gegenstand der besonderen Berichtspflicht gemäß Art. 70 Abs. 5 VerfO. In diesem Zusammenhang bemängelt der

<sup>80</sup> Im einzelnen: Überbelegung von bis zu 20 v. H., unzureichende ärztliche Versorgung der Häftlinge und keine durchgängige Trennung von Häftlingen aus U-Haft und Strafvollzug.

<sup>81</sup> Hinsichtlich des Sachverhaltskomplexes „Schußwaffengebrauch“ wird der Vertragsstaat aufgefordert, die nationalen gesetzlichen Regelungen an die entsprechenden UN-Grundprinzipien für die Anwendung von Gewalt und den Gebrauch von Schußwaffen durch Beamte mit Polizeibefugnissen von 1990 über den Schußwaffengebrauch anzupassen und die Vollzugsbediensteten insofern nachzuschulen.

<sup>82</sup> Fällig war der Bericht bereits am 4. November 1998.

<sup>83</sup> UN-Dok. CCPR/C/RUS/2002/5. Zum vierten Staatenbericht der Russischen Föderation vgl. *Strauß* (Fn. 29), S. 21. Abschließende Bemerkungen: UN-Dok. CCPR/CO/79/RUS.

<sup>84</sup> Beispielfhaft werden in diesem Zusammenhang aufgezählt: Mord, Folter, Vergewaltigung und Verschleppung. Siehe hierzu auch die Empfehlung CommDH/Rec(2002)1 des *Menschenrechtskommissars des Europarats* vom 30. Mai 2002, zu finden unter der URL: <[www.coe.int/T/E/Commissioner\\_H.R/Communication\\_Unit](http://www.coe.int/T/E/Commissioner_H.R/Communication_Unit)>.

Ausschuß – obwohl die Delegation des Vertragsstaats dies bestritten hat –, daß Bürgerkriegsflüchtlinge gezwungen werden, nach Tschetschenien zurückzukehren. Diskutiert wurden auch die Umstände der Präsidentenwahl in Tschetschenien im Oktober 2003, bei der es zu Unregelmäßigkeiten gekommen sein soll, was der Ausschuß zum Anlaß nimmt, den Vertragsstaat auf seine Verpflichtung gemäß Art. 25 hinzuweisen.

Besorgniserregend sind auch verschiedene vom Ausschuß diskutierte Sachverhalte, in denen vom Vertragsstaat massiv in die Meinungs- und Pressefreiheit eingegriffen wurde. Zu nennen sind hier die Gleichschaltung verschiedener Medienkonzerne – darunter des Fernsehsenders NTV im Jahre 2001 –, die beabsichtigten paktwidrigen Änderungen des Medien- und des Terrorismusbekämpfungsgesetzes, Strafverfahren und Verurteilungen von Journalisten und Autoren wegen der Verbreitung von Informationen von öffentlichem Interesse sowie sich häufende, gewalttätige – teilweise tödliche – Übergriffe auf Journalisten.<sup>85</sup>

Ein weiterer vom Ausschuß beratener Sachverhalt ist die Abschaffung der Todesstrafe in Rußland. Die Todesstrafe ist (noch) in Art. 20 Abs. 2 der russischen Verfassung<sup>86</sup> verankert, wurde aber per Dekret des Präsidenten ausgesetzt. Überdies darf die Todesstrafe in der Russischen Föderation nur von Geschworenengerichten ver-

hängt werden. Solche existieren aber nur in neun Regionen<sup>87</sup> Rußlands, weshalb der Verfassungsgerichtshof in einer Entscheidung vom 2. Februar 1999 ein Moratorium verhängt hat, aufgrund dessen die Verhängung der Todesstrafe so lange zu unterbleiben hat, bis alle Regionen über ein Geschworenengericht verfügen. Die Einrichtung dieser Gerichte soll bis 2007 abgeschlossen sein. Vor diesem Hintergrund fordert der Ausschuß den Vertragsstaat auf, die Todesstrafe nunmehr auch de iure abzuschaffen und zwar noch bevor das vom Verfassungsgerichtshof ausgesprochene Moratorium außer Kraft tritt. Über die diesbezüglich ergriffenen Abhilfemaßnahmen hat der Vertragsstaat im Rahmen des Follow-up-Verfahrens gemäß Art. 70 Abs. 5 VerfO innerhalb eines Jahres zu berichten.

Ferner wurde von dem Ausschuß die Situation der Frauen diskutiert, wobei deren anhaltende Ungleichbehandlung ebenso thematisiert wurde wie die hohe Armutsrate unter Frauen und die weite Verbreitung häuslicher (resp. ehelicher) Gewalt.

Folgende Sachverhalte, wurden vom Ausschuß beraten und geben Anlaß zur Sorge:

- Berichte über Folter und Mißhandlungen durch die Polizei,
- die Umstände der Beendigung der Geiselnahme in dem Moskauer Theater „Nordost“ im Oktober 2002,
- die Zustände in russischen Haftanstalten, wie Überbelegung, Gewaltanwendung durch Vollzugsbeamte und mangelnde Hygiene,
- die zunehmende Fremdenfeindlichkeit – auch von offizieller Seite – und Gewalt gegenüber ethnischen Minderheiten und
- die administrativen Unzulänglichkeiten bei der Bearbeitung von Asylanträgen.

<sup>85</sup> Der Medienbeauftragte der OSZE, *Freimut Duve*, spricht in diesem Zusammenhang treffend von „Zensur durch Mord“, s. Bericht des Medienbeauftragten an den Ständigen Rat der OSZE vom 11. Dezember 2003, Seite 2, verfügbar im Internet unter der URL: <[www.osce.org/documents/rfm/2003/12/1641\\_en.pdf](http://www.osce.org/documents/rfm/2003/12/1641_en.pdf)>.

<sup>86</sup> Russische Verfassung vom 12. Dezember 1993, im Internet abrufbar unter der URL: <[ks.rfnet.ru/deutsch/rus\\_germ.htm](http://ks.rfnet.ru/deutsch/rus_germ.htm)>. Art. 20 Abs. 2 lautet: „Die Todesstrafe kann bis zu ihrer Abschaffung durch föderales Gesetz als Ausnahmemaßnahme zur Ahndung besonders schwerer Verbrechen gegen das Leben festgelegt werden, wobei dem Beschuldigten das Recht auf eine Verhandlung seines Falles durch ein Gericht unter Mitwirkung von Geschworenen gewährt wird.“

<sup>87</sup> Der Staatenbericht spricht ohne Unterscheidung von „Russian regions“ (Fn. 83), Nr. 41.

Mit Ausnahme der Sachverhalte, die der besonderen Berichtspflicht gemäß Art. 70 Abs. 5 VerfO unterliegen, wiegen diese Gesichtspunkte offenbar nicht so schwer, als daß der Ausschuß den Berichtszeitraum des nächsten Staatenberichts verkürzt hätte. Der sechste Staatenbericht der Russischen Föderation ist am 1. November 2007 einzureichen.

### Slowakei

Am 30. Juli 2002 wurde der zweite Staatenbericht der Slowakei vom Vertragsstaat eingereicht.<sup>88</sup> Die 18 Experten des Menschenrechtsausschusses – die sich hoch erfreut zeigten über die detailliert und umfassend im Staatenbericht präsentierten und ergänzend von der Delegation vorgebrachten Informationen – berieten die zur Implementierung der Paktrechte ergriffenen Maßnahmen während der 78. Tagung im Juli 2003.<sup>89</sup>

Als positiv hervorgehoben werden die vom Vertragsstaat zur Implementierung der vom Pakt gewährleisteten Menschenrechte durchgeführten Änderungen verschiedener Gesetze<sup>90</sup>, die Ratifizierung des Zweiten Fakultativprotokolls zum Pakt zur Abschaffung der Todesstrafe<sup>91</sup> und die vom Vertragsstaat zugesicherte Befolgung seiner völkerrechtlichen Verpflichtungen, unabhängig davon, ob sie vor oder nach

der eigenen Unabhängigkeit<sup>92</sup> eingegangen wurden.

Grundsätzlich läßt die Kritik des Ausschusses in den insgesamt 13 Einzelpunkten erkennen, daß, obgleich sich die Slowakei um die legislative Implementierung der Paktgarantien besonders bemüht hat, die praktische Umsetzung nach wie vor Probleme bereitet.<sup>93</sup> Obwohl der Ausschuß bereits zum ersten Staatenbericht entsprechende Empfehlungen gemacht hatte, kam es nicht in allen Fällen zur Beseitigung der menschenrechtswidrigen Zustände.<sup>94</sup>

Breiten Raum in der vom Ausschuß vorgebrachten Kritik nehmen vor allem die Themen „Gleichbehandlung und Schutz von Frauen“ sowie die Situation der Sinti und Roma ein.

Zwar plant der slowakische Gesetzgeber ein Gleichbehandlungsgesetz, das den bereits bestehenden Schutz von Frauen durch Antidiskriminierungsgesetze und entsprechende Straftatbestände verstärken soll. Dennoch sieht der Ausschuß weiteren Handlungsbedarf, insbesondere bei der praktischen Verhütung häuslicher Gewalt und der Verhinderung von Menschenhandel mit Frauen gleich welcher Nationalität und der Beseitigung der Ursachen hierfür.

Ein ernstes Problem stellt für den Ausschuß immer noch der Umgang des Vertragsstaats mit den Sinti und Roma dar. So sind Angehörige dieser Minderheit fortgesetzt Opfer von polizeilicher Gewalt und fremdenfeindlichen Übergriffen durch die Bevölkerung, werden Frauen ohne medizinische Indikation<sup>95</sup> zwangssterilisiert,<sup>96</sup>

<sup>88</sup> UN-Dok. CCPR/C/SVK/2003/2. Zum Erstbericht vgl. *Ekkehard Strauß*, Bericht über die Arbeit des Menschenrechtsausschusses der Vereinten Nationen im Jahre 1997 - Teil I, in: MRM 1998, S. 9. Allgemein zur menschenrechtlichen Situation in der Slowakei siehe auch den Bericht CommDH(2001)5 des *Menschenrechtskommissars des Europarats* vom 19. September 2001, zu finden unter der URL: <www.coe.int/T/E/Commissioner\_H.R/Communication\_Unit>.

<sup>89</sup> Abschließende Bemerkungen: UN-Dok. CCPR/CO/78/SVK.

<sup>90</sup> Namentlich Änderungen der Verfassung, des StGB und des ArbG.

<sup>91</sup> Siehe oben (Fn. 5).

<sup>92</sup> Ab dem 1. Januar 1993. Viele der in der Slowakei Geltung besitzenden Gesetze stammen noch vom tschechoslowakischen Gesetzgeber. Die slowakische Verfassung hingegen wurde am 1. September 1992 vom slowakischen Nationalrat verabschiedet und trat bis auf wenige Ausnahmen am 1. Oktober 1992 in Kraft.

<sup>93</sup> So auch schon *Strauß* (Fn. 88).

<sup>94</sup> Z.B. die Tatsache, daß Zivilpersonen vor Militärgerichten angeklagt werden, und die Situation der Sinti und Roma.

<sup>95</sup> Auch wenn die Delegation des Vertragsstaats vorträgt, daß keine derartigen Verstöße festgestellt werden konnten.

bestehen Diskriminierungen in ökonomischer, gesellschaftlicher und sozialer Hinsicht. Die in diesem Rahmen empfohlenen Abhilfemaßnahmen sind ebenso wie die Einreichung von weiteren substantiierten Informationen und Statistiken Gegenstand der Berichtspflicht gemäß Art. 70 Abs. 5 VerfO.

Die Slowakei wird im Rahmen des dritten Staatenberichts, fällig am 1. August 2007, Gelegenheit haben, über die Maßnahmen zur Implementierung der Paktrechte insgesamt zu berichten.

### Sri Lanka

Während der 79. Sitzung im Oktober und November 2003 beriet der Ausschuß den vierten Staatenbericht Sri Lankas.<sup>97</sup>

Obwohl der Ausschuß den Anfang 2002 zwischen den Konfliktparteien ausgehandelten Waffenstillstand begrüßt, ist die allgemeine Situation in Sri Lanka nach wie vor geprägt von den anhaltenden bewaffneten Auseinandersetzungen zwischen den Sicherheitskräften und der tamilischen Separatistenorganisation „*Befreiungstiger von Tamil Eelam*“. Diese Auseinandersetzung und die Aktivitäten verschiedener Terrorgruppen bewirken die politische Destabili-

sierung und behindern die wirtschaftliche Erholung des Vertragsstaats.<sup>98</sup>

Von den Bemühungen des Vertragsstaats seinen Paktverpflichtungen nachzukommen, hebt der Ausschuß positiv hervor, die Einrichtung einer Menschenrechtskommission und deren Rolle bei der Förderung und dem Schutz der Menschenrechte im Friedensprozeß und der Menschenrechtsbildung. Überdies werden die Maßnahmen zur Menschenrechtsbildung und zur Untersuchung von Menschenrechtsverletzungen in der öffentlichen Verwaltung und bei den Streitkräften zur Kenntnis genommen und die Ratifikation des Fakultativprotokolls im Oktober 1997 begrüßt.

Ungeachtet dessen gilt das Hauptaugenmerk des Ausschusses der Vielzahl von – zum Teil schweren – Menschenrechtsverletzungen und den Problemen bei der Umsetzung der Verpflichtungen aus dem Pakt. Besonders besorgniserregend sind die paktwidrigen rechtlichen Rahmenbedingungen, die durch die Polizei und das Militär verübten Gewalttaten – namentlich willkürliche Festnahmen, Mißhandlungen, Folter und extralegale Hinrichtungen – und die vielgestaltigen Verletzungen der im Pakt verbürgten Gleichheitsgrundsätze.

Die Ausschußmitglieder zeigen sich insbesondere besorgt darüber, daß die Mehrzahl der Ermittlungsverfahren gegen Polizisten und Militäranghörige wegen Mißhandlung und Folter von Häftlingen eingestellt und nur wenige Täter verurteilt wurden. Auch bei den Fällen gewaltsamen „Verschwindenlassens“ kritisiert der Ausschuß das Unvermögen des Vertragsstaats,

<sup>96</sup> Siehe dazu insbesondere auch die lesenswerte Empfehlung CommDH(2003)12 des *Menschenrechtskommissars des Europarats* vom 17. Oktober 2003, zu finden unter der URL: <[www.coe.int/T/E/Commissioner\\_H.R/Communication\\_Unit](http://www.coe.int/T/E/Commissioner_H.R/Communication_Unit)>.

<sup>97</sup> UN-Dok. CCPR/C/LKA/2002/4 vom 18. September 2002, ursprünglich fällig am 10. September 1996. In den Concluding Observations heißt es eingangs zwar: „*combined forth and fifth report*“ jedoch handelt es sich tatsächlich (nur) um den vierten Staatenbericht. Zum dritten Staatenbericht Sri Lankas vgl. *Strauß* (Fn. 29), S. 21f. Abschließende Bemerkungen: UN-Dok. CCPR/CO/79/LKA.

<sup>98</sup> Zur allgemeinen Situation siehe u.a. die Länderinformation des Auswärtigen Amtes (Stand: 20. Februar 2004), im Internet verfügbar unter der URL: <[www.auswaertigesamt.de/www/de/laenderinfos/index\\_html](http://www.auswaertigesamt.de/www/de/laenderinfos/index_html)> und den Jahresbericht 2003 von amnesty international, im Internet verfügbar unter der URL: <[www.amnesty.de](http://www.amnesty.de)>. Die Staatendelegation selbst ist indes der Ansicht, daß mit dem Waffenstillstandsabkommen von 2002 der „*Weg in eine Ära des Friedens und der Versöhnung*“ geebnet sei, Summary Record of the 2156<sup>th</sup> Meeting, UN-Dok. CCPR/C/SR.2156, Nr. 2 (Übersetzung des Autors).

die Verantwortlichen zu ermitteln und zu bestrafen. Beiden Sachverhalten ist gemein, daß die Opfer eingeschüchtert werden, um sie von entsprechenden Beschwerden abzuhalten. Sri Lanka wird daher empfohlen, Abhilfemaßnahmen sowohl auf rechtlichem Sektor als auch in der Praxis zu ergreifen, insbesondere die nationale Menschenrechtskommission in die Aktivitäten einzubinden; hierüber hat der Vertragsstaat gemäß Art. 70 Abs. 5 VerfO binnen Jahresfrist Bericht zu erstatten.

Sorgen bereitet dem Ausschuß auch das Terrorismusbekämpfungsgesetz<sup>99</sup> Sorge, das in Teilen gegen Art. 4, 9 und 14 verstößt, wenngleich die srilankische Regierung dessen Umsetzung ausgesetzt hat. Insbesondere kritisiert werden die Zulässigkeitsvoraussetzungen und die konkrete Ausgestaltung der Inhaftierung, deren Anordnung einer gerichtlichen Nachprüfung weitgehend entzogen ist, sowie die geplante Einbeziehung dieser Regelungen in den Entwurf des Gesetzes zur Bekämpfung des organisierten Verbrechens.

Wenig Erstaunen erzeugen in Anbetracht dessen Berichte, wonach Journalisten bei ihrer Arbeit behindert werden und entsprechenden Beschwerden – trotz Einrichtung eines Presserats – von offizieller Seite nicht nachgegangen wird.<sup>100</sup>

In normativer Hinsicht kritisiert der Ausschuß, daß das srilankische Rechtssystem einerseits nicht alle Paktrechte verbürgt. So gehört das Recht auf Leben nicht zu den Grundrechten und werden einige Paktrechte ohne irgendeine Rechtfertigung nur als Bürgerrechte gewährt. Ferner behalten Gesetze, die in Grundrechte verfassungswidrig eingreifen, ihre Gültigkeit und können nicht mit einem Normenkontrollverfahren einer (verfassungsgerichtlichen) Überprüfung unterzogen werden. Der Ausschuß

befürchtet das gleiche Ergebnis hinsichtlich der Rechtmäßigkeitskontrolle von Hoheitsakten, deren Einleitung nur fristgebunden möglich ist.

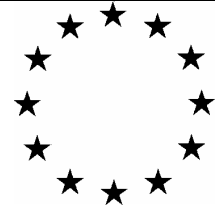
Andererseits wird – sogar verfassungsrechtlich abgesichert – die Einschränkung der Paktrechte in einem Ausmaß zugelassen, das sich jenseits der in Art. 4 geregelten Ausnahme bewegt. Überdies erlaubt Art. 15 der srilankischen Verfassung die Suspendierung von Art. 15 IPbpR, der zu den unabänderlichen Paktrechten zählt (Art. 4 Abs. 2). Sri Lanka wird daher aufgefordert, seine Verfassung paktkonform zu ändern und unterliegt insoweit der Berichtspflicht gemäß Art. 70 Abs. 5VerfO.

Im übrigen rügt der Ausschuß verschiedene Einzelfälle rechtlicher oder tatsächlicher Natur, wie zum Beispiel die rechtliche Zulässigkeit der körperlichen Züchtigung, die Verfolgung von Abtreibungen als Vergehen, wiederholte Berichte über Menschenhandel, die Überbelegung von Haftanstalten, die Amtsenthebung von Richtern am Verfassungsgerichtshof und bei den Berufungsgerichten und nicht zuletzt die nach wie vor existierende rechtliche Ungleichbehandlung von Frauen, in negativer Weise durch Untätigbleiben des Gesetzgebers, obwohl Frauen nach wie vor Opfer von (häuslicher) Gewalt sind.

Seinen fünften periodischen Staatenbericht hat Sri Lanka binnen 4 Jahren, am 1. November 2004 abzusetzen – ein Indiz dafür, daß der Ausschuß noch einigen Handlungsbedarf sieht, die Implementierung des Pakts voranzutreiben.

<sup>99</sup> Prevention of Terrorism Act (PTA) von 1979. Im Zuge des Waffenstillstandsabkommens wurde von der Regierung entschieden, das Gesetz nicht anzuwenden.

<sup>100</sup> Über die in diesem Rahmen ergriffenen Abhilfemaßnahmen hat der Vertragsstaat im Follow-up-Verfahren binnen Jahresfrist zu berichten.

Mitgliedstaaten des Europarates6. Folge  
**Spanien****I. Geschichte und Weg in den Europarat****1. Entstehung**

Die von verschiedenen Völkern – Kelten, Iberer und Tartessos – bewohnte iberische Halbinsel wird erstmals seit der römischen Eroberung als Einheit verstanden und mit der Bezeichnung Hispania/Spanien belegt. Nach der römischen Eroberung avancierte Hispania rasch zu einer der reichsten Provinzen des Römischen Reiches. Infolge des Untergangs des Weströmischen Reiches nach der Völkerwanderung wurde Spanien ab dem Jahre 419 n. Chr. zu einem westgotischen Königreich, wie sie damals in vielen Teilen Europas entstanden. Die Besonderheit der weiteren Entwicklung rührt daher, daß Spanien im Jahre 711 n. Chr. von den Arabern erobert wurde. Im Rahmen einer schrittweisen Rückeroberung durch einzelne christliche Königreiche, die sich im Laufe der Zeit zusammenschlossen und stärker wurden, kam es zur Vertreibung der Araber aus Spanien. Dieser Prozeß, der über 700 Jahre dauerte, die „Reconquista“, wurde erst durch die sogenannten katholischen Könige abgeschlossen. Nach der Heirat von *Isabella I*, Königin von Kastilien und *Ferdinand II*, König von Aragon, im Jahre 1479 wurde die iberische Halbinsel zu einem einzigen katholischen Land – bis auf das allerletzte muslimisch-arabische Einsprengsel: Granada. Mit der Eroberung Granadas im Jahre 1492 wurde auch dieser Sonderstatus aufgehoben. Im gleichen Jahr wurden auch die Juden des Landes verwiesen und die religiöse Einheitlichkeit war – durch Krieg und Vertreibung – hergestellt.

**2. Imperiale Machtentfaltung und Verfall**

Das Jahr 1492 ist auch aus einem anderen Grund das entscheidende Datum in der spanischen Geschichte. Die Entdeckung Amerikas trug wesentlich zur Beschleunigung der staatlichen Einheit und dem wirtschaftlichen Aufstieg des Landes bei. Dieses Ereignis wird noch heute als nationaler Feiertag (12. Oktober, Tag der Entdeckung Amerikas) begangen. Der territorial geeinte und religiös einheitliche Staat stellte eine gesicherte Machtbasis nach innen dar, die durch die unermesslichen finanziellen Ressourcen – Rohstoffe, Gold, Sklaven aus der neuen Welt – wirtschaftlich abgesichert wurde. Aus diesen Voraussetzungen entwickelte sich die stetige Vergrößerung des spanischen Imperiums.

Nach dem Tod der katholischen Könige (*Isabella* 1504 und *Ferdinand* 1507) und einem Interregnum wurde beider Enkel zum Herrscher: unter der Regierung Kaiser *Karls V* (*Karl I* in Spanien, 1516-1556) errang Spanien die Vormachtstellung in Europa und damit in der Welt. *Karl V* erbte als Habsburger zahlreiche Gebiete in West- und Mitteleuropa sowie in Süditalien. Eine weitere Arrondierung seines Einflußbereiches erreichte er durch militärische Siege.

Sein Sohn *Phillipp II*, der zwischen 1556 und 1598 regierte, konnte die international Hegemonialstellung Spaniens weiter ausbauen. Um den Katholizismus auszudehnen, den Islam zurückzuwerfen und die Reformation zurückzudrängen, forcierte *Phillipp II* die Ausdehnung des spanischen Weltreiches, indem „die Sonne nie unterging“. Die mit rücksichtsloser Härte durchgeführte Gegenreformation führte

zu zahlreichen Hexen- und Ketzerprozessen und einer immer mächtiger werdenden Inquisition.

Innere Orientierungslosigkeit, aufsteigende Rivalitäten in Europa – Niederlande, Frankreich, England – und eine Überdehnung des Machtbereiches führten dazu, daß das Imperium sich in der Folgezeit in einen fortschreitenden Verfall verstrickte und das Reich stetig kleiner wurde. Hervorzuheben ist an dieser Stelle die Unabhängigkeit Portugals im Jahre 1640, die auch im Kernland den Machtrückgang sichtbar machte. Das spanische Kernland blieb eine absolute Monarchie, in der die Gedanken der Aufklärung und der Revolution wenig Nachhall fanden. Dies wurde durch die dominante Stellung der katholischen Kirche einerseits und die etwas abgelegene Lage des Landes andererseits begünstigt.

### 3. Vom Unabhängigkeitskrieg bis zum Bürgerkrieg

Nach der Besetzung durch napoleonische Truppen im Jahre 1808 fand in Spanien ein wichtiges Modernisierungs- und Konstituierungsereignis statt. Die erste spanische Verfassung wurde im Jahre 1812 verabschiedet, die unter anderem eine konstitutionelle bourbonische Monarchie vorsah. Im Unabhängigkeitskrieg von 1808 bis 1814 wurden die Franzosen vertrieben, *Napoleon Bonaparte* hatte 1808 seinen Bruder *Joseph Bonaparte* zum spanischen König ernannt. *Ferdinand VII*, der nach der Vertreibung der französischen Truppen im Jahre 1814 auf den Thron gelangte, führte den Absolutismus wieder ein und hob die Verfassung auf. Aufgrund starker Proteste kam es zwischen 1820 und 1823 zu einer kurzen liberalen Periode, während derer auch die Verfassung von Cadix wieder galt, für die weiteren zehn Jahre der Regentschaft *Ferdinands VII* blieb es jedoch bei einer rückwärtsgewandten Politik, die einer Modernisierung von Staat und Gesellschaft auch insgesamt nicht förderlich war.

Der Streit über die Thronfolge *Isabellas II.* (1840-1868), die noch von *Ferdinand VII.* legalisiert worden war, spiegelt die innere Zerrissenheit Spaniens wider, dessen Bevölkerung sich im Laufe der Zeit schärfer voneinander abgrenzte und politisch unterschiedliche Positionen bezog, die lange Zeit virulent blieben, teilweise offen ausgetragen wurden und letztendlich zum Bürgerkrieg im 20. Jh. führten. Das Problem der Unvereinbarkeit der Positionen der Liberalen einerseits und der Konservativen andererseits wurde nach den ständigen Wirren und nach der kurzen Dauer der ersten spanischen Republik im Jahre 1876 durch eine neue Verfassung gelöst. Unter dieser wechselten sich Konservative und Liberale alle vier Jahre an der Macht ab. Die solcherart sichergestellte politische Ruhe ermöglichte auch einen gewissen wirtschaftlichen Fortschritt. Festzuhalten an dieser Stelle bleibt, daß eine gesamtstaatliche, spanische Identität auch damals nicht völlig erreicht worden ist. Die fortwirkenden regionalen Identitäten suchten immer wieder nach Anerkennung. Dies führte zu den bis heute nachwirkenden Schwierigkeiten, bspw. im Baskenland. Als deutlicher Fortschritt in diesem Zusammenhang ist jedenfalls die heutige Verfassung zu sehen, deren Art. 2<sup>1</sup> das Recht auf Autonomie der Nationalitäten und Regionen anerkennt.

Die Bedeutung der Arbeiterbewegung und der Gewerkschaften in Spanien nahm nur langsam zu. Dies hing mit dem überwiegend ländlichen Charakter des Staates und seiner Wirtschaft zusammen. Allerdings kommt es insbesondere in der zweiten Hälfte des 19. Jh. zur Herausbildung von Zentren der Arbeiterbewegungen und der Gewerkschaften in den großen Industriezentren wie Barcelona und Bilbao. Der Verlust von Kuba, Puerto Rico und der Philippinen markiert einen weiteren

<sup>1</sup> Art. 2 der Verfassung von 1978: „Die spanische Verfassung anerkennt und gewährleistet das Recht auf Autonomie der Nationalitäten und Regionen, aus denen sie sich zusammensetzt, und auf die Solidarität zwischen ihnen.“

Tiefpunkt in der spanischen Geschichte (1898). Die Regierungszeit *Alfons XIII* (1886-1931) ist dementsprechend wenig glanzvoll. Innenpolitisch wird eine Auseinandersetzung zwischen Nationalisten, Arbeitern, Liberalen und Konservativen geführt, die das Land weiter schwächte. Vor diesem Hintergrund erweckt die „Bewegung der nationalen Wiedergeburt“ besonderen Glanz und zunehmende Attraktivität. Unter General *Miguel Primo de Rivera* kommt sie 1923 an die Macht. Der General errichtet eine Diktatur, beläßt den Monarchen auf dem Thron und hebt die demokratischen Freiheiten auf. *Primo de Rivera* gilt als eindeutiger Vorgänger *Franco*s und sein Sohn *José Antonio* als Vater der Ideologie des spanischen Faschismus. Es gelang *Miguel Primo de Rivera*, sich sieben Jahre an der Macht zu halten. 1930 tritt er, teilweise aus Furcht vor einem militärischen Putsch, zurück. Aus den Gemeindevahlen am 12. April 1931 gehen zwar insgesamt die Monarchisten als Sieger hervor, jedoch gelang es den republikanischen Parteien, in den wichtigen, großen Städten die Macht zu erringen. Infolge dessen wurde am 14. April die Republik ausgerufen und *Alfons XIII* verließ das Land.

Die zweite Republik wird in Spanien noch heute kontrovers beurteilt, da die franquistische Historiographie versuchte, sie als ein absolutes Chaos und als einen Übergangszustand zum Kommunismus zu charakterisieren. Die Verfassung der Republik (1933) stellte eine Wandlung zu einem neuen Spanien dar, die vorher kaum vorstellbar gewesen war. Der Staat, der für den Sieg des Katholizismus überall in der Welt gekämpft hatte, wurde laizistisch. Darüber hinaus wurde erstmalig in Spanien das Wahlrecht für Frauen eingeführt und das Land föderal organisiert. Seit der Gründung des modernen Staates hatten die Nationen Spaniens noch nie über Selbständigkeit verfügt.

Die Republik existierte nur fünf Jahre und in einigen Teilen Spaniens noch drei weitere während des Krieges. Bis 1936 gab es zahlreiche Regierungen, einige von ihnen

auch konservativ. Die letzte entstand aus einer großen Koalition von Linken und Nationalisten. Durch diese scharfen Gegensätze rechts- und linksextremer Kräfte wurde die Republik rasch zermürbt. Der innere Dauerkonflikt steigerte sich schnell zu bürgerkriegsähnlichen Auseinandersetzungen, denen die Regierung jedoch nicht gewachsen war. Diese Regierung wurde von der Armee nicht akzeptiert, so daß diese die Ermordung eines Führers der rechten Partei zum Anlaß nahm, eine lange geplante Revolte durchzuführen.

#### 4. Bürgerkrieg und Diktatur

Am 17. Juli 1936 begann der Krieg. In den ehemaligen spanischen Gebieten im Norden Marokkos erhoben sich Militärs gegen die Republik. Dieser Staatsstreich, der von General *Franco* angeführt wurde, dauerte drei Jahre.

Dieser Bürgerkrieg war das Ergebnis eines über hundert jährigen Prozesses, in dem Spanien am Aufbau einer Nation scheiterte. Es wurde zum ersten großen Schlachtfeld der neuen politischen und weltanschaulichen Fronten in Europa.

Auf der einen Seite standen die Truppen der Republik: Die „Republikaner“. Diese Partei enthielt eine große Anzahl verschiedener politischer Gruppierungen – Sozialisten, Kommunisten, einzelne Nationalisten und Anarchisten – die internationalen Brigaden (Tausende von Freiwilligen aus der ganzen Welt) und all diejenigen, die nach Unabhängigkeit von Teilen Spaniens strebten. Ihnen stellten sich die „Nationalen“ entgegen: Ein wichtiger Teil der Armee, die Reste der „Karlisten“ (konservative Monarchisten) und besonders die Kirche und damit ein Großteil der spanischen Bevölkerung, die in dieser Partei die Verteidigung des Katholizismus sah. Eine stärkere Einigkeit und die Gemeinsamkeit der nationalen Ideologie sorgten dafür, daß die „Nationalen“ untereinander besser organisiert waren.

Am 1. April 1939 konnte General *Franco*, unterstützt durch die faschistischen Regime in Deutschland und Italien, den Bür-



gerkrieg für sich entscheiden. Danach begann er mit der Errichtung eines faschistischen Staates unter seiner Führung. Die Franco-Herrschaft zeichnete eine starke Unterdrückung der politischen, wirtschaftlichen und kulturellen Rechte aus. Minderheiten, wie die Katalanen oder Basken, wurden unterdrückt, was zu anwachsenden separatistischen Bewegungen führte.

Die Diktatur *Francos* kann in zwei Perioden unterteilt werden. In den ersten zwei Jahrzehnten, bis zu den Stabilitätsentwürfen („Planes de Estabilidad“) aus dem Jahre 1959, blieb Spanien in einer absoluten, internationalen Isolation, es nahm aber gleichwohl am Marshallplan teil. In Spanien herrschte in dieser Zeit eine nationalistische Militärdiktatur, in welcher auch die Kirche eine zentrale Rolle einnahm. Die Wirtschaft stand zu großen Teilen unter staatlicher Kontrolle.

Die wirtschaftlichen Schwierigkeiten führten dazu, daß das Regime Maßnahmen treffen mußte: Eine neue Generation von Regierenden, viele von ihnen mit dem „Opus Dei“ verbunden, die besser vorbereitet waren, einen Staat zu führen, übernahmen wichtige Ämter. Mit den „Planes de Estabilidad“ wurde die spanische Ökonomie nach außen geöffnet und nach innen erfolgte eine Liberalisierung einiger Märkte. Die internationale Stellung Spaniens wurde somit verbessert, und stärkte auf diese Weise den Rücken des Regimes. Aus diesem Grund konnte die Diktatur länger überleben.

1969 wurde die „Euskadi ta Askatasuna“ (E.T.A.) gegründet, die für die Unabhängigkeit des Baskenlandes eintritt. Der von ihr verfolgte „bewaffnete Kampf“ wird innerhalb der spanischen Gesellschaft zunehmend abgelehnt.

1975 starb *Franco*. Als Staatsoberhaupt folgte ihm König *Juan Carlos I*, der Enkel *Alfons XIII*. Von diesem Zeitpunkt an begann die sogenannte „Transición“ (der Übergang zur Demokratie). *Juan Carlos I* ernannte *Adolfo Suarez* zum Premierminister. Es gelang ihm, einen friedlichen Übergang herbeizuführen. Viele Menschen

in Spanien befürworteten ein radikales Ende der Diktatur und den Beginn einer Demokratie. Dieser Prozeß schien zunächst sehr risikoreich zu sein. Es war eine Zeit der Ungewißheit und der Gefahr einer militärischen Reaktion. Der Weg, dem *Adolfo Suarez* folgte, war der einer völligen Umwandlung des politischen Systems. Diese Entscheidung verlief allerdings auch nicht ganz problemlos.

Überraschenderweise verabschiedeten die franquistischen Abgeordneten ein politisches Reformgesetz („Ley de Reforma Política“), nach dem die erste demokratische Wahl seit der „Zweiten Republik“ stattfand. Die neugewählten Abgeordneten arbeiteten an einer neuen Verfassung, die nach einem Referendum des spanischen Volkes am 6. Dezember 1978 verabschiedet wurde.

### 5. Das demokratische Spanien

Die Zeit von 1978 bis heute läßt sich in drei Phasen unterteilen, jede unterstand einer jeweils anderen Regierungspartei.

1. 1978-1982 regierte die Partei von *Adolfo Suarez* (Demokratische Zentrumsunion, UCD). In diesem Zeitraum wurde die Demokratie gefestigt, die sich letztendlich und nachhaltig mit dem gescheiterten Putschversuch vom 23. Februar 1982 durchsetzte. Die UCD bestand damals zumeist aus Anhängern der Franco-Ära.

2. 1982 war das Jahr des Sieges der PSOE (die heutige sozialdemokratische Partei), der endgültig das Ende der vorigen Epoche einläutete. Die PSOE war bis zum Jahre 1996 an der Macht. In den ersten zwei Legislaturperioden wurde die PSOE mit absoluter Mehrheit gewählt, in den zwei darauffolgenden regierte sie mit Unterstützung nationalistischer Parteien. Die Rolle dieser Parteien unterscheidet die politische Szene Spaniens von der anderer westeuropäischer Länder. Sie gelten als Mehrheitsbeschaffer im „Congreso de los Diputados“ (spanischen Abgeordnetenhaus). Die sozialdemokratische Regierungszeit des Ministerpräsidenten *Felipe*

Gonzalez war in den Anfangsjahren von Reformen gekennzeichnet. In diese Zeit fielen auch die endgültige Entwicklung zum Föderalstaat und der Eintritt Spaniens in die Europäische Gemeinschaft (1986).

3. Bei den Parlamentswahlen 1996 siegte die „PP“ (konservative Partei). Während ihrer Regierungszeit gelang es Spanien die Erfüllung des Euro-Stabilitätspaktes zu erreichen, um den Euro einführen zu können.

4. Aus den Wahlen am 14. März 2004 ging erneut die PSOE unter *Jose Luis Rodriguez Zapateros* als Sieger hervor.

Diese Entwicklung fand unter der Verfassung aus dem Jahre 1978 statt. Diese war das Ergebnis einer für die damalige Zeit angemessenen Vereinbarung. Sie beinhaltete die Akzeptanz der Monarchie von Seiten der linken Parteien. Dies stellte einen neuen Kompromiß der verschiedenen politischen Kräfte dar. Das bedeutete unter anderem ein Aufgeben von grundsätzlichen Positionen, um eine konsensfähige Demokratie aufzubauen. Dennoch beschreibt die Verfassung von 1978 nicht genau ein bestimmtes politisches System. Niemand wußte damals, wie der neue Prozeß ablaufen würde, und aus diesem Grund läßt sie verschiedene Wege offen. Schlußendlich wurde Spanien zu einem föderalen Staat, obwohl der Begriff nicht im Text der Verfassung auftaucht. In diesem Staat werden die unterschiedlichen rechtlichen Traditionen der einzelnen historischen Teile Spaniens respektiert (Präambel der Verfassung). In der Verfassung ist der spanische Staat als parlamentarische Monarchie mit zwei Kammern verankert, dem Abgeordnetenhaus und dem Senat (Senado). Nach 25 Jahren erscheint die Verfassung als erfolgreich, aber noch heute bleiben einige Fragen ungelöst, unter anderem das baskische Problem oder die Festlegung der Aufgaben des „Senado“. Eine Angst vor Verfassungsreformen scheint eine Lösung dieser Probleme zu verhindern. Der soziale Umbau der spanischen Gesellschaft hält weiterhin an.

## 6. *Weg in den Europarat und heutige Verfassung*

Spanien trat dem Europarat am 24. November 1977 bei. Das Europäische Kulturabkommen war bereits in der Franco-Ära, 1957, für Spanien in Kraft getreten.

Die spanische Verfassung sieht ein Schutzsystem der Menschenrechte vor. In den Art. 14-29 sind die Grundrechte und -freiheiten verankert, deren Durchsetzung von einem Verfassungsgerichtshof überwacht wird.

Gültig abgeschlossene internationale Verträge werden nach ihrer offiziellen Veröffentlichung in Spanien Teil der innerstaatlichen Rechtsordnung (Art. 96 Abs. 1 Satz 1 der spanischen Verfassung). Laut Art. 10 Abs. 2<sup>2</sup> der spanischen Verfassung stellen die ratifizierten internationalen Menschenrechtsverträge zusätzlich Interpretationsinstrumente für die in der Verfassung verankerten Rechte dar. Aus diesem Grund hat die Europäische Menschenrechtskonvention (EMRK), die für das Land am 4. Oktober 1979 in Kraft trat, eine konstitutionelle Wirkung in Spanien, die Urteile des Straßburger Gerichtes haben einen indirekten Einfluß auf die spanische Rechtsprechung.

Zwischen 1979 und 1998 sind die Protokolle Nr. 1, 2, 3, 5, 6, 8, und 11 zur EMRK für das Land in Kraft getreten.

Die Europäische Sozialcharta (ESC) trat für Spanien am 5. Juni 1980 in Kraft, das Zusatzprotokoll zur ECS am 23. Februar 2000. Das Änderungsprotokoll zur ESC, im Jahr 2000 ratifiziert, ist noch nicht in Kraft getreten.

Die Europäische Konvention zur Verhütung der Folter und anderer, unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe trat für Spanien am 1. September

<sup>2</sup> „Die Normen, die sich auf die in der Verfassung anerkannten Grundrechte und Grundfreiheiten beziehen, sind in Übereinstimmung mit der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte und den von Spanien ratifizierten internationalen Verträgen und Abkommen über diese Materien auszulegen.“

1989 in Kraft, die dazugehörigen Protokolle Nr. 1 und 2 am 1. März 2002. In diesem Bereich sind Berichte veröffentlicht worden, in denen konkrete Folterfälle von spanischen Polizeikräften bestätigt werden<sup>3</sup>.

Das Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten ist für Spanien am 1. Februar 1998 in Kraft getreten, die Europäische Charta der Regional- und Minderheitensprachen am 1. August 2001.

Spanien hat die europäische Grundrechtecharta unterschrieben, die auch Anwendung auf Verfassungsebene findet. Seit der Errichtung der Demokratie ist Spanien fast allen wichtigen Institutionen beigetreten und hat viele wichtige internationale Verträge ratifiziert, darunter das Statut des Internationalen Strafgerichtshofs.

## II. Bilanz vor den Straßburger Instanzen

### 1. Überblick

Der EGMR hat in 38 Fällen<sup>4</sup> über Spanien geurteilt, in dreizehn Fällen wurde keine Verletzung der Konvention festgestellt, in drei Fällen kam es zu außergerichtlichen Lösungen. Unter den 25 Fällen mit einer festgestellten Konventionsverletzung nimmt das Recht auf ein faires Verfahren (Art. 6 Abs. 1<sup>5</sup>) mit sechzehn Fällen den ersten Platz ein.

Einen Wendepunkt in der Entwicklung der Mitgliedschaft Spaniens im Europarat und der Gerichtsbarkeit des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte (EGMR) stellt das Jahr 1994 dar. Bis zu diesem Zeitpunkt war Spanien lediglich in fünf Fällen verurteilt worden. Allein im Jahre 1994 wurde der Gerichtshof in sechs Fällen angerufen. Die spanische Bevölkerung machte von ihrem Klagerecht nunmehr viel regelmäßiger Gebrauch. Dies spiegelt

eine Veränderung der Wahrnehmung des EGMR unter den Spaniern wider. Nach der Erreichung der Demokratie mußten sich die Spanier nach langen Jahren der Diktatur erst allmählich an internationale Organisationen gewöhnen. Im Laufe der Zeit hat die spanische Bevölkerung den EGMR „angenommen“ und betrachtet ihn heute als einen normalen Bestandteil möglicher juristischer Vorgänge. Der Europäische Gerichtshof hat in Spanien den Ruf einer unabhängigen, selbständigen und sachlichen Entscheidungsinstanz, im Gegensatz zu anderen internationalen Gerichtshöfen, wie dem Europäischen Gerichtshof in Luxemburg, der von den Spaniern eher als Interessenvertretung der Staaten angesehen wird.

Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte war von großer Bedeutung für die Entwicklung der spanischen Rechtsprechung. Besonders in den ersten Jahren wurden die Urteile des EGMR zum Referenzpunkt für die neu entstehende Rechtsprechung bzgl. der spanischen Verfassung. Aufgrund des jungen Alters der Verfassung, waren viele der darin verbürgten Rechte noch nicht genau abgegrenzt und ausgelegt worden. Auf diese Weise wurden die unterschiedlichen Urteile des Gerichtshofes – nicht nur diejenigen, die eine Verletzung der EMRK feststellen – eine Rechtsprechungsquelle. In den letzten Jahren hat der Einfluß der Urteile auf diesem Gebiet merklich abgenommen.

Hauptsächlich handelt es sich bei den Verfahren gegen Spanien um Verstöße gegen Art. 6, dem Recht auf ein faires Verfahren. Derartige Beschwerden kommen in Europa häufig vor, für Spanien ist es jedoch von besonderer Relevanz. Die spanische Justiz ist eine der langsamsten in Europa und genießt bei der spanischen Bevölkerung kein sehr hohes Ansehen. Aus diesem Grund hat der EGMR versucht, nicht nur zu urteilen, sondern auch Verbesserungsvorschläge gemacht. So wurde bspw. das Fehlen einer zweiten Instanz ausdrücklich kritisiert. Der spanische Verfassungsgerichtshof hat als Gründe dafür die noch nicht erfolgte Ratifikation des siebten

<sup>3</sup> Siehe, z.B. die letzten Ergebnisse des CPT des Besuches vom 22. bis 26. Juli 2001.

<sup>4</sup> Stand Februar 2004.

<sup>5</sup> Art. ohne weitere Angaben sind im folgenden solche der EMRK.

Protokolls, dessen Artikel 2 Abs. 2 Ausnahmen erlaubt, angeführt.<sup>6</sup>

## 2. Auswahl wichtiger Entscheidungen

Das erste Verfahren gegen Spanien vor dem EGMR erfolgte im Fall *Barberá, Messegué und Jabardo*<sup>7</sup> am 6. Dezember 1988. Dieser ist einer der berühmtesten Fälle in Spanien, nicht nur weil es der erste Fall gegen Spanien vor dem EGMR war, sondern vor allem wegen seiner großen nationalen Relevanz.

Am 9. Mai 1977 drangen Mitglieder einer terroristischen Gruppe, die für die Unabhängigkeit Kataloniens kämpfte, in die Wohnung der Schwester des berühmten katalonischen Unternehmers *José María Bultó* ein. Dort bedrängten sie *Bultó* mit Waffen und wickelten ihm eine Ladung Sprengstoff um die Brust. Sollte *Bultó* nicht innerhalb von 25 Tagen einen bestimmten Geldbetrag an sie zahlen oder versuchen, sich des Sprengstoffes zu entledigen, würde dieser explodieren. Zwei Stunden später explodierte der Sprengstoff aus unerfindlichen Gründen. *Bultó* war auf der Stelle tot.

*Barberá, Messegué und Jabardo* wurden, neben anderen Verdächtigen, im Zuge der Untersuchungen festgenommen. Die strafrechtliche Verfolgung ergab sich aus dem damaligen Antiterrorismusgesetz, das noch aus den Jahren der Diktatur in Kraft war. Die Verurteilung der drei Männer erfolgte nach Ansicht des EGMR unter Verstoß gegen Art. 6.

Die Männer waren in Barcelona inhaftiert. Sie wurden am Abend des 11. Januar 1982 nach Madrid gebracht, wo eine Anhörung am nächsten Morgen stattfand. Nach Aussagen der Angeklagten kamen sie um 4.00 Uhr morgens in Madrid an, die Anhörung begann um 10.30 Uhr. Sie machten geltend, daß sie sich nach einer Fahrt von

mehr als 600 km in einem Gefängnistransporter in schlechter Verfassung befanden und die Anhörung am gleichen Morgen sich für sie negativ ausgewirkt habe.

Am Morgen der Anhörung mußte der Vorsitzende Richter Madrid plötzlich verlassen und ein anderer Richter nahm seinen Platz ein. Die Anwälte der Angeklagten wurden weder über diesen Wechsel noch über den Austausch von Richter *Infante* informiert, der nicht mehr der 1. Kammer angehörte. *Barberá, Messegué und Jabardo* machten geltend, die neuen Richter waren nicht mit diesem sehr komplexen Fall vertraut, dessen Akten 1.600 Seiten stark waren.

Das Verfahren fand innerhalb eines Tages statt. Folglich konnte das Gericht sich auf keinen Fall so schnell eine fundierte Meinung über den Sachverhalt gebildet haben. Laut dem EGMR ist die Schlußfolgerung gerechtfertigt, daß das Gericht von der Schuld der Männer bereits überzeugt war und die Anhörung als pure Formalität ansah.

Das in spanischen Verfahren verbreitete Instrument der „*por reproducida*“ wurde nach Ansicht des EGMR nicht korrekt angewendet. Danach gelten lange Dokumente und Aussagen nach Vereinbarung der Parteien als vorgelesen, obwohl dies in der Verhandlung nicht der Fall ist. Dies gilt nur, wenn alle Beteiligten damit einverstanden sind. Nach Meinung des EGMR wurden wichtige Teile der Beweise nicht ausreichend eingeführt und im Verfahren, in Anwesenheit der Angeklagten und der Öffentlichkeit, diskutiert.

Alle diese Geschehnisse ergaben einen Verstoß gegen das Recht auf ein faires Verfahren nach Art. 6.

Die Bedeutung dieses Falles liegt darin, daß hierin die Praxis der Strafverfolgung mutmaßlicher Terroristen behandelt wurde, die von spanischen Behörden und Richtern zuvor als verfassungskonform beurteilt worden war. In den folgenden Jahren wurden die Terrorismusgesetze bedeutend gemildert. Heute erlebt man in Spanien einen erneuten Prozeß der Ver-

<sup>6</sup> Siehe u.a. Urteil des spanischen Verfassungsgerichtshofes STC vom 20. Juli

<sup>7</sup> *Barberá, Messegué und Jabardo* ./ Spanien, Urteil vom 6. Dezember 1988, Serie A 145.

schärfung der Gesetze in diesem Bereich. Das wird wahrscheinlich Gegenstand künftiger Entscheidungen des EGMR sein, die in Spanien als problematisch aufgefaßt werden könnten.

Im Fall *Casado Coca*<sup>8</sup> wurde kein Verstoß gegen Art. 10 festgestellt. Der Gerichtshof legte dabei die Freiheit der Meinungsäußerung in einem weiten Sinn aus.

*Pablo Casado Coca* war in Barcelona als Anwalt tätig. Er veröffentlichte regelmäßig in Zeitungen Anzeigen oder schrieb direkt an verschiedene Unternehmen. Damit verstieß er gegen die Bestimmungen der spanischen Anwaltskammer, nach denen Anwälten Werbung untersagt war. *Casado Coca* stützte sein Vorgehen auf die spanische Verfassung, die den Schutz der Meinungsfreiheit garantiert. Die spanischen Gerichte wiesen dies mit der Begründung zurück, die Meinungsfreiheit umfasse nicht die Werbung.

Der EGMR stellte in seinem Urteil klar, daß Art. 10 „jedermann“ zustehe, also keine Unterscheidung nach dem verfolgten Ziel bestehe. Werbung falle somit grundsätzlich unter den Schutzbereich des Art. 10.

In seinem Urteil stellte der Gerichtshof jedoch gleichzeitig fest, daß die von der spanischen Anwaltskammer gegen *Casado Coca* verhängten Maßnahmen gemäß Art. 10 Abs. 2 gerechtfertigt seien. Es sei den spanischen Anwälten nicht grundsätzlich versagt für sich zu werben, es müsse jedoch eine gewisse Balance zwischen den Interessen des Staates an einem reibungslosen Ablauf der Justizverwaltung, der Würde des Berufes und den Interessen des einzelnen Informationen über rechtliche Vertretungen zu erlangen. Diese Balance könne die Anwaltskammer aufgrund der engen Kontakte zu ihren Mitgliedern besser bestimmen als ein internationales Gericht.

<sup>8</sup> *Casado Coca ./. Spanien*, Urteil vom 24. Februar 1994, Serie A 285-A.

Einen der Eckpunkte der umweltrechtlichen Rechtsprechung des Gerichtshofes stellt der Fall *López Ostra*<sup>9</sup> dar. *Gregoria López Ostra* und zahlreiche Nachbarn beschwerten sich bei den zuständigen spanischen Behörden wegen einer in Betrieb genommenen Abfallbehandlungsanlage. Von dieser Anlage gingen Gasdämpfe, unangenehme Gerüche und Verunreinigungen aus, so daß viele Anwohner unter Gesundheitsproblemen litten. Eine gesetzlich vorgeschriebene Erlaubnis der städtischen Behörden, die Aktivitäten der Anlage als gesundheitsgefährdend zu klassifizieren, lag bei der Inbetriebnahme nicht vor.

Frau *López Ostra* machte eine Verletzung ihres Rechtes auf Achtung des Privat- und Familienlebens gemäß Art. 8 geltend, durch das Nichteingreifen der städtischen Behörden sei ihr ein Privat- und Familienleben unmöglich gemacht worden und sie sei außerdem Opfer erniedrigender Behandlung geworden gem. Art. 3.

Der Gerichtshof bejahte eine Verletzung des Art. 8. Bei der Abfallbehandlungsanlage handelte es sich zwar um einen Privatbereich, aber die städtischen Behörden hätten keinerlei Schritte eingeleitet, um die gesundheitsgefährdenden Emissionen zu unterbinden. Den Behörden sei es nicht gelungen einen Ausgleich zwischen den ökonomischen Interessen der Stadt und dem Wohlergehen der Bevölkerung herzustellen.

Eine Verletzung des Art. 3 lehnte der Gerichtshof jedoch ab; die Familie lebte zwar einige Jahre unter erschwerten Bedingungen, die aber nicht als erniedrigende Behandlung im Sinne des Art. 3 anzusehen sei.

Im Fall *Scott*<sup>10</sup> handelte es sich um einen Verstoß gegen Art. 5, das Recht auf Freiheit und Sicherheit. Beschwerdegegen-

<sup>9</sup> *López Ostra ./. Spanien*, Urteil vom 9. Dezember 1994, Serie A 303-C.

<sup>10</sup> *Scott ./. Spanien*, Urteil vom 18. Dezember 1996, Reports 1996-VI, S. 2382ff.

stand war ein weiteres Mal die langsame Arbeitsweise des spanischen Justizsystems.

*Scott* wurde in Spanien wegen des Verdachts einer Vergewaltigung festgenommen. Dabei stellten die spanischen Behörden fest, daß er aus einem britischen Gefängnis geflohen war. Weiterhin lag gegen *Scott* ein internationaler Haftbefehl vor wegen Mordverdachts an seinem Vater.

Er befand sich zwei Jahre in spanischer Haft aufgrund des Verdachts der Vergewaltigung und ganze vier Jahre wegen des britischen Auslieferungsantrages. Aufgrund mangelnder Beweise wurde *Scott* im Vergewaltigungsprozeß freigesprochen.

Der EGMR bejahte eine Verletzung des Art. 5 Abs. 3 durch Spanien. Die „Aburteilung innerhalb einer angemessenen Frist oder auf Haftentlassung während des Verfahrens“, die der Artikel vorsieht, wurde nicht erfüllt. Der EGMR erklärte, daß die Angemessenheit der Frist für jeden einzelnen Fall präzisiert werden muß. Um eine fortdauernde Freiheitsentziehung zu rechtfertigen, muß ein öffentliches Interesse vorliegen, daß trotz der Unschuldsvermutung, das Recht des einzelnen auf persönliche Freiheit überwiegt. Die reele Vermutung, daß die verhaftete Person ein Verbrechen begangen hat, ist eine *conditio sine qua non*, für die Rechtmäßigkeit einer Fortsetzung der Freiheitsentziehung. Nach einem bestimmten Zeitraum ist dies jedoch nicht mehr ausreichend. Die spanischen Gerichte müssen eindeutig feststellen, ob die anderen Gründe, die von den Justizbehörden vorgelegt wurden, eine Fortsetzung der Freiheitsentziehung rechtfertigen. Seien die Gründe „relevant“ und „ausreichend“, müsse das Gericht ermitteln, ob die zuständigen nationalen Behörden besondere Sorgfalt bei der Aufklärung des entsprechenden Falls gezeigt haben. Dies war im Fall *Scott* so nicht geschehen.

Der Fall *Valenzuela Contreras*<sup>11</sup> ist vielleicht der wichtigste der letzten Jahre, denn sein Einfluß auf den spanischen Verfassungsgerichtshof war groß. Aufgrund dieser Entscheidung des EGMR wurden in der Folgezeit die Rechte der spanischen Verfassung auf Unverletzlichkeit der Kommunikationsfreiheiten genau bestimmt und abgegrenzt.

Im Ausgangsfall waren die Telefongespräche von Herrn *Valenzuela Contreras* abgehört worden, weil er als Verursacher anonymer und drohender Anrufe und Briefe verdächtig war. Im anschließenden Strafverfahren wurde er für schuldig befunden und verurteilt. *Valenzuela* klagte daraufhin vor den Straßburger Instanzen, da er das Abhören seines Telefons als rechtswidrige Maßnahme ansah.

Der Gerichtshof stellte klar, daß das Abhören eines privaten Telefonanschlusses einen Eingriff in Art. 8 darstellt; der jedoch gemäß Art. 8 Abs. 2 unter bestimmten Bedingungen gerechtfertigt sein kann. Hierfür muß u.a. die Maßnahme der Behörden gesetzlich vorgesehen sein. In den Urteilen *Kruslin*<sup>12</sup> und *Huwig*<sup>13</sup> hatte der Gerichtshof einen Minimalschutz aufgestellt, um den Mißbrauch der Eingriffsbefugnisse zu vermeiden: Es müsse genau definiert sein, welche Personen abgehört werden dürfen, die Art des Vergehens, das ein Abhören rechtfertigt, die Festlegung einer Grenze für die Dauer des Abhörens oder die Umstände einer Vernichtung der Aufnahmen.

Der Gerichtshof prüfte nun im Fall *Valenzuela Contreras*, ob der Eingriff durch die spanischen Behörden durch Art. 8 Abs. 2 gerechtfertigt ist. Zwei der drei Voraussetzungen lagen unbestritten vor: die gesetzliche Grundlage der Maßnahme und die Anwendbarkeit dieses Gesetzes. Die dritte Voraussetzung sah der EGMR als nicht gegeben an; es handelte sich dabei um die

<sup>11</sup> *Valenzuela Contreras ./. Spanien*, Urteil vom 30. Juli 1998, Reports 1998-V, S. 1909ff.

<sup>12</sup> *Kruslin ./. Frankreich*, Urteil vom 24. April 1990, Serie A 176-A.

<sup>13</sup> *Huwig ./. Frankreich*, Urteil vom 24. April 1990, Serie A 176-B.

Vorhersehbarkeit der durch das Gesetz vorgeschriebenen Maßnahmen. Es muß für den Bürger erkennbar sein, unter welchen Umständen und Bedingungen der Staat ermächtigt ist, in die Privatsphäre einzugreifen.

Spanien ergriff zwar Maßnahmen, um den Schutz der Privatsphäre durch die spanische Verfassung zu garantieren. Dies geschah jedoch erst nachdem das Telefon des Antragstellers abgehört wurde. Das Abhören des privaten Telefons von *Valenzuela* war also nicht gemäß Art. 8 Abs. 2 gerechtfertigt und somit rechtswidrig. Eine Verletzung Art. 8 Abs. 1 lag damit vor.

Viele weitere vom Gerichtshof gegen Spanien erlassene Urteile sind für das Land wichtig gewesen. Beispielsweise der Fall *Ruiz Mateos*<sup>14</sup>, in dem es um eine der größten Enteignungen in der Geschichte Spaniens ging. Der Staat ordnete die Enteignung des Familienunternehmens an. *Ruiz Mateos* klagte daraufhin auf Zahlung einer Entschädigung. Der Gerichtshof bejahte eine Verletzung von Art. 6, dem Recht auf ein faires Verfahren, da das Ausgangsverfahren nicht innerhalb einer angemessenen Zeit abgeschlossen wurde.

Auf diese Weise haben Urteile des Gerichtshofes dazu beigetragen, die Auslegung und Anwendung spanischer Gesetze zu ändern und im Sinne der EMRK zu verbessern. Im Lande wird nun aber diskutiert, ob dies langfristig die eigenständige Bedeutung der in der Verfassung niedergelegten Grundrechte mindern könne.<sup>15</sup>

*Ingacio Jurado Nebreda/Rebecca Siegert*

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.

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

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

<sup>14</sup> *Ruiz-Mateos ./.* Spanien, Urteil vom 23. Juni 1993, Serie A 262.

<sup>15</sup> *Guillermo Escobar Roca*, Spain, in: Robert Blackburn/Jörg Polakiewicz (Hrsg.), *Fundamental Rights in Europe, The European Convention on Human Rights and its Member States, 1950-2000*, 2001, S. 809-831, 830 m.w.Nw.

## Zur Umsetzung der „Erklärung zu den Menschenrechtsverteidigern“ fünf Jahre nach ihrer Verabschiedung – eine Bestandsaufnahme

Benjamin Beuerle\*

---

---

### Inhaltsübersicht

- I. Entstehung und Inhalt der Erklärung
- II. Reaktionen von Regierungen und Nichtregierungsorganisationen
- III. Ernennung und Mandat der Sonderrepräsentantin
- IV. Berichte und Resolutionen bezüglich des Standes der Umsetzung der Erklärung
- V. Bewertung und Schluß

#### I. Entstehung und Inhalt der Erklärung

Am 9. Dezember 1998, einen Tag vor dem fünfzigsten Jahrestag der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte, wurde von der Generalversammlung der Vereinten Nationen die Resolution 53/144<sup>1</sup> verabschiedet. Sie trägt den Titel „Erklärung über das Recht und die Verpflichtung von Einzelpersonen, Gruppen und Organen der Gesellschaft, die allgemein anerkannten Menschenrechte und Grundfreiheiten zu fördern und zu schützen“ und wird kurz als „Erklärung zu den Menschenrechtsverteidigern“ bezeichnet. Vorausgegangen waren dieser Resolution dreizehnjährige schwierige Verhandlungen in einer hierfür

eingesetzten Arbeitsgruppe der Menschenrechtskommission.<sup>2</sup>

In der Erklärung werden u.a. den Menschenrechtsverteidigern eine Reihe von Rechten zugeschrieben, darunter die Versammlungsfreiheit (Art. 5 a)), das Recht zur Bildung von und zum Austausch mit nichtstaatlichen oder zwischenstaatlichen Organisationen (Art. 5 b), c)), das Recht, Informationen zu sammeln, zu besitzen und zu veröffentlichen (Art. 6 a), b)), Meinungen zu bilden und zu vertreten (Art. 6 c)), neue Menschenrechtsideen und -prinzipien zu entwickeln (Art. 7), an den politischen Entscheidungsprozessen im eigenen Land teilzunehmen (Art. 8), einen wirksamen Rechtsbehelf und Rechtsschutz im Falle der Verletzung der Menschenrechte und Grundfreiheiten zu erhalten (Art. 9 Abs. 1), friedliche Aktivitäten gegen Menschenrechtsverletzungen zu organisieren (Art. 12) und das – wenn auch unter Vorbehalt zugestandene – Recht, finanzielle Mittel für die Menschenrechtsarbeit einzuwerben (Art. 13). Zu den in der Erklärung festgeschriebenen Pflichten der Staaten gehören u.a. die Förderung der Menschenrechte und Grundfreiheiten (Art. 2), die Unternehmung notwendiger Schritte zum Schutz der Rechte der Menschenrechtsverteidiger (Art. 2), insbesondere auch die schnelle und unparteiische Durchführung von Untersuchungen von Menschenrechtsverletzungen auf ihrem Staatsgebiet (Art. 9 Abs. 5), die Bereitstellung

---

\* Stud. phil., von November bis Dezember 2003 im MenschenRechtsZentrum tätig.

<sup>1</sup> Deutsche Übersetzung in: VN 1999, S. 119-121.

<sup>2</sup> Zum Verhandlungsprozeß s. *D. Gotzel*, Menschenrechtsverteidiger am Etappenziel. Der lange Weg zu einer Erklärung der Generalversammlung, in: VN 2001, S. 13-17.



und Verbreitung von nationalen und internationalen Menschenrechtsdokumenten und Regierungsberichten (Art. 14 Abs. 2) und die Gewährleistung und Förderung eines Unterrichts „über die Menschenrechte und Grundfreiheiten auf allen Bildungsebenen“ (Art. 15).

## II. Reaktionen von Regierungen und Nichtregierungsorganisationen

Die Reaktionen seitens vieler Regierungen waren positiv. So betonte Finnland im Namen der gesamten Europäischen Union die große Bedeutung der verabschiedeten Erklärung für den internationalen Menschenrechtsschutz; ebenso die Bundesregierung.<sup>3</sup>

Auch Organisationen von Menschenrechtsverteidigern äußerten sich positiv. Amnesty International und andere Nichtregierungsorganisationen (NGO) nahmen in die am 10. Dezember 1998 verabschiedete „Paris Declaration“ des „Menschenrechtsverteidigergipfels“ einen kurzen Abschnitt auf, in dem die Verabschiedung der Erklärung begrüßt wurde.<sup>4</sup> Bereits im Januar 1999 wandte sich Amnesty International jedoch der Frage der Umsetzung der Erklärung zu und forderte die Ernennung

eines Sonderberichterstatters („Special Rapporteur“) für Menschenrechtsverteidiger, ausgestattet mit einem Mandat „to monitor, document and intervene on behalf of human rights defenders subjected to human rights violations.“<sup>5</sup> Diese Forderung wurde in der Folge von Amnesty International wiederholt und zunehmend dringlich an die Menschenrechtskommission gestellt.<sup>6</sup> Sie wurde von anderen NGO, aber auch insbesondere seitens der EU und Norwegens übernommen.<sup>7</sup> Auch der VN-Generalsekretär sprach sich im Januar 2000 für die Schaffung eines speziellen Amtes zur Überwachung der Umsetzung der Erklärung aus.<sup>8</sup>

## III. Ernennung und Mandat der Sonderrepräsentantin

Drei Monate später reagierte die Menschenrechtskommission. In ihrer Resolution 2000/61 vom 26. April 2000 äußert sie ihre „tiefe Besorgnis“ über die anhaltende Verfolgung und Einschüchterung von Menschenrechtsverteidigern in vielen Staaten und fordert den Generalsekretär zur

<sup>3</sup> Siehe hierzu die entsprechende Darstellung im Bericht des Generalsekretärs an die Menschenrechtskommission vom 13. Januar 2000, UN-Dok. E/CN.4/2000/95, Ziff. 9-13. Zur Stellungnahme der Bundesregierung siehe den 5. Bericht der Bundesregierung über ihre Menschenrechtspolitik in den Auswärtigen Beziehungen, Berichtszeitraum: 1.10.1997-31.12.1999, [www.bundesregierung.de/Anlage251373/attach.ment](http://www.bundesregierung.de/Anlage251373/attach.ment), S. 92, und den 6. Bericht der Bundesregierung über ihre Menschenrechtspolitik in den Auswärtigen Beziehungen und in den anderen Politikbereichen, Berichtszeitraum: 1.1.2000-31.3.2000, [www.bundesregierung.de/Anlage251431/attach.ment](http://www.bundesregierung.de/Anlage251431/attach.ment), S. 245f.

<sup>4</sup> AI-Index: ACT 30/32/98, The Paris Declaration: The Human Rights Defenders Summit (1/10/1998), <http://web.amnesty.org/library/Index/ENGACT300321998?open&of=ENG-312>, Ziff. 20.1.

<sup>5</sup> Siehe AI-Index: IOR 41/01/99, 1999 UN Commission on Human Rights. Making human rights work: time to strengthen the special procedures (1/1/1999), <http://web.amnesty.org/library/print/ENGIOR410011999>, Ziff. I, III.

<sup>6</sup> Siehe AI-Index: IOR 42/05/99, 1999 UN Commission on Human Rights. A step towards the abolition of the death penalty, two steps backward on Human Rights Defenders and Cambodia (29/4/1999), <http://web.amnesty.org/library/print/ENGIOR420051999>; AI-Index: IOR 41/012/99, 2000 UN Commission on Human Rights – Defending the defenders (1/12/1999), <http://web.amnesty.org/library/print/ENGIOR410121999>, Ziff. I, IIIA; AI-Index IOR 41/02/00, 2000 United Nations Commission on Human Rights – Time to defend the defenders (17/03/2000), <http://web.amnesty.org/library/print/ENGIOR410022000>.

<sup>7</sup> Siehe die Darstellung im Bericht des Generalsekretärs (Fn. 2), Ziff. 17, 11, 13.

<sup>8</sup> Ebd., Ziff. 23.

Ernennung eines Sonderrepräsentanten für drei Jahre zur Beobachtung der Situation von Menschenrechtsverteidigern weltweit und zur Empfehlung von effektiven Strategien zur Beförderung ihres Schutzes gemäß der Erklärung auf. Alle Regierungen werden in dieser Resolution zur unterstützenden Zusammenarbeit mit dem Sonderrepräsentanten, der Generalsekretär zur Bereitstellung der nötigen Ressourcen und Mittel und der Sonderrepräsentant selbst zur Vorlage eines jährlichen Berichtes über seine Tätigkeit mit Empfehlungen zur Beförderung derselben aufgerufen. Am 16. Juni 2000 schloß sich der Wirtschafts- und Sozialrat in seinem Beschluß 2000/220 der Aufforderung der Menschenrechtskommission an den Generalsekretär zur Ernennung eines Sonderrepräsentanten an.

Im August 2000 ernannte der VN-Generalsekretär die pakistanische Anwältin *Hina Jilani* für die Dauer von drei Jahren zur Sonderrepräsentantin.<sup>9</sup> Die seither von Frau *Jilani* regelmäßig vorgelegten Berichte geben zusammen mit den zuvor vom Generalsekretär erstellten Berichten und einer Reihe von Resolutionen der Menschenrechtskommission und der Generalversammlung ein Bild von Stand und Entwicklung der Situation von Menschenrechtsverteidigern und der Umsetzung der Erklärung weltweit.

#### IV. Berichte und Resolutionen bezüglich des Standes der Umsetzung der Erklärung

Bereits aus einem Bericht des Generalsekretärs vom 11. August 2000 geht hervor, daß Menschenrechtsverteidiger vielerorts das Opfer von Verfolgung und Repressionen bis hin zur Ermordung geworden waren, worüber sich die Generalversammlung in einer Resolution vom Dezember 2000 „tief besorgt“ zeigte.<sup>10</sup> In ihrem ersten Bericht an die Generalversammlung vom 10. Septem-

ber 2001 geht die Sonderrepräsentantin verstärkt ins Detail.<sup>11</sup> Als ein zentrales Problem kennzeichnet sie die Straffreiheit, die vielen Menschenrechtsverletzern und Verfolgern von Menschenrechtsverteidigern vielerorts gewährt werde. In der Mehrzahl der Fälle fehle der politische Wille der Regierenden, bei Hinweisen auf Menschenrechtsverletzungen aktiv zu werden, so daß häufig gegen Art. 9 der Erklärung verstoßen werde. Menschenrechtsverteidiger seien demgegenüber *zunehmend* Opfer von Gewalttaten staatlicher Organe oder privater Gruppierungen. Des weiteren werde *zunehmend* gesetzlich gegen Menschenrechtsverteidiger vorgegangen, ihre Freiheiten vielerorts eingeschränkt und sie mit Veröffentlichungs- und Berufsverbot, Haft, Ausweisung u.a. bedroht. Die Propaganda und öffentliche Diffamierung von Menschenrechtsverteidigern, denen etwa „Beschädigung nationaler Interessen“ vorgeworfen werde, nehme zu. Besonders prekär sei die Situation von Menschenrechtsverteidigern im Falle militärischer Konflikte oder in Staaten, wo das Militär eine staatstragende Rolle spiele. Insgesamt sei entscheidend mehr politischer Wille zur Umsetzung der Erklärung seitens der Regierungen nötig.

Auch in ihrem zweiten Bericht an die Generalversammlung vom Juli 2002 setzt die Spezielle Repräsentantin ähnliche Akzente:<sup>12</sup> Sie betont wiederum das herausragende Problem der Straffreiheit für Menschenrechtsverletzer und die somit vielerorts fehlende rechtliche Abhilfe in Fällen von Verletzungen. Die Gesetze vieler Staaten erlaubten weiterhin – oder gar in verstärktem Maße – das Vorgehen gegen Menschenrechtsverteidiger wegen in der Erklärung geschützter Aktivitäten. Ein entscheidender Spannungspunkt zwischen Menschenrechtsverteidigern und Regierungen sei auch das Problem ausländischer Finanzierung, welche die Regierungen vielerorts

<sup>9</sup> *Gotzel*, Menschenrechtsverteidiger, S. 13, 16 und UN-Dok. A/RES/55/98.

<sup>10</sup> Siehe UN Dok. A/55/292, Ziff. 6-12, A/RES/55/98.

<sup>11</sup> Zum Folgenden siehe UN-Dok. A/56/341, Ziff. 11 ff.

<sup>12</sup> Zum Folgenden siehe UN-Dok. A/57/182, insbes. Ziff. 88-104.

extensiv kontrollieren wollten. Gegenüber der Einforderung von Rechten aus der Erklärung reagierten viele Regierungen *verstärkt* mit Gewalt gegen Menschenrechtsverteidiger. Trotz Ansätzen zur Kooperation seitens einiger Regierungen sei ein erheblich systematischerer Austausch als bisher zwischen den Regierungen und der Sonderrepräsentantin sowie eine entsprechende Unterstützung derselben nötig. Auch bedürfe letztere umfangreicherer Ressourcen als bisher.

Der vielerorts fehlenden Umsetzung der Erklärung hatte die Generalversammlung bereits in einer Resolution vom 19. Dezember 2001 Rechnung getragen, in der sie ein weiteres Mal ihre „tiefe Besorgnis“ über die anhaltende Verfolgung von Menschenrechtsverteidigern in vielen Ländern geäußert und alle Regierungen nachdrücklich zur vollen Umsetzung der Erklärung und zur Zusammenarbeit mit der speziellen Repräsentantin aufgefordert hatte.<sup>13</sup>

In ihrem 3. Bericht an die Menschenrechtskommission vom 3. Januar 2003 setzte die Spezielle Repräsentantin neben dem allgemeinen Hinweis auf die fortdauernde Vielzahl von Angriffen gegen Menschenrechtsverteidiger in vielen Ländern und der zu geringen ihr zur Verfügung stehenden Ressourcen eine Reihe neuer Akzente.<sup>14</sup> So verwies sie auf die Rolle privater, insbesondere multinationaler Konzerne, die verstärkt in Menschenrechtsverletzungen involviert seien, weshalb neue Ansätze zur Berücksichtigung ihrer Verantwortung nötig seien. Weiterhin verwies sie auf das Problem, daß viele Menschenrechtsverteidiger nicht oder nur unzureichend über ihre Rechte bzw. ihre Stellung als Menschenrechtsverteidiger informiert seien und betonte in diesem Zusammenhang die potentiell zentrale Rolle der Medien für die Bekanntmachung und Förderung von Rechten aus der Erklärung, die berücksichtigt und gestärkt werden müsse. Erstmals nannte die Repräsentantin explizit eine

Reihe von Staaten, aus denen die Verletzung von Bestimmungen der Erklärung berichtet wurde (hierunter Argentinien, Brasilien, Indien, Indonesien, Pakistan und die Türkei). Neu war jedoch auch die Erwähnung einiger konkreter positiver Entwicklungen bei der Umsetzung der Deklaration, die nicht zuletzt auch geeignet waren, dem Amt der Sonderrepräsentantin Legitimation zu verleihen. Hierzu gehörten die Freilassung von Menschenrechtsverteidigern infolge von „Dringlichkeitsmaßnahmen“ (d.h. Appelle an die Regierungen) der Sonderrepräsentantin, die durch die Repräsentantin angeregten Initiativen vieler Staaten zum Schutz von Menschenrechtsverteidigern, die offene Reaktion vieler Regierungen auf Anschreiben der Repräsentantin und insbesondere die Stärkung von Netzwerken und Bündnissen von Menschenrechtsverteidigern, die durch das Mandat der Repräsentantin erheblich gefördert worden seien.

Die Menschenrechtskommission äußerte in ihrer Resolution 2003/64 vom 24. April 2003 ein weiteres Mal ihre „große Besorgnis“ über Angriffe gegen Menschenrechtsverteidiger weltweit, die Vielzahl entsprechender Meldungen an die Sonderrepräsentantin und die weitverbreitete Straffreiheit für die Täter und forderte alle Staaten zur vollen Umsetzung der Erklärung und zur Kooperation mit der Sonderrepräsentantin, den VN-Generalsekretär zur Stellung aller nötigen Ressourcen und alle anderen betroffenen VN-Organen zur Zusammenarbeit mit der Repräsentantin auf. Zudem hieß sie in dieser Resolution die „signifikante Arbeit“ der Repräsentantin während der ersten drei Jahren ihrer Amtszeit gut und sprach sich für eine Verlängerung des Mandates um weitere drei Jahre aus.<sup>15</sup>

Ihren letzten Bericht an die Generalversammlung vom 18. September 2003 widmete die Sonderrepräsentantin schließlich überwiegend einem Phänomen, das sie

<sup>13</sup> Siehe UN-Dok. A/RES/56/163.

<sup>14</sup> Siehe UN-Dok. E/CN.4/2003/104, Ziff. 17ff.

<sup>15</sup> Der Wirtschafts- und Sozialrat bestätigte diese Mandatsverlängerung durch seinen Beschluß 2003/255 vom 23. Juli 2003.

bereits in den vorhergehenden Berichten jeweils angesprochen hatte:<sup>16</sup> Der Verschlechterung der Lage für viele Menschenrechtsverteidiger seit dem 11. September 2001 im Zusammenhang mit einer seitdem verstärkten „Sicherheitsgesetzgebung“ seitens vieler Staaten. In vielen Staaten seien, so die Beobachtung der Repräsentantin, seit dem 11. September Sicherheit und die Bekämpfung des Terrorismus zur Priorität erklärt worden. Dies sei zwar legitim und verständlich, doch übersteige in vielen Staaten die „Sicherheitsgesetzgebung“ bei weitem das Maß des zur Erreichung des legitimen Ziels der Sicherheit Notwendigen.

Vielfach seien die entsprechenden Gesetze so ungenau formuliert, daß der Exekutive damit ein übergroßes Maß an Entscheidungsspielraum zukomme. Das Ziel „Sicherheit“ diene vielerorts als Vorwand, um Aktivitäten, die unter dem Schutz der Erklärung stehen, zu kriminalisieren und zu verfolgen. Jedenfalls werde vielfach die Deklaration durch alte reaktivierte oder durch neue Sicherheitsgesetze verletzt: Menschenrechtsverteidigern werde aufgrund von Sicherheitsgesetzen der Zugang zu für ihre Arbeit wichtigen Informationen verwehrt, und somit gegen Art. 6 und 14 der Deklaration verstoßen. Vielerorts werde durch Sicherheitsgesetze die Meinungs- und Äußerungsfreiheit eingeschränkt und verletzt und Menschenrechtsverteidiger deswegen verfolgt, was inzwischen teilweise zur Selbstzensur derselben führe. Menschenrechtsorganisationen werde die Registrierung und Zusammenkunft mit Verweis auf Sicherheitsgesetze verwehrt und damit gegen Art. 5 b) und c) der Deklaration verstoßen. Das Recht auf Demonstrations- und Versammlungsfreiheit werde mit Verweis auf Sicherheitsrichtlinien eingeschränkt oder verletzt. Geheimdiensten würden durch neue Sicherheitsgesetze z.T. umfangreiche Befugnisse und Voll-

machten eingeräumt, was zur verstärkten Überwachung und Diffamierung von Menschenrechtsverteidigern genutzt werde.

Durch Sicherheitsgesetze werde vielfach Festnahme und Haft ohne Haftbefehl, oft für lange Zeit ohne Prozeß und selbst ohne Zugang zu einem Rechtsanwalt ermöglicht, wovon auch Menschenrechtsverteidiger selbst betroffen seien. Habeas-corporus-Rechte würden eingeschränkt und Spezialgerichte, oft nur von Militärs besetzt, eingerichtet. Richterliche Vollmachten würden z.T. auf staatliche Sicherheitskräfte übertragen, die ihrerseits in vielen Fällen für Menschenrechtsverletzungen verantwortlich seien, wodurch wiederum die Straffreiheit für Menschenrechtsverletzungen und Verfolgungen von Menschenrechtsverteidigern befördert würden.

---

*Der Sicherheitsrat habe  
mit einer Reihe von Anti-Terrorismus- und  
Sicherheitsresolutionen die Staaten in ihrer  
restriktiven Gesetzgebung bestärkt.*

---

Die Verantwortung hierfür liege aber nicht nur bei den Staaten, sondern auch beim Sicherheitsrat, der mit einer Reihe von Anti-Terrorismus- und Sicherheitsresolutionen die Staaten in ihrer restriktiven Gesetzgebung bestärkt habe, ohne mit gleichem Nachdruck auf die Menschenrechte hinzuweisen. Das Bestehen eines Spannungsverhältnisses zwischen Sicherheit und dem Schutz der Menschenrechte sei anzuerkennen, doch sei eine fairere Balance vonnöten.

In einem zweiten Teil dieses Berichts verweist die Sonderrepräsentantin auf die prekäre Lage in Notstandssituationen („emergencies“), die sich meist im Zusammenhang mit bewaffneten Konflikten ergäben.<sup>17</sup> In diesen Situationen seien einerseits in der Regel Menschenrechtsprobleme besonders gravierend und somit die Arbeit von Menschenrechtsverteidigern besonders nötig, die im Übrigen auch entscheidend

<sup>16</sup> Zum Folgenden siehe UN-Dok. A/58/380, Ziff. 4-43; siehe auch UN-Dok. A/57/182, Ziff. 93; UN-Dok. E/CN.4/2003/104, Ziff. 19f.

<sup>17</sup> Siehe UN-Dok. A/58/380, Ziff. 44-61.

zur Überwindung des Notstands und zur Prävention gegen das Entstehen weiterer Notstandssituationen beitragen könnten. Andererseits werde gerade in diesen Fällen in der Praxis den Menschenrechtsverteidigern oft der nötige Zugang zu Menschen und Orten verwehrt, seien die Menschenrechtsverteidiger selbst Opfer von Gewalttaten und sei hier die Straffreiheit für die Täter besonders häufig. Die internationale Gemeinschaft und insbesondere der Sicherheitsrat sollten sich in solchen Fällen verstärkt für die Belange von Menschenrechtsverteidigern einsetzen.

Insgesamt bestehe eine der zentralen Aussagen der Erklärung gerade darin, daß es keine (nationale) Rechtfertigung für die Einschränkung der Aktivitäten von Menschenrechtsverteidigern geben könne, die Rechte derselben folglich nicht Gegenstand von Abwägungen mit Sicherheitszielsetzungen sein könnten (Art. 17, 18 der Erklärung).<sup>18</sup>

In den abschließend durch die Repräsentantin gegebenen Empfehlungen sprach sie sich dafür aus, Menschenrechtsverteidigern einen besonders hohen Menschenrechtsschutz zu gewähren. Der Sicherheitsrat sollte in seinen Resolutionen die Verpflichtungen der Erklärung betonen und andere VN-Organen bei der Umsetzung der Erklärung mitwirken. Fälle von Verletzungen der Erklärung im Zusammenhang mit Sicherheitsgesetzen sollten durch den Sicherheitsrat dokumentiert werden. Schließlich sollten auch regionale Staatenorganisationen, die Medien und die Menschenrechtsverteidiger selbst bei der Verbreitung und Umsetzung der Deklaration mitwirken.<sup>19</sup>

## V. Bewertung und Schluß

Zusammenfassend läßt sich sagen, daß die Staatengemeinschaft von einer effektiven Umsetzung der Erklärung noch weit entfernt ist. Vielmehr zeichnet sich in den hier

erwähnten Berichten eine in den letzten Jahren erfolgte zunehmende Verschlechterung der Situation der Menschenrechtsverteidiger ab, die in Teilen mit dem stark angewachsenen Sicherheitsbedürfnis seit September 2001 zu erklären ist, in jedem Fall aber Inhalt und Intention der Erklärung deutlich zuwiderläuft. Dagegen nehmen sich die Fortschritte und Erfolge seit Verabschiedung der Erklärung – einige aus dem Gefängnis entlassene Menschenrechtsverteidiger, Schutzmaßnahmen mehrerer Staaten zugunsten von Menschenrechtsverteidigern, die Ernennung eines Beauftragten zur Umsetzung der Erklärung durch die Organisation Amerikanischer Staaten – bescheiden aus.

Doch wäre es verfehlt, zum jetzigen Zeitpunkt von einem Mißerfolg der Deklaration zu sprechen. Unablässige Voraussetzung für einen Bewußtseinswandel, der geeignet ist, die Umsetzung der Deklaration zu fördern, und für entsprechende effektive Maßnahmen ist eine genaue Bestandsaufnahme der Situation der Menschenrechtsverteidiger weltweit und die Verbreitung der Kenntnis über das Bestehen der Erklärung und die darin verbürgten Rechte der Menschenrechtsverteidiger. Hierbei sind jedoch durchaus Fortschritte festzustellen. Die Berichte der Sonderrepräsentantin wurden in den letzten drei Jahren immer genauer und detaillierter, sowohl bezüglich der Verletzungen der Erklärung, der Orte und Täter, als auch bezüglich der vorgeschlagenen Maßnahmen zur verbesserten Umsetzung der Erklärung. Das Bewußtsein der Bedeutung der Erklärung und das Wissen um die vielfachen Verletzungen ihrer Bestimmungen sind auf diesem Wege gefördert worden. Dies äußert sich nicht zuletzt in den wiederholten Resolutionen der Generalversammlung und der Menschenrechtskommission, in der die Umsetzung der Erklärung gefordert und die Verletzung derselben verurteilt wird. Rund fünf Jahre nach Verabschiedung der Erklärung ist es nun an der Zeit, den Resolutionen Taten folgen zu lassen.

<sup>18</sup> Ebd., Ziff. 62-68.

<sup>19</sup> Ebd., Ziff. 69-86.

## Diskussionsreihe über Antisemitismus, Islamfeindlichkeit und die Notwendigkeit der Förderung des Dialogs zwischen den Kulturen

David Rowe\*

Die drei europäischen Rundtischgespräche, die zwischen Dezember 2002 und März 2003 stattfanden, wurden von der Kommissarin für Beschäftigung und Soziales, *Anna Diamantopoulou*, organisiert, um die Phänomene von Islamfeindlichkeit und Antisemitismus in den EU-Ländern zu untersuchen und die Wirksamkeit bisheriger sowie neuer potentieller Maßnahmen zur Bekämpfung dieser Tendenzen einzuschätzen. Eine solche Diskussionsreihe wurde zu dieser Zeit angesichts des zunehmenden Auftretens von islamfeindlich und antisemitisch motivierten Taten in einigen EU-Staaten als Folge der wachsenden Spannungen im Nahen Osten und der Entstehung oder Stärkung islamfeindlicher Vorurteile seit den Terroranschlägen des 11. September als besonders relevant angesehen.

In den einführenden Bemerkungen zu der ersten Diskussionsrunde erklärte *Diamantopoulou*, die während eines Besuches im vorhergehenden September den Israel-Palästina-Konflikt aus erster Hand erlebt hatte: „Europa kann es nicht zulassen, dass seine Gesellschaften sich in ethnischen und religiösen Spaltungen entzweien. Körperliche und verbale Aggressionen aufgrund religiösen oder rassistischen Hasses sind eine Schande, und alle Politiker sind für ihre Bekämpfung verantwortlich.“<sup>1</sup> Ebenso wichtig seien die Rollen der Medien, der Bildung und der Zivilgesellschaft, einschließlich der Religionsgemeinschaften.

Die Diskussionsreihe wurde von der Europäischen Stelle zur Beobachtung von Ras-

mus und Fremdenfeindlichkeit (EUMC) unterstützt. Seit Juni 1998 beschäftigt sich die Stelle hauptsächlich mit der Sammlung objektiver, relevanter und vergleichbarer Daten mit Bezug auf den Status und auf die Behandlung von ethnischen Gruppen in den einzelnen EU-Mitgliedstaaten.<sup>2</sup>

Die erste Diskussionsrunde, die am 5. Dezember unter dem Vorsitz von *Ed van Thijn*, dem niederländischen Mitglied des EUMC, stattfand, war dem Problem des Antisemitismus gewidmet. Im Mittelpunkt des Interesses standen die vorbereitenden Ergebnisse eines EUMC-Berichts, der eine Zunahme antisemitischer Aggressionen in einigen EU-Staaten ausgemacht zu haben schien. Die Analyse der Ergebnisse erwies sich aber in Ermangelung des gemeinsamen Verständnisses von einer „antisemitischen Tat“ als schwierig. Das Problem der Definition von Antisemitismus im Gegensatz zu Antizionismus und dessen Abgrenzung zur Opposition gegen die israelische Regierung tauchte in den Diskussionen zwischen Forschern und Kommentatoren oft auf. Manche betrachteten den jüngsten Antisemitismus in der EU als neues Phänomen, während andere ihn für nichts als Teil eines tief eingewurzelten, sich wiederholenden Antisemitismus in Europa hielten. Weitere Teilnehmer waren der Meinung, daß es um den alten Haß, aber um neue Manifestationsarten desselben gehe.

Das zweite Rundtischgespräch fand am 6. Februar 2003 statt. Zusammengebracht wurden Islamexperten, Soziologen und Kommentatoren, um sich mit dem Thema „Islamfeindlichkeit in Europa seit dem 11.

\* Der Autor, Student am Worcester College der Universität Oxford, war von Mai bis Juli 2003 als Praktikant im MenschenRechtsZentrum tätig.

<sup>1</sup> EU-Pressbericht vom 5. Dezember 2002, Brüssel, IP/02/1809.

<sup>2</sup> Im Internet unter [www.eumc.eu.int](http://www.eumc.eu.int) zu finden.

September“ zu befassen. Erneut erwies es sich als schwierig, sich auf eine gemeinsame Beurteilung zu einigen. Während manche der Meinungen waren, Islamfeindlichkeit unterscheidet sich von allgemeiner Fremdenfeindlichkeit, hielten sie andere für ein verschwommenes Konzept, daß mit Immigration, Einwanderern und „Fremden im Allgemeinen“ verbunden sei. Besondere Aufmerksamkeit galt einem EUMC-Bericht, in dem Manifestationen von Islamfeindlichkeit sowie gute Praxis zur Förderung des interkulturellen Dialogs im vorhergehenden Jahr dokumentiert wurden.<sup>3</sup> Die unterschiedliche Länge der Berichte über die einzelnen EU-Staaten warf die Frage nach der verwendeten Methodologie auf. Fragen der Bildung, der Medien und der Gesetzgebung wurden ebenfalls behandelt.

Die dritte und letzte Diskussionsrunde fand am 20. März 2003, dem Tag des Kriegsausbruchs im Irak, in Brüssel statt. Der Vorsitzende des EUMC, *Robert Purkiss*, der die Morgensitzung leitete, sprach von der Bedeutung dieser Wendung der Dinge, die das Bedürfnis interkulturellen Dialogs in Europa um so dringender mache. *Purkiss* erinnerte die Teilnehmer daran, daß es ein Hauptzweck ihres Treffens sei, zu überlegen, wie man sich mit den Problemen der Islamfeindlichkeit und des Antisemitismus gleichzeitig befassen kann, nicht nur in bezug auf ihr Verhältnis zur Gesellschaft im ganzen, sondern auch auf ihr gegenseitiges Verhältnis zu einander.

In dieser Hinsicht wurden Ähnlichkeiten der zwei Religionen oft betont. Wie *Odile Quintin* in der zweiten Diskussionsrunde von einer gemeinsamen Geschichte der Verfolgung gesprochen hatte, wies *Purkiss* darauf hin, daß Juden und Moslems in einem Europa, das viele für „ausschließlich weiß und christlich“ hielten, oft als „der

Andere“ angesehen worden seien. In den Wissenschaften, der Kunst und der Medizin hätten aber beide Gruppen sehr wichtige Beiträge in Europa geleistet, die noch heute unsere Gesellschaften bereichern. *Purkiss* forderte eine Politik, die sich nicht darauf beschränke, jeweils besondere Gruppen zu schützen, sondern die Bedürfnisse aller Menschen und aller Gruppen zum Gegenstand haben sollte.

Angesichts der schamvollen Geschichte Europas habe die EU die Verantwortung, alles in ihrer Macht stehende zu tun, um die Werte Gleichheit, Freiheit und Gerechtigkeit zu fördern. Seit den achtziger Jahren finde die Union immer mehr die Inspiration für ihr Handeln in den Menschenrechten. Fortschritte im Kampfe für Gleichheit in der EU seien schon zu sehen, nämlich in der Schaffung des EUMC und der Inkraftsetzung der neuen, auf Art. 13 gestützten Richtlinie zur Bekämpfung der Diskriminierung am Arbeitsplatz. Diskussionsrunden wie diese trügen auch zu den Politiken der Lissabon-Strategie bei. Die Verbesserung sozialer Geschlossenheit stelle ein Schlüsselement der im März 2000 aufgestellten Strategie dar, die den Hauptzweck habe, Europas Ökonomie in den nächsten zehn Jahren zur dynamischsten und wettbewerbsfähigsten in der Welt zu machen. Die EQUAL-Initiative, die durch den Europäischen Sozialfonds (ESF) finanziert wird, erprobe neue Maßnahmen zur Bekämpfung von Diskriminierungen und Ungleichheiten im Arbeitsleben und bei der Arbeitssuche. Sie unterstütze auch innovative Projekte auf lokaler Ebene im Bereich des interkulturellen Dialogs.

Festgestellt wurde aber, daß man noch weit davon entfernt sei, den Kampf für ethnische und religiöse Gleichberechtigung auf allen Ebenen zu gewinnen. Wie Berichte des EUMC zeigten, sehen sich viele der 1,2 Millionen Juden und 12 Millionen Moslems in der EU noch heute Diskriminierung, Benachteiligung und Gewalt ausgesetzt.

Die vorhandenen Informationen auf der Webseite der Kommission für Beschäfti-

<sup>3</sup> Siehe *Christopher Allen/Jørgen S. Nielsen*, Summary Report on Xenophobia in the EU after the 11 September 2001, Mai 2003, ([www.eumc.eu.int/eumc/material/pub/112001/Synthesis\\_report-en.pdf](http://www.eumc.eu.int/eumc/material/pub/112001/Synthesis_report-en.pdf)).

gung und Soziales<sup>4</sup> gestatten eine Zusammenfassung der Hauptideen und Themen, die während der Diskussionsreihe zur Sprache gebracht wurden.<sup>5</sup>

## Medien

Die Frage der Medien tauchte in allen drei Rundtischgesprächen häufig auf. Viele waren kritisch gegenüber der Gefühllosigkeit der Presse, die oft, wenn auch unabsichtlich, daran schuld sei, Klischeevorstellungen und Vorurteile gegen Minoritätsgruppen zu schüren und zu bewahren. Der Vorsitzende des Europäischen Netzwerks gegen Rassismus, *Bashy Quraishy*, betonte die herausragende Bedeutung der Sprache und der Terminologie in Sachen Gleichheit. Er warnte vor der Verwendung achtloser Ausdrücke, die verallgemeinerten und Menschen in Gruppen einteilten. In den Medien, in politischen und wissenschaftlichen Debatten könne die Redefreiheit ausgenutzt werden, um religiöse und ethnische Gesellschaften anzugreifen. Äußerst wichtig sei es zu erkennen, daß dieses Recht auch mit Verantwortungen verbunden sei. Vorgeschlagen wurde, daß die Medien sich europaweit nach einem bestimmten ethischen Kodex verhalten sollten, wie es in anderen Berufen und auch für die Presse in einigen Mitgliedstaaten bereits der Fall sei. Gleichzeitig aber wurde erkannt, daß die Art und Weise, wie die Presse berichte, immer von Marktzwängen und Werbung beeinflusst werden würde.

Auch die positive Rolle der Medien wurde betrachtet. Vertreter vieler medienbasierter Projekte gaben Einblicke in ihre Initiativen. Diese reichten von einer zweisprachigen Zeitung bis hin zu einer Seifenoper über ein marokkanisch-niederländisches Paar. Alle hatten die gleichen Hauptzwecke: das

Bewußtsein für andere Kulturen zu fördern, interkulturellen Dialog zu erleichtern und Vielfalt in Europa zu feiern. Besonders interessant war ein Bildungsprogramm der dänischen Zeitung *Politiken* für Journalistikstudenten nichtdänischer Herkunft. Minoritätsgruppen aller Art sollten bei ihrer Darstellung in den Medien ein größeres Mitspracherrecht haben. Vorgeschlagen wurde, daß Moslems und Juden gemeinsam Seminare mit Unterstützung der höchsten politischen Ebene halten sollten.

## Bildung

Während des letzten Golfkriegs wurden moslemische Schüler in der EU vermehrt diskriminiert. In letzter Zeit sind Anschläge auf jüdische Schüler als Reaktion auf die Spannungen in der israelisch-palästinensischen Krise registriert worden. In ihrer Rede zum zweiten Rundtischgespräch betonte *Odile Quintin*, Generaldirektorin der Kommission für Beschäftigung und Soziales, daß ein säkulares Schulsystem den Religionsunterricht keineswegs ausschließe. Sie forderte, daß Schüler ab der Grundschule über die Geschichte und die Praxis verschiedener Religionen unterrichtet würden. Äußerst wichtig sei es, daß junge Leute die Beiträge unterschiedlicher Kulturen zur heutigen europäischen Gesellschaft erfahren, um den Mythos eines ausschließlich weißen und christlichen Europas zu vertreiben. Ein EU-Programm zu diesem Zweck wurde gefordert. In einem Europa, das den Holocaust und den Krieg in Jugoslawien erlebt habe, bedürfe es, laut *Jonathan Webber* von der Universität Birmingham, vielmehr einer „Kultur des Heilens als einer „Kultur des Verdeckens“. Er wies auf die Arbeit des Georg-Eckert-Instituts für internationale Schulbuchforschung in Braunschweig hin. Auch wenn heute eklatante negative Stereotypen und nationalistische Meinungen aus Schulbüchern so gut wie verschwunden seien, gebe es jedoch neue Phänomene in unserer Gesellschaft, zum Beispiel die Immigration, deren Darstellung in Schulbüchern unter die Lupe genommen werden müsse. Ande-

<sup>4</sup> Zu finden unter: [http://europa.eu.int/comm/employment\\_social](http://europa.eu.int/comm/employment_social) (besucht am 20. Februar 2004).

<sup>5</sup> Ausführlich siehe den nunmehr veröffentlichten Bericht: Europäische Kommission/EUMC (Hrsg.), *The fight against Anti-Semitism and Islamophobia, Bringing Communities together*, 2003 zu finden unter <http://eumc.eu.int/eumc/material/pub/RT3/Report-RT3-en.pdf> (besucht am 20. Februar 2004).



re mit Bildung verbundene Initiativen wurden präsentiert. *Pascal Charhon*, Direktorin des Jüdischen Informationszentrums, Belgien, sprach über das „Klassenzimmer der Vielfalt“-Programm des Zentrums, das teilweise von der EU unterstützt wird und schon in vier Ländern der Union im Gange ist. Professorin *Anne Morelli* gab einen Überblick in die Arbeit der Organisation „Schulen gegen Rassismus“, die gegen Diskriminierung und Vorurteile in den Klassenzimmern kämpft. Sie vertrat auch die Meinung, daß angesichts der Geschichte der Religion und der religiösen Verfolgung eine weltliche Gesellschaft die beste Basis für interkulturellen Dialog bieten würde. Diese Äußerung wurde heftig diskutiert. Nach der Ansicht *Morellis* gehe es mehr um den sozioökonomischen Status als um die Religion.

### Sozioökonomische Fragen

Integration bedeutet Teilnahme auf allen Ebenen, kulturell, politisch und sozial. Religiöse Gemeinschaften, die zwar offiziell anerkannt sind, sehen sich jedoch oft auf sozialer Ebene benachteiligt oder nicht akzeptiert. Kommissarin *Anna Diamantopoulou* wies auf eine kürzliche Umfrage hin, in der sich 80% der Bürger und Bürgerinnen gegen Diskriminierung aller Art erklärten. Andererseits waren 62% der Befragten der Meinung, daß Menschen aus ethnischen Minderheitsgruppen geringere Chancen hätten, eine Stelle oder eine Beförderung zu bekommen, als eine andere Person mit den gleichen Qualifikationen und Vorkenntnissen.

*Lord Amir Bhatia*, House of Lords, sprach über die sozioökonomischen Probleme, denen vor allem moslemische Gemeinschaften gegenüberstünden. Im Vereinigten Königreich wie in anderen EU-Staaten zeigten sich moslemische Schüler in allen Stadien des obligatorischen Schulbesuchs leistungsschwächer als andere Schüler. Arbeitslosigkeit sei unter moslemischen Männern weiter verbreitet, und in über 80% der moslemischen Haushalte liege das Einkommen unter dem des nationalen

Durchschnitts (im Vergleich mit nur 20-25% in nicht-moslemischen Haushalten). Moslems seien auch in der Politik und im Staatssektor im allgemeinen unterrepräsentiert. Marginalisierte Gesellschaften müßten wieder eingegliedert werden. Rechtssysteme, so *Lord Bhatia*, müßten die Wirklichkeiten des religiösen Pluralismus einholen, um größere Integration, stärkeres Zugehörigkeitsgefühl und aktivere Staatsbürgerschaft von Minderheitengruppen zu fordern.

### Interreligiöser Dialog

Zwar wurde Religion nur als einer von vielen Faktoren erkannt, die zur Diskriminierung führen, doch waren sich viele Teilnehmer einig, daß interreligiöser Dialog im Kampf gegen solche Diskriminierung unerläßlich sei. Dialog ziele nicht darauf ab, zu überzeugen oder zu missionieren, sondern zu verstehen. Ein Grund für das Bestehen islamfeindlicher Vorurteile wurde darin gesehen, daß Moslems keine repräsentative Stimme in Europa hätten. Da es keine „moslemische Kirche“ und damit keine institutionalisierte Stimme der Moslems gebe, könnten bestimmte politische Gruppen ungehindert von der Fremdheit und Unvereinbarkeit des Islams in und mit Europa sprechen. *Aiman Mazyek*, Pressereferent des Deutschen Rats der Muslime, wies auf eine in Deutschland durchgeführte Umfrage hin, wonach 71% der Befragten der Meinung waren, daß Moslems in Europa nicht nach den Gesetzen ihres Glaubens leben sollten. Daß die überwiegende Mehrheit von Moslems in Europa eine Religion der Toleranz üben, bleibe oft unbekannt.

Manchmal wird interreligiöser Dialog wegen Uneinigkeiten innerhalb der Religionen selbst verhindert. Vorgeschlagen wurde, daß alle Glaubensrichtungen und Kirchen Dachorganisationen entwickeln, die sie dem Staat oder anderen Religionen gegenüber vertreten könnten.

Initiativen hierfür sind schon im Gange. In Deutschland zum Beispiel finden regelmäßig interreligiöse Tagungen und Versamm-

lungen statt. Die Grundaussage dieser Veranstaltungen sei es, daß die Religion auf keinen Fall ein Grund für Rassismus und Fremdfeindlichkeit sein dürfe. Ein aktuelles Projekt habe den Zweck, „Abrahamische Teams“ zu schaffen, die Schulen, Kasernen, Polizeiwachen usw. besuchen sollten, um über Aktionen und Dialog der Gruppen unter- und miteinander zu diskutieren. In Moscheen hätten „Tage der offenen Tür“ stattgefunden. Bischof *Egon Kappellari*, Graz-Seckau, sprach über die Reihe von interreligiösen Initiativen, die Graz, die Europäische Kulturhauptstadt 2003, organisierte. Für europäische Großstädte, die auf die Förderung interreligiöser Initiativen hinwirken, sollte mehr Öffentlichkeitsarbeit gemacht werden, um Beispiele von guter Praxis zur Verfügung zu stellen. Über die Ausbildung zukünftiger geistlicher Führer wurde ebenfalls diskutiert. Rabbi Professor *Jonathan Magonet*, Vereinigtes Königreich, sprach von seinem Priesterseminar für Rabbis, wo Pflichtseminare über Christentum und Islam gehalten würden. Er schlug vor, daß die Erasmus/Socrates Universitätsaustauschprogramme erweitert werden, um religiöse Ausbildung einzuschließen und Studenten unterschiedlicher Glaubensrichtungen zusammenzubringen. *Pascal Charhon* war der Meinung, daß die EU in die Ausbildung von Imamen investieren solle, damit die Moslems dieselben Ressourcen zur Ausbildung ihrer geistlichen Führung hätten wie Christen und Juden. *Lord Bhatia* forderte die Schaffung unabhängiger Organe zur Unterstützung und Durchsetzung von Maßnahmen gegen Diskriminierung im Bereich der Religion.

Die Vorsitzende *Eliane Deproost* sagte, die Diskussion zusammenfassend, daß, obwohl die Religion eine unerläßliche Rolle spiele, alle Menschen, Gläubige und Nichtgläubige, am interkulturellem Dialog beteiligt werden müßten, wobei die gemeinsamen Werte betont werden sollten. Regierungen, Sozialpartner, Medien, Schulen, nichtstaatliche Organisationen und Kirchen sollten ebenso beteiligt werden. *Deproost* war aber auch der Meinung, daß es ange-

sichts komplizierter Unterschiede in Europa bezüglich Sprache, Kultur und Geschichte nicht funktionieren könne, alle über einen Leisten zu schlagen.

Vorgeschlagen wurde, daß das EUMC seine Forschung im Bereich der Medien intensivieren solle, da dies sich als Hauptthema der Diskussion erwiesen habe.

## Der Fall *Judge* – Menschenrechtsausschuß ändert seine Rechtsprechung zu Art. 6 IPbpR in bezug auf Auslieferungs- und Abschiebungsfälle

Bernhard Schäfer

Der Menschenrechtsausschuß, errichtet nach Art. 28 des Internationalen Pakts über bürgerliche und politische Rechte<sup>1</sup> (IPbpR/Pakt), hat seine Rechtsprechung zu Art. 6 IPbpR in bezug auf Abschiebungs- und Auslieferungsfälle bei drohender Vollstreckung der Todesstrafe geändert. In dem konkreten Fall, *Roger Judge gegen Kanada*,<sup>2</sup> wurde der Beschwerdeführer am Tag der Einlegung seiner Beschwerde zum Menschenrechtsausschuß 1998 von Kanada in die Vereinigten Staaten von Amerika (USA) abgeschoben, wo er 1987 u.a. wegen Mordes zum Tode durch den elektrischen Stuhl<sup>3</sup> verurteilt wurde.<sup>4</sup> Der Ausschuß, gestützt auf Art. 5 Abs. 4 des Fakultativprotokolls<sup>5</sup>, stellte in diesem Fall eine Verletzung von Art. 6 Abs. 1 selbst sowie Art. 6 Abs. 1 i.V.m. mit Art. 2 Abs. 3 IPbpR durch Kanada fest.<sup>6</sup>

### Bisherige Praxis

Nach Art. 2 Abs. 1 IPbpR ist ein Vertragsstaat zwar grundsätzlich nicht für die Si-

cherstellung der Paktrechte gegenüber Personen verantwortlich, die der Jurisdiktion eines anderen Staates unterstehen.<sup>7</sup> Jedoch gehört es bereits zur gefestigten Rechtsprechung des Menschenrechtsausschusses, daß der ausliefernde oder abschiebende Staat möglicherweise selbst gegen den Pakt verstößt, wenn eine Person in einen Staat ausgeliefert oder abgeschoben wird, obwohl es sicher ist oder ein tatsächliches Risiko besteht, d.h. es notwendige und vorhersehbare Folge ist, daß deren Paktrechte unter der Jurisdiktion des anderen Staates verletzt werden.<sup>8</sup> Dies gilt insbesondere in Fällen einer drohenden Verletzung des Rechts auf Leben (Art. 6 IPbpR) oder des Folterverbots (Art. 7 IPbpR).

So war es bisher schon möglich, daß ein Staat gegen Art. 6 Abs. 1 IPbpR verstößt, wenn er eine Person durch die Auslieferung der tatsächlichen Gefahr aussetzt, daß ihre Rechte aus Art. 6 Abs. 2 IPbpR im Empfängerstaat verletzt werden, also die Voraussetzungen<sup>9</sup> für die Verhängung ei-

<sup>1</sup> Vom 16. Dezember 1966, UNTS Bd. 999, S. 171; BGBl. 1973 II, S. 1534.

<sup>2</sup> *Judge ./. Kanada* (829/1998), Auffassungen vom 5. August 2003, UN Dok. CCPR/C/78/D/829/1998 (hiernach *Judge*). Dieser und die weiteren Fälle abrufbar unter: <http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf>, dort: CCPR-Human Rights Committee, Jurisprudence (März 2004).

<sup>3</sup> Später umgewandelt in Tod durch Injektion.

<sup>4</sup> Zum Sachverhalt im einzelnen siehe *Judge*, Nr. 2.1ff.

<sup>5</sup> Fakultativprotokoll zum Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte vom 16. Dezember 1966, UNTS Bd. 999, S. 171, 302; BGBl. 1992 II, S. 1247.

<sup>6</sup> *Judge*, Nr. 11.

<sup>7</sup> Z.B. *Kindler ./. Kanada* (470/1991), Auffassungen vom 30. Juli 1993, UN Dok. A/48/40 II, Annex XII.U, Nr. 6.2 (hiernach *Kindler*).

<sup>8</sup> Z.B. ebenda; *G.T. ./. Australien* (706/1996), Auffassungen vom 4. November 1997, UN Dok. A/53/40 II, Annex XI.U, Nr. 8.1f. (hiernach *G.T.*); *A.R.J. ./. Australien* (692/1996), Auffassungen vom 28. Juli 1997, UN Dok. A/52/40 II, Annex VI.T, Nr. 6.8f. (hiernach *A.R.J.*). Zu Kriterien, anhand derer das Bestehen eines tatsächlichen Risikos ermittelt werden kann, siehe *G.T.*, Nr. 8.4, aber auch die abweichenden Sondervoten hierzu, *G.T.*, Appendix A und B.

<sup>9</sup> Verhängung der Todesstrafe nur für schwerste Verbrechen auf Grund von Gesetzen, die zur Zeit der Begehung der Tat in Kraft waren und die den Bestimmungen des Paktes und der Konvention über die Verhütung und Bestrafung des Völkermordes (vom 9. Dezember 1948, UNTS Bd. 78, S. 277; BGBl. 1954 II, S. 730) nicht widersprechen; Vollstreckung der Strafe nur auf

ner Todesstrafe nach dieser Vorschrift nicht vorliegen.<sup>10</sup> Eine Verletzung von Art. 6 IPbpR kommt auch in Betracht, wenn in solchen Fällen die Entscheidung über die Auslieferung (ohne Zusicherung durch den Empfängerstaat, daß die Todesstrafe nicht verhängt wird) willkürlich oder summarisch erfolgt.<sup>11</sup> Auch wenn danach eine Verletzung von Art. 6 IPbpR nicht vorliegt, kommt bereits nach bisheriger Praxis eine Verletzung anderer Paktrechte im Zusammenhang mit der Todesstrafe in Betracht. Hier können insbesondere das sog. „Todeszellensyndrom“ („death row phenomenon“) und die Art und Weise der Hinrichtung zu einer Verletzung von Art. 7 IPbpR erwachsen.<sup>12</sup> So hat bspw. der Ausschuß die Hinrichtung mittels Cyanid-Gas, bei der die Erstickung verlängertes Leiden bis zu zehn Minuten verursachen kann, zu Recht als grausame und unmenschliche Behandlung angesehen, da sie dem Test des „geringstmöglichen körperlichen und seelischen Leidens“<sup>13</sup> nicht standhält.<sup>14</sup>

Bisher hat der Ausschuß Art. 6 IPbpR jedoch so interpretiert, daß dieser es nicht

verlange, daß eine Vertragspartei eine Auslieferung an oder Abschiebung in einen Staat, in dem gegen die auszuliefernde Person die Todesstrafe ausgesprochen wurde oder ausgesprochen zu werden droht, ablehnen oder eine Zusicherung dahingehend einholen müsse, daß die Todesstrafe nicht verhängt wird.<sup>15</sup> Die Verhängung der Todesstrafe als solche, ohne eine der vorgenannten oder einer weiteren Paktverletzung, wurde vom Ausschuß daher bisher nicht als ein Hindernis für eine Auslieferung oder Abschiebung angesehen – dies unabhängig davon, ob der ausliefernde Staat selbst die Todesstrafe abgeschafft hat oder nicht. Diese Ansicht begegnete zu Recht der Kritik einiger Ausschußmitglieder, die sich in den verschiedenen Auffassungen beigefügten abweichenden Sondervoten äußert.<sup>16</sup> Diese abweichenden Meinungen bereiteten schon damals die Basis für die nunmehr vollzogene Änderung seiner Rechtsprechung. Im Gegensatz zum Ausschuß selbst verweist das Ausschußmitglied *Rajsoomer Lallah* in seinem zustimmenden Sondervotum im Fall *Judge* auch auf die relevanten abweichenden Sondervoten, die den bereits etwa zehn Jahre zuvor ergangenen Auffassungen im Fall *Kindler* beigefügt wurden. Diese werden im Anhang der *Judge*-Auffassungen wiedergegeben.

### Argumentation in *Judge*

Wie bereits in vorherigen Fällen<sup>17</sup> stellt der Ausschuß auch im Fall *Judge* u.a. die Frage, ob Kanada, da es die Todesstrafe abgeschafft hat, des Beschwerdeführers Recht auf Leben nach Art. 6 IPbpR<sup>18</sup> verletzt hat,

---

Grund eines von einem zuständigen Gericht erlassenen rechtskräftigen Urteils.

<sup>10</sup> Siehe z.B. *Kindler*, Nr. 14.3; *Chitat Ng ./. Kanada* (469/1991), Auffassungen vom 5. November 1993, UN Dok. A/49/40 II, Annex IX.CC, Nr. 15.3 (hiernach *Chitat Ng*).

<sup>11</sup> Siehe z.B. *Kindler*, Nr. 14.6; *Chitat Ng*, Nr. 15.6.

<sup>12</sup> Zu beidem *Kindler*, Nr. 15.1ff.; *Chitat Ng*, Nr. 16.1ff. Dabei kann nach Ansicht des Ausschusses die Verhängung der Todesstrafe nicht allgemein als eine grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung angesehen werden, sondern es müssen bei der Beurteilung miteinbezogen werden: die relevanten persönlichen Faktoren des Verurteilten, die spezifischen Bedingungen der Haft im Todestrakt und ob die beabsichtigte Methode der Hinrichtung besonders abscheulich ist.

<sup>13</sup> Allgemeine Bemerkung Nr. 20 (Artikel 7), UN Dok. HRI/GEN/1/Rev.6, S. 151, Nr. 6 (Übersetzung des Autors).

<sup>14</sup> *Chitat Ng*, Nr. 16.2-16.4. Dahingegen hat der Ausschuß eine tödliche Injektion nicht als eine Verletzung von Art. 7 IPbpR angesehen, z.B. *Cox ./. Kanada* (539/1993), Auffassungen vom 31. Oktober 1994, UN Dok. A/50/40 II, Annex X.M, Nr. 17.3 (hiernach *Cox*).

---

<sup>15</sup> *Kindler*, Nr. 14.6; *Chitat Ng*, Nr. 15.6; *Cox*, Nr. 16.5; *A.R.J.*, Nr. 6.13; *G.T.*, Nr. 8.4.

<sup>16</sup> Im Einzelnen siehe *Kindler*, Appendix B bis F; *Chitat Ng*, Appendix A, C, D, G und H; *Cox*, Appendix B.3 bis 6; *G.T.*, Appendix A und B.

<sup>17</sup> Z.B. *Kindler*, Nr. 14.1 (b).

<sup>18</sup> Oder sein Recht auf einen effektiven Rechtsbehelf nach Art. 2 Abs. 3 IPbpR. Siehe hierzu die Frage 2, *Judge*, Nr. 10.8-10.9, die positiv beantwortet wurde und zur Feststellung der Verlet-

indem es ihn in einen Staat abgeschoben hat, in dem ein Todesurteil gegen ihn ausgesprochen wurde, ohne sicherzustellen, daß die Todesstrafe nicht vollstreckt wird.<sup>19</sup> Der Ausschuß ruft zunächst kurz seine bisherige Ansicht in Erinnerung, und weist auf die Notwendigkeit einer einheitlichen und kohärenten Rechtsprechung einerseits, aber auch ausnahmsweise auf die Erforderlichkeit einer Überprüfung des Schutzbereichs der Paktrechte andererseits hin. Außerdem hebt der Ausschuß hervor, daß der Pakt als ein lebendes Instrument ausgelegt und die Paktrechte im Kontext und im Lichte der heutigen Verhältnisse – nachdem er zuvor festgestellt hat, daß sich der internationale Konsens zugunsten der Abschaffung der Todesstrafe ausgeweitet hat – angewandt werden sollten.<sup>20</sup> Anschließend nimmt er eine überprüfende Auslegung von Art. 6 IPbpR vor.

Der Ausschuß geht dabei zuerst auf das Verhältnis zwischen Abs. 1 und Abs. 2 bis 6 von Art. 6 IPbpR ein. Abs. 1 sei die allgemeine Regel, deren Zweck der Schutz des Lebens ist. Vertragsstaaten, die die Todesstrafe abgeschafft haben, hätten danach eine Verpflichtung, dieses unter allen Umständen zu schützen. Die folgenden Absätze hätten die doppelte Funktion der Bildung einer Ausnahme zum Recht auf Leben in bezug auf die Todesstrafe und die Festlegung der Schranken dieser Ausnahme. Zu diesen Schranken gehörten die Eingangsworte des Absatzes 2, daß nur Vertragsstaaten, „in denen die Todesstrafe nicht abgeschafft worden ist“, sich der in Abs. 2 bis 6 niedergelegten Ausnahmen bedienen dürfen. Der Ausschuß kommt zu dem entscheidenden Schluß, daß für Staaten, die die Todesstrafe abgeschafft haben, es eine Verpflichtung gebe, eine Person

nicht dem tatsächlichen Risiko der Anwendung der Todesstrafe auszusetzen. Diese Staaten dürften deshalb Personen, deren Verurteilung zum Tode begründeterweise erwartet werden müsse, weder abschieben noch ausliefern, ohne sicherzustellen, daß das Todesurteil nicht vollstreckt werde.<sup>21</sup>

Der Ausschuß erkennt somit an, wie er sagt, daß bei dieser Auslegung des Art. 6 Abs. 1 und 2 IPbpR Vertragsstaaten, welche die Todesstrafe abgeschafft haben („abolitionist States“), und Staaten, die sie nicht abgeschafft haben („retentionist States“), unterschiedlich behandelt werden.<sup>22</sup> Dies sei jedoch eine unvermeidbare Folge des Wortlauts dieser Vorschrift selbst. Der Ausschuß verweist auf die Entstehungsgeschichte der Vorschrift und hebt u.a. hervor, daß eines der Hauptprinzipien des Paktes die Abschaffung der Todesstrafe sein sollte und die Todesstrafe von vielen Delegierten bei der Vertragsausarbeitung als „Anomalie“ oder „notwendiges Übel“ angesehen wurde.<sup>23</sup> Von daher würde es logisch erscheinen, die Regel in Art. 6 Abs. 1 IPbpR in einem weiten Sinne auszulegen, wohingegen Abs. 2, der die Todesstrafe behandelt, eng ausgelegt werden sollte.<sup>24</sup>

Bezogen auf den konkreten Fall kommt der Ausschuß daher zu dem Schluß, daß aus diesen Gründen Kanada – ein Staat, der die Todesstrafe abgeschafft hat –, unabhängig davon, ob es das Zweite Fakultativprotokoll<sup>25</sup> ratifiziert hat oder nicht, des Be-

---

zung von Art. 6 Abs. 1 i.V.m. Art. 2 Abs. 3 IPbpR führte.

<sup>19</sup> *Judge*, Nr. 7.8 und 10.1, Frage 1.

<sup>20</sup> *Judge*, Nr. 10.2-10.3; siehe auch Nr. 10.7 zur Frage des relevanten Zeitpunkts der Auslegung des Paktes – Zeitpunkt der Verletzung oder Überprüfung durch den Ausschuß; der Ausschuß hat letzteres bejaht.

---

<sup>21</sup> *Judge*, Nr. 10.4.

<sup>22</sup> *Judge*, Nr. 10.5.

<sup>23</sup> Zur Entstehungsgeschichte siehe *Marc J. Bossuyt*, Guide to the “travaux préparatoires” of the International Covenant on Civil and Political Rights, 1987, S. 113ff. (zur Todesstrafe S. 126ff.), und *B.G. Ramcharan* (Hrsg.), The Right to Life in International Law, 1985, S. 42-56, jeweils m.Verw.

<sup>24</sup> *Judge*, Nr. 10.5, letzter Satz. So auch schon *Bertil Wennergren* in seinem fast wortgleichen Sondervotum zu *Kindler*, Appendix B, Abs. 2.

<sup>25</sup> Zweites Fakultativprotokoll zu dem Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte zur Abschaffung der Todesstrafe vom

schwerdeführers Recht auf Leben nach Art. 6 Abs. 1 IPbpr verletzt hat, indem es ihn an die USA abgeschoben hat, wo ein Todesurteil gegen ihn verhängt wurde, ohne sicherzustellen, daß die Todesstrafe nicht vollstreckt wird. Der Ausschuß stellt nochmals fest, daß Kanada zwar nicht selbst die Todesstrafe verhängt hat, jedoch habe es, in dem es ihn abgeschoben hat, „die entscheidende Verbindung in der Kausalkette begründet, welche die Exekution des Beschwerdeführers ermöglicht“<sup>26</sup>.

### Anmerkungen

Die Entscheidung des Ausschusses ist nicht nur zu begrüßen, sondern als die nunmehr „richtige“, den heutigen Verhältnissen entsprechende Auslegung von Art. 6 IPbpr anzusehen. Es würde in der Tat sowohl dem Wortlaut als auch dem Sinn und Zweck des Art. 6 Abs. 1 und 2 IPbpr widersprechen, würde es einem Vertragsstaat, der die Todesstrafe abgeschafft hat und dem es nach Art. 6 Abs. 2 IPbpr verwehrt sein würde, diese wieder einzuführen,<sup>27</sup> erlaubt sein – unter Einhaltung der sonstigen Paktbestimmungen –, eine Person in ein Land abzuschicken oder an dieses auszuliefern, wo ihr eine tatsächliche Gefahr der Hinrichtung droht. Die höchste Pflicht des Staates muß es sein, entsprechend des Grundsatzes in Art. 6 Abs. 1 IPbpr, das Recht auf Leben zu schützen, nicht es der leider allzuoft noch beibehaltenen Ausnahme des Absatzes 2 preiszugeben.

Die Entscheidung ist ebenfalls ein wichtiger Schritt hin auf das anzustrebende Ziel, die Todesstrafe universell abzuschaffen

und zu ächten; ein Ziel, das bereits in Art. 6 Abs. 2 und 6 IPbpr angelegt ist und durch das Zweite Fakultativprotokoll weitere Unterstützung findet. Es kann nicht sein, daß die Prügelstrafe ein Verstoß gegen Art. 7 IPbpr und somit verboten ist,<sup>28</sup> während die vorsätzliche Tötung eines Menschen als Bestrafung erlaubt sein soll.

Die Entscheidung des Ausschusses erging vorliegend in bezug auf einen Abschiebungsfall, sie hat aber auch Gültigkeit hinsichtlich Auslieferungen. Es bestehen jedoch Unterschiede zwischen einer Auslieferung und einer Abschiebung, und im Fall *Judge* wurde ein Auslieferungsersuchen von den USA nicht gestellt. Es wäre daher wünschenswert gewesen, daß der Ausschuß auf die damit verbundenen Probleme (etwaiges Desinteresse des Heimatstaates an der Aufnahme der betreffenden Person und damit eine mögliche Verweigerung der geforderten Zusicherung sowie Schwierigkeiten im Bereich der stellvertretenden Strafrechtspflege oder letztendlich gar Straffreiheit im Zufluchtsstaat) in seinen Auffassungen eingegangen wäre, zumal Kanada hierauf auch in seiner Argumentation aufmerksam gemacht hat.<sup>29</sup>

In verfahrensrechtlicher Hinsicht sei kritisch bemerkt, daß das Ausschußmitglied *Christine Chanet*, obwohl es zumindest an der Beratung der Auffassungen zu *Judge* nicht teilgenommen hat, der Entscheidung ein Sondervotum beifügte, in dem es auf materiellrechtliche Fragen eingeht. Dies erscheint mit Art. 98 der Verfahrensordnung des Ausschusses<sup>30</sup> unvereinbar, wonach jedes Ausschußmitglied, das an einer Entscheidung mitgewirkt hat, verlangen

15. Dezember 1989, UN Dok. A/RES/44/128, Annex; BGBl. 1992 II, S. 391.

<sup>26</sup> *Judge*, Nr. 10.6 (Übersetzung des Autors).

<sup>27</sup> Hierfür spricht der Wortlaut des Art. 6 Abs. 2 und 6 IPbpr und Sinn und Zweck der Vorschrift. So auch z.B. *Bertil Wennergren* und *Fausto Pocar*, Sondervoten zu *Kindler*, Appendix B, Abs. 6, und D Abs. 2. Hierzu auch, aber skeptisch *Manfred Nowak*, U.N. Covenant on Civil and Political Rights – CCPR Commentary, 1993, Art. 6 CCPR Rn. 21, m.w.Verw.

<sup>28</sup> Allgemeine Bemerkung Nr. 20 (Fn. 13), Nr. 5. Vgl. auch Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte, *Tyrer ./. Vereinigtes Königreich* (5856/72), Urteil vom 25. April 1978, Serie A 26 (= EuGRZ 1979, S. 162-168), zum entsprechenden Art. 3 der Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten (EMRK) vom 4. November 1950, ETS Nr. 5, in der zuletzt durch Protokoll Nr. 11 geänderten Fassung; BGBl. 2002 II, S. 1055.

<sup>29</sup> Siehe insbesondere *Judge*, Nr. 5.2.

<sup>30</sup> UN Dok. CCPR/C/3/Rev. 6 und Corr.1.

kann, daß den Auffassungen oder der Entscheidung seine persönliche Meinung beigefügt wird.

Für die Bundesrepublik, in der die Todesstrafe abgeschafft ist (Art. 102 GG<sup>31</sup>), besteht hinsichtlich dieser neuen Rechtsprechung der Sache nach kein grundsätzlicher Anpassungsbedarf der gesetzlichen Regelungen, da mit § 8 des Gesetzes über die internationale Rechtshilfe in Strafsachen<sup>32</sup> (IRG) und § 53 Abs. 2 des Ausländergesetzes<sup>33</sup> (AuslG) die Auslieferung oder Abschiebung bei Gefahr der Todesstrafe unzulässig oder nur dann zulässig ist, wenn der ersuchende Staat zusichert, daß die Todesstrafe nicht verhängt oder nicht vollstreckt werden wird. Zwar ist der Wortlaut von § 53 Abs. 2 AuslG nicht sehr klar<sup>34</sup> und ließe § 1 Abs. 3 IRG, wonach Regelungen in völkerrechtlichen Vereinbarungen (gemeint sind insbesondere Auslieferungs- und Rechtshilfeabkommen) den Vorschriften dieses Gesetzes vorgehen, soweit sie unmittelbar anwendbares innerstaatliches Recht geworden sind, theoretisch eine von § 8 IRG abweichende Vereinbarung in einem Vertrag zu.<sup>35</sup> Jedoch enthalten zum

einen Auslieferungsverträge in der Regel eine § 8 IRG entsprechende Klausel.<sup>36</sup> Zum anderen würde eine Auslieferung oder Abschiebung ohne eine solche Zusicherung gegen die Art. 1 Abs. 1, 2 Abs. 2 S. 1 und 102 i.V.m. 1 Abs. 3 GG verstoßen, womit zugleich nicht nur von Völkerrechts wegen, sondern auch von Verfassungs wegen eine entsprechende Auslegung der einfachgesetzlichen Regelungen geboten ist.<sup>37</sup> Eine Auslieferung oder Abschiebung ohne Zusicherung, daß die Todesstrafe nicht verhängt oder vollstreckt wird, ist danach nach deutschem (Verfassungs-) Recht unzulässig.

<sup>31</sup> Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland vom 23. Mai 1949, BGBl. 1949 I, S. 1, in der zuletzt durch Gesetz vom 26. Juli 2002, BGBl. 2002 I, S. 2863, geänderten Fassung.

<sup>32</sup> Vom 23. Dezember 1982, BGBl. 1982 I, S. 2071, in der zuletzt durch Art. 5 des Gesetzes vom 21. Juni 2002, BGBl. 2002 I, S. 2144, geänderten Fassung.

<sup>33</sup> Gesetz über die Einreise und den Aufenthalt von Ausländern im Bundesgebiet vom 9. Juli 1990, BGBl. 1990 I, S. 1354, 1356, in der zuletzt durch Art. 18 des Gesetzes vom 24. Dezember 2003, BGBl. 2003 I, S. 2954, geänderten Fassung. Beachte auch den Verweis auf die EMRK in § 53 Abs. 4 AuslG.

<sup>34</sup> Hierzu und zur Auslegung des „wenig geglückten Gesetzestextes“ siehe z.B. *Günter Renner*, *Ausländerrecht – Kommentar*, 7. Aufl. 1999, Art. 53 AuslG Rn. 7-12, m.w.Verw.

<sup>35</sup> Hierzu – auch zu verfassungsrechtlichen Gesichtspunkten – siehe z.B. *Otto Lagodny*, in: *Wolfgang Schomburg/ders.*, *Internationale Rechtshilfe in Strafsachen*, 3. Aufl. 1998, § 1 Rn. 5-29; *Wolfgang Schomburg*, in: ebenda, § 8 Rn. 1-26; *Horst Dreier*, in: ders. (Hrsg.), *Grundgesetz –*

*Kommentar*, Bd. III, 2000, Art. 102 Rn. 47-53, m.w.Verw.

<sup>36</sup> Z.B. Art. 12 des Auslieferungsvertrags zwischen der Bundesrepublik Deutschland und den Vereinigten Staaten von Amerika vom 20. Juni 1978, BGBl. 1980 II, S. 647, in der Fassung des Zusatzvertrags vom 21. Oktober 1986, BGBl. 1988 II, S. 1087, oder Art. 11 des Europäischen Auslieferungsübereinkommens vom 13. Dezember 1957, ETS Nr. 24, BGBl. 1964 II, S. 1369. Die jeweilige Wendung, daß die Auslieferung abgelehnt werden „kann“, legt zwar eine Ermessensentscheidung nahe, jedoch ist unter verfassungskonformer Anwendung der Regelung kein Ermessensspielraum vorhanden. Vgl. hierzu die Verweise in Fn. 37.

<sup>37</sup> Das verfassungsrechtliche Verbot bzw. die Begründungsansätze hierfür sind strittig. Hierzu z.B. *Dreier* (Fn. 35), Art. 102 Rn. 47-53; *Philip Kunig*, in: *Ingo von Münch/ders.* (Hrsg.), *Grundgesetz-Kommentar*, Bd. 3, 5. Aufl. 2003, Art. 102 Rn. 12-16; *Schomburg* (Fn. 35), § 8 Rn. 1-14a, jeweils m.w.Verw.; zum Ganzen auch *Friedrich Ebel/Philip Kunig*, *Die Abschaffung der Todesstrafe – Historie und Gegenwart*, in: *Jura* 1998, S. 617-622.

## Die Erweiterung der Europäischen Union: Eine Chance für nationale und ethnische Minderheiten ?

Claudia Mahler/Reetta Toivanen

---

### Inhaltsübersicht

- I. Einführung
- II. Beitrittskriterien
- III. Europarecht und Minderheiten
- IV. Regionalismus und die EU Fördermaßnahmen
- V. Evaluation/Berichte
- VI. Aktivitäten der Minderheiten
- VII. Abschließende Bemerkungen

### I. Einführung

In der Europäischen Union (EU) leben bei einer Gesamtbevölkerung von 375 Millionen derzeit etwa 40 Millionen Angehörige anerkannter nationaler und ethnischer Minderheiten.<sup>1</sup> Man schätzt, daß von den 125 Millionen Menschen, um die die EU durch den Beitritt der 10 Staaten wächst, ca. 44 Millionen zu den Angehörigen von Minderheiten zu rechnen sind.<sup>2</sup>

Viele europäische Staaten sehen ihre Minderheiten eher als Problem, denn als Bereicherung ihrer Gesellschaft an; dies gilt sowohl für die Mitglieder der EU als auch für die Beitrittskandidaten. So werden im Jahresbericht 2003 von amnesty international, dreizehn der derzeit fünfzehn EU-Mitgliedstaaten, als Staaten angeführt, in denen minderheitenrechtliche Probleme

vorhanden sind. Auch die Europäische Kommission bringt in ihren Fortschrittsberichten<sup>3</sup> die minderheitenrechtlichen Defizite der EU-Beitrittskandidatenländer zur Sprache. Der Europäische Rat hat für die Beitrittsstaaten aus Mittel- und Osteuropa die Beitrittskriterien als sogenannte Kopenhagener Kriterien zusammengefaßt,<sup>4</sup> die Verpflichtungen zum Schutz der Menschenrechte und der Minderheiten enthalten.<sup>5</sup>

Die EU hat keine Minderheitenregelungen in ihren Vertragswerken, obwohl alle anderen Kopenhagener Kriterien in den Vertrag über die Europäische Union (EUV) aufgenommen wurden; daraus folgt, daß der Schutz der Minderheiten ein rein politisches Kriterium geblieben ist.<sup>6</sup> Die EU orientiert sich an den Regelungen, die im Rahmen des Europarats (ER) und der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) für den Schutz der Minderheiten festgelegt wurden. Diese Regelungen wurden allerdings geschaffen, um das Konfliktpotential in den neu entstanden Vielvölkerstaaten besonders gering zu halten und die Zahl der potentiellen Asylsuchenden zu begrenzen. Insofern ist es schwierig zu definieren was die EU

---

<sup>1</sup> <http://ww2.eblul.org:8080/eblul>.

<sup>2</sup> <http://europa.eu.int/comm/enlargement>. Zur Lage in Malta und auf Zypern konnten keine Angaben gefunden werden.

<sup>3</sup> Europäische Kommission, Towards the Enlargement Union: Strategy Paper and Report of the European Commission on the progress towards accession by each of the candidate countries, COM (2002), 700 final, Brüssel 2002.

<sup>4</sup> Bull.BReg. 1993, S. 629, 632.

<sup>5</sup> Siehe zu der Entwicklungsgeschichte der Kopenhagener Kriterien Sabine Riedel, Minderheitenpolitik im Prozeß der EU-Erweiterung, in: Osteuropa 2001, S. 1262-1285, S. 1262-1264.

<sup>6</sup> Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften Nr. C 191 vom 29. Juli 1992, S. 1.



mit der Verankerung des Minderheitenschutzes in den Kopenhagener Kriterien für die Zukunft der Union insgesamt erreichen will.

Um den Kriterien von Kopenhagen zu entsprechen sind die Beitrittsstaaten gezwungen ihre Rechte zum Schutz der Minderheiten nach den Vorstellungen der EU-Gremien neu zu gestalten. Dies ist eine besondere Herausforderung, da die EU insgesamt und ihre Mitgliedstaaten keine einheitliche Minderheitenpolitik vertreten. In den Beitrittsländern leben sehr unterschiedliche Minderheitengruppen: manche gelten als historische Minderheiten und andere wurden erst durch Umsiedlung, Vertreibung, Krieg oder Naturkatastrophen in eine Minderheitenposition gedrängt. Einige leben territorial konzentriert und verfügen über einen starken Schutzstaat, andere müssen mit territorialer Fragmentierung und dem Fehlen eines externen Patronagestaats ihre Identität durchsetzen.<sup>7</sup> Die mit der Erweiterung einhergehende steigende Zahl von Minderheitenangehörigen stellt eine neue Chance für die Minderheiten in den gegenwärtigen Mitgliedsländern dar. Aufgrund der hohen Anzahl der Minderheiten wird sich die EU in der Zukunft vermehrt mit Minderheitenfragen in allen Mitgliedstaaten auseinandersetzen müssen.

## II. Beitrittskriterien

Die Bevölkerung der EU wächst in der ersten Beitrittsrunde um mehr als ein Viertel auf nahezu 500 Millionen an. Trotz der enormen Anstrengungen dieser Länder ist ihre Eingliederung in die bestehenden Programme und Strukturen eine schwierige Aufgabe.

Zehn Staaten werden am 1. Mai 2004 beitreten: Estland, Lettland, Litauen, Malta, Polen, die Slowakische Republik, Slowenien, die Tschechische Republik, Ungarn und

Zypern. Bulgarien und Rumänien bemühen sich darum, in der nächsten Runde im Jahr 2007 die Beitrittskriterien zu erfüllen, ob und wann die Türkei der EU beitreten wird, ist derzeit völlig ungewiß, aber Gegenstand heftiger Kontroversen.

Der Europäische Rat traf auf seiner Tagung in Kopenhagen (1993) die grundsätzliche Entscheidung über die künftige Erweiterung der Union um die assoziierten Länder Mittel- und Osteuropas.<sup>8</sup> Der Beitritt ist nur zu allen drei rechtsfähigen Gemeinschaften (Art. 49 EUV) sowie unter Beteiligung an der Gemeinsamen Außen und Sicherheitspolitik (GASP) sowie der polizeilichen und justitiellen Zusammenarbeit in Strafsachen (PJZS) möglich.<sup>9</sup> In Vorbereitung des Beitritts verpflichtete der Europäische Rat mit den sogenannten Kopenhagener Kriterien, die Kandidatenländer Mittel- und Osteuropas dazu, die Menschen- und Minderheitenrechte zu schützen und zu respektieren. Als Voraussetzung für die Mitgliedschaft muß der Beitrittskandidat nachfolgende Kriterien erfüllen:

- Stabilität der Institutionen, Demokratie, Rechtsstaatlichkeit, Menschenrechte sowie Achtung und Schutz der Minderheiten verwirklicht haben (politisches Kriterium);
- funktionierende Marktwirtschaft (wirtschaftliches Kriterium);
- Übernahme der gemeinschaftlichen Regeln, Standards und Politiken, die die Gesamtheit des EU-Rechts darstellen (Kriterium der Übernahme des Besitzstandes der Gemeinschaft, *Aquis communautaire*).

Die EU unterstützt diese Staaten bei der Übernahme des EU-Rechts, und stellt ihnen unterschiedliche Arten von finanzieller und logistischer Unterstützung zur Verfügung, um die Infrastruktur und Wirtschaft zu verbessern.

<sup>7</sup> Peter A. Kraus, Minderheiten, in: Lexikon der Politik – die östlichen und südlichen Länder, 1997, S. 369-379, S. 371.

<sup>8</sup> Siehe Fn. 4.

<sup>9</sup> Christian Koenig /Andreas Haratsch, Europarecht, 3. Aufl., 2000, S. 324f.

Das politische Beitrittskriterium des Europäischen Rates von Kopenhagen wird nach den seit 1997 von der Europäischen Kommission vorgenommenen Bewertungen von fast allen Kandidaten erfüllt, oder sie sind auf dem besten Weg dorthin.<sup>10</sup> Roma und Sinti sind immer noch umfangreichen Diskriminierungen ausgesetzt,<sup>11</sup> was aber nicht auf die Kandidatenländer beschränkt ist. Im Hinblick auf die Übernahme internationaler Menschenrechtstexte besteht noch Nachholbedarf, u.a. in Sachen Europäische Sozial Charta<sup>12</sup> und Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten<sup>13</sup>.

### III. Europarecht und Minderheiten

Das *Aquis de l'union* umfaßt die vielzitierten „80.000 Seiten Rechtsgut“, die hauptsächlich wirtschaftliche und administrative Regelungen enthalten, die die Beitrittsländer umsetzen müssen. Die Regelungen zum Minderheitenschutz im *Aquis* sind sehr gering und spiegeln den Unwillen zur Kodifizierung von Minderheitenschutzklauseln im EU-Recht wider.

Ein Vorschlag des Europäischen Parlaments die Anerkennung und den Schutz der Minderheiten in den EU-Vertrag aufzunehmen wurden nicht einmal richtig

diskutiert.<sup>14</sup> Der EU-Vertrag enthält nach wie vor keine Minderheitenregelungen. Die einzigen Hinweise auf rechtlichen Regelungen finden sich in den einzelnen Beitrittsverträgen.<sup>15</sup> Mit dem Vertrag von Amsterdam<sup>16</sup> ist durch den neuen Art. 13 eine Rechtsetzungsermächtigung in den Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft (EGV) eingeführt worden. Es ermöglicht der Gemeinschaft, Maßnahmen zu ergreifen, um Diskriminierungen nicht nur aus Gründen der Staatsangehörigkeit, sondern auch aus Gründen des Geschlechts, der Rasse, der ethnischen Herkunft, Religion oder der Weltanschauung, Behinderung, Alters oder der sexuellen Ausrichtung zu bekämpfen.<sup>17</sup> Auf der Grundlage von Art. 13 EGV wurden im Juni 2000 zwei neue Richtlinien des Rates erlassen.<sup>18</sup> Die „Antirassendiskriminierungsrichtlinie“ (2000/43/EC) geht weit über den traditionellen Schutzbereich der Arbeitswelt hinaus und soll nach der Implementierung zur

<sup>10</sup> Peter Vermeersch, *Minority Policy in Central Europe: Exploring the Impact of the EU's Enlargement Strategy*, *The Global Review of Ethnopolitics*, Vol. 3, No. 2, January 2004, S. 3-19. Vgl. [europa.eu.int/comm/enlargement/candidate.htm](http://europa.eu.int/comm/enlargement/candidate.htm).

<sup>11</sup> Paul Roe, *Misperception and Minority Rights: Romania's Security Dilemma?*, in: A. Bloed u.a. (Hrsg.), *European Yearbook of Minority Issues*, Vol. 1, 2001/2, 2003, S. 349-372; Rosen Vassilev, *The Roma of Bulgaria: A Pariah Minority*, *The Global Review of Ethnopolitics*, Vol. 3, No. 2, January 2004, S. 40-51.

<sup>12</sup> Council of Europe (Hrsg.): *The Social Charter of the 21st Century*, 1997; dazu auch Norman Weiß, *Wirkung und Mängel der Europäischen Sozialcharta*, in: G. von Arnim u.a. (Hrsg.) *Jahrbuch Menschenrechte* 2003, S. 305-312.

<sup>13</sup> Rainer Hofmann, *Review of the Monitoring Process of the Council of Europe Framework Convention for the Protection of National Minorities*, in: Bloed u.a. (Fn. 11), S. 435-460.

<sup>14</sup> Bruno De Witte, *The European Community and its Minorities*, in: Brölmann u.a. (Hrsg.), *Peoples and Minorities in International Law*, 1993, S. 167-186, S. 179.

<sup>15</sup> Maria Estébanez, *The Protection of National or Ethnic, Religious and Linguistic Minorities*, in: Nanette Neuwahl/Allan Rosas (Hrsg.), *The European Union and Human Rights*, 1995, S. 133-163, S. 136.

<sup>16</sup> Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften Nr. C 340 vom 10. November 1997; Matthias Pechstein/Christian Koenig, *Die Europäische Union. Die Verträge von Maastricht und Amsterdam*, 2. Aufl. 1998, Rn. 24-54.

<sup>17</sup> Manfred Nowak, *Einführung in das internationale Menschenrechtssystem*, 2002, S. 255.

<sup>18</sup> Richtlinie 2000/43/EG vom 29. Juni 2000 zur Anwendung des Gleichbehandlungsgrundsatzes ohne Unterschied der Rasse oder der ethnischen Herkunft, Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften Nr. L180/22 vom 19. Juli 2000; Richtlinie 2000/87/EG vom 27. November 2000 zur Festlegung eines allgemeinen Rahmens für die Verwirklichung der Gleichbehandlung in Beschäftigung und Beruf, Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften Nr. L303/16 vom 2. Dezember 2000. Siehe auch Andreas Haratsch, *Die Antidiskriminierungspolitik der EU – Neue Impulse durch Art. 13 EGV*, in: E. Klein (Hrsg.), *Rassistische Diskriminierung - Erscheinungsformen und Bekämpfungsmöglichkeiten*, 2002, S. 195-227.

Gleichstellung von Personen unterschiedlicher ethnischer Herkunft führen.<sup>19</sup>

Auch die noch rechtlich unverbindliche Charta der Grundrechte der EU (2000/C364/01) sieht keine Minderheitenschutzbestimmung vor.<sup>20</sup> Sie enthält ein Nichtdiskriminierungsgebot in Art. 21, und Art. 22 besagt, daß die Union die Vielfalt der Kulturen, Religionen und Sprachen achtet. Dennoch könnte die weit, aber konkreter gefaßte Charta die sehr vage Bestimmung des Art. 6 des EUV die für alle Mitgliedstaaten gilt mit Leben erfüllen. Art. 6 Abs. 1 EUV befaßt sich mit den Grundsätzen, der Demokratie, Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten sowie der Rechtsstaatlichkeit.

Die europäische Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten (EMRK) spielt eine große Rolle, da dem Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften (EuGH) die internationalen Verträge und die daraus erwachsenden Rahmenbedingungen als Richtschnur für seine Entscheidungen dienen.<sup>21</sup> Außerdem wird in Art. 6 Abs. 2 EUV direkt auf die EMRK bezug genommen. Dennoch ist zu erwähnen, daß die EMRK im Gegensatz zum Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte (dort Art. 27)<sup>22</sup> keine Minderheitenregelung enthält, sondern

Art. 14 EMRK eine Antidiskriminierungsbestimmung, bezogen auf die übrigen Vorschriften der Konvention, darstellt.<sup>23</sup> Das Problem mit Art. 14 EMRK ist generell ihre abhängige Natur. Protokoll Nr. 12, daß ein generelles Diskriminierungsverbot ausspricht, wurde vom Komitee des Europarats am 26. Juni 2000 angenommen, um eine substantielle Bestimmung zu schaffen.<sup>24</sup> Inwieweit das Protokoll Nr. 12 eine Verbesserung der rechtlichen Standards für Personen darstellt, die Minderheiten angehören, bleibt noch abzuwarten.<sup>25</sup>

Alle zehn Kandidatenstaaten haben die vorrangigen internationalen Instrumente bezogen auf den Menschenrechtsschutz und die Minderheitenrechte ratifiziert, da dies eine Voraussetzung zum Beitritt darstellt. Etwas überraschend ist, daß die sogenannten alten EU-Staaten im allgemeinen viel weniger bereit gewesen sind, den Minderheitenschutz rechtlich zu verankern. Dies zeigt sich auch an Hand der Ratifikationen des Rahmenübereinkommens zum Schutz der Nationalen Minderheiten<sup>26</sup>; fünf EU-Mitglieder (Belgien, Frankreich, Griechenland, Luxemburg und Niederlande) haben dieses noch nicht ratifiziert und nur ein Kandidat hat es unterzeichnet aber noch nicht ratifiziert (Lettland) (Stand März 2004). Sieben EU-Mitgliedstaaten haben das Europäische Abkommen über Regional- und Minderheitensprachen<sup>27</sup>

<sup>19</sup> James Hughes/Gwendolyn Sasse, Monitoring the Monitors: EU Enlargement Conditionality and Minority Protection in the CEECs, JEMIE 1/2003, S. 11 (abrufbar unter: [www.ecmi.de/jemie/indexauthor.html#H](http://www.ecmi.de/jemie/indexauthor.html#H)), ausführlich dazu auch Gabriel N. Toggenburg, The Race Directive: A New Dimension in the Fight against Ethnic Discrimination in Europe, in: Bloed u.a. (Fn. 11), S. 231-244.

<sup>20</sup> Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften Nr. C 364 vom 18. Dezember 2000, S. 1. Zur Bedeutung der Charta allgemein vgl. Daniel Thym, Charta, Grundgesetz und EMRK: Ein kohärentes Gesamtsystem des Grundrechtsschutzes in Europa?, in: Claudia Mahler/Norman Weiß (Hrsg.), Menschenrechtsschutz im Spiegel von Wissenschaft und Praxis, 2004, S. 112-149.

<sup>21</sup> Estébanez (Fn. 15); Hinweis auf den Fall Nold in Fn. 86

<sup>22</sup> Ausführlich erörtert bei Manfred Nowak, U.N. Covenant on Civil and Political Rights, CCPR Commentary, 1993, Art. 27 CCPR Rn. 1ff.

<sup>23</sup> Mit vielen Anmerkungen bei Jochen A. Frowein/Wolfgang Peukert, Europäische Menschenrechtskonvention, EMRK-Kommentar, 2. Aufl., 1996, Art. 14 Rn. 1ff.

<sup>24</sup> Protocol No. 12 to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms vom 4. November 2000, European Treaty Series No. 177.

<sup>25</sup> Zu einer kritischen Betrachtung der Möglichkeiten unter dem Protokoll Nr. 12 siehe Sia Spiliopoulou Åkermark, The Limits of Pluralism – Recent Jurisprudence of the European Court of Human Rights with Regard to Minorities: Does the Prohibition of Discrimination Add Anything?, JEMIE 3/2002 (abrufbar unter: [www.ecmi.de/jemie/indexauthor.html#H](http://www.ecmi.de/jemie/indexauthor.html#H)).

<sup>26</sup> Angenommen am 1. November 1995, European Treaty Series No. 157.

<sup>27</sup> Angenommen am 5. November 1992, European Treaty Series No. 148.

nicht ratifiziert; sechs Kandidatenstaaten haben dieses ebenfalls noch nicht ratifiziert (Stand Februar 2004).

## VI. Regionalismus und die EU-Fördermaßnahmen

Aktivistinnen der nationalen und ethnischen Minderheiten träumen von einem „Europa mit Regionen“.<sup>28</sup> Würde diese „anti-staatliche“ Vorstellung Realität, hätten die Minderheiten viel Einfluß durch die eigenen regionalen Verwaltungen, die selbstständig mit den Gremien der EU verhandeln und damit für eine gewisse Machtbalance sorgen könnten. Der Zentralstaat mit der Titularnation wäre nicht der einzige Gesprächspartner der EU. Die Realität ist jedoch anders: Die Regionen Europas sind keine Minderheitenförderprogramme, sondern dienen lediglich dazu, strukturschwache Gegenden in der Mitgliedstaaten zu unterstützen. In dem Komitee der Regionen, das mit dem Vertrag von Maastricht<sup>29</sup> gegründet wurde, sitzen keine Vertreter der nationalen Minderheiten, sondern Vertreter der Mitgliedstaaten. Trotzdem ist der anti-staatliche Traum „Europa der Regionen“ ein Slogan, der von vielen Vertretern der Minderheiten benutzt wird, um die Machtkonzentration zu bekämpfen. Schon die Wiederholung dieser Parole hat emanzipatorische Kräfte.<sup>30</sup> Ein anderer Terminus, der gern von den Repräsentanten der Minderheiten auf eine eigenen Weise interpretiert wird, ist die Subsidiarität. Subsidiarität bedeutet, daß eine politische Maßnahme auf der niedrigsten möglichen administrativen Stufe be-

handelt werden sollte.<sup>31</sup> Einige Autoren meinen, daß die regional konzentriert lebenden Minderheiten von dieser Politik besonders profitieren würden.<sup>32</sup> Man muß allerdings wissen, daß dieses Subsidiaritätsprinzip, in der Realität nur zwischen den Mitgliedstaaten und der Union selbst funktioniert, nicht aber auf der Ebene der Regionen. Somit sind die Teilung Europas in Regionen oder das Prinzip der Subsidiarität keine Maßnahmen um Minderheiten zu fördern; sie können Minderheitenanliegen fördern, aber nur, wenn die Minderheiten innerhalb des Staates ihre Position verstärkt haben: Die Minderheiten müssen genau auf die nationalen Spielregeln achten.<sup>33</sup>

Die Osterweiterung der EU hat die Minderheitenprobleme in den Kandidatenstaaten und alten EU-Mitgliedstaaten wieder sichtbar gemacht. Dadurch, daß der Respekt und Schutz von Minderheiten auf der Agenda sind, können die Kandidatenstaaten diese Fragen nicht völlig in das politische Abseits rücken. Die EU hat spezielle Förderprogramme für die Beitrittskandidaten geschaffen, um ihnen zu helfen, die Beitrittskriterien von Kopenhagen zu erfüllen. PHARE-Programme,<sup>34</sup> die für den Zeitraum 2000 bis 2006 einen Beitrag von 11 Milliarden Euro umfassen, sind eines der drei nach Ost- und Mitteleuropa gerichteten „Vor-Beitritt-Instrumente“ (Unterstützung für Landwirtschaft und Struktur). Heute helfen die PHARE-Beitritts-Partnerschafts-Programme allen Kandidaten in der Restrukturierung der ökonomi-

<sup>28</sup> Klaus-Jürgen Nagel, *The Europe of the Regions and the Politics of Identity of Nations without States*, in: *Scottish Affairs* 35/2001, S. 68-85.

<sup>29</sup> Siehe (Fn. 6); *Pechstein/Koenig* (Fn. 16), Rn. 24-54.

<sup>30</sup> Heinz Tichy, *Regionalism and federalism – chance to solve ethnic problems?*, in: S. Devetak/S. Flere/G. Seewann (Hrsg.), *Kleine Nationen und ethnische Minderheiten im Umbruch Europas*, 1993, S. 105-109; vgl. *Reetta Toivanen*, *Minderheitenrechte als Identitätsressource? Die Saamen in Finnland und die Sorben in Deutschland*, 2001, S. 315ff

<sup>31</sup> *Bernhard Ebbinghaus/Peter A. Kraus*, *Die variable Geometrie der Subsidiarität: Zur Problematik territorialer und funktionaler Integration in Europa*, in: Th. König/E. Rieger/H. Schmitt (Hrsg.), *Europäische Institutionenpolitik (Mannheimer Jahrbuch für Europäische Sozialforschung, Bd. 2)* 1997, S. 335-358.

<sup>32</sup> *Peter J. Weber/Peter H. Nelde*, *Handlungsorientierte Anwendung des Konzepts der Gemeinschaftsentwicklung bei der sorbischen Minderheit*, in: *Litopis - Zeitschrift für Sorabistik* 1/1998, S. 153-160.

<sup>33</sup> *Nagel*, (Fn. 28), S. 68-85.

<sup>34</sup> PHARE = Poland and Hungary Action for Restructuring of the Economy.

schen und sozialen Kohäsion (EU-PHARE 2003).<sup>35</sup> Jedes der nationalen PHARE-Programme hat eine Finanzierung für Projekte, die den Schutz der Minderheiten im Staate verbessern sollen.<sup>36</sup> Schritt für Schritt sollen ähnliche Strukturanpassungsmaßnahmen, wie der jetzige „Objektiv I“ (für ökonomisch schwache oder wenig bewohnte Regionen), eingeführt werden. Die Kandidaten, die im Jahr 2004 Mitglieder werden, sollen schließlich die „normale“ Strukturfinanzierung benutzen können. Die Fortschritte der einzelnen Kandidaten werden in den „Regular Reports“ aufgeführt und mit Hilfe von „Accession Partnerships“ maßgeschneidert. Dabei geht es u.a. darum für jedes Kandidatenland die Prioritäten zu finden, die dringend verbessert werden sollen, und danach wird ein nationales Programm entwickelt, das im Rahmen des PHARE finanziert wird. Die Staaten können relativ frei entscheiden, wie sie das Geld verteilen und benutzen, nur das Ziel, die Bereitschaft für den Beitritt, muß deutlich sein. Die Minderheitenförderprogramme können in Form von Sprachkursen und sozialökonomischer Unterstützung für Mitglieder der Roma-Bevölkerung in vielen der Staaten oder der russischen Minderheiten vor allem in den baltischen Staaten dienen. Sie dienen nicht dazu, die Minderheiten tatsächlich bei einer Revitalisierung bzw. einer eigenen Nationenbildung zu helfen, sondern die sozialen, politischen und letztendlich wirtschaftlichen Destabilisierungsfaktoren der Erweiterung zu beseitigen.

Die Minderheiten, die sich die EU-Spielregeln aneignen, sich organisieren und sich erfolgreich im eigenen Land durchsetzen, haben viele Möglichkeiten im Rahmen der EU-Förderung eigene Projekte durchzuführen. Die Minderheiten, die traditionell keine Anerkennung genossen haben, die territorial zerstreut leben und nicht

organisiert sind, werden von einem Beitritt kaum profitieren.

## V. Evaluation/Berichte

Die EU bedient sich mehrerer Methoden bei der Evaluierung der „Fortschritte“ der Beitrittsländer bezogen auf die Kopenhagener Kriterien. Die jährlichen Berichte („Regular Reports“) der Kommission bilden das Schlüsselinstrument zur Erfassung der Anpassungsprozesse.<sup>37</sup> Diese Berichte enthalten auch Informationen und Trends bezüglich des Minderheitenschutzes in den mittel- und osteuropäischen Staaten. Acht der zehn Länder (Bulgarien, Estland, Lettland, Rumänien, Slowakei, die Tschechische Republik und Ungarn) Minderheitengruppen die erwähnt wurden. Lediglich zwei Gruppen, nämlich die russischsprachige Minderheit in den baltischen Staaten und die Roma in Bulgarien, Slowakei, Tschechien, Ungarn und Rumänien, werden näher beleuchtet. Es muß an dieser Stelle noch einmal daran erinnert werden, daß es der EU nicht in erster Linie um den Schutz der Minderheiten geht, was sich auch in diesen Fortschrittsberichten niederschlägt. Es wird auf Berichte anderer internationaler Organisationen, wie ER und OSZE, verwiesen, aber eine wirkliche Zusammenarbeit der EU mit diesen Organisationen wird nicht dargestellt. Auf Nachfrage, welche Unterstützung und Fortschritte bezogen auf den Schutz der Minderheiten eingeführt werden, verwies die Kommission auf die Ratifizierung der Rahmenkonvention zum Schutz der nationalen Minderheiten des Europarates (1995) durch die Beitrittsländer.<sup>38</sup> Daraus läßt sich ableiten, daß dieser Prozeß weitgehend auf rhetorischer Ebene geblieben ist, da die EU selbst keine ernstzunehmende Kontrollmechanismen hat.<sup>39</sup> Die „Regular Reports“ liefern

<sup>35</sup> Siehe EU 2003 (Fn. 2)

<sup>36</sup> Frank Rawlinson, *Interreg II – minkälaisena aseena EU pitää Interregia? (What kind of tool the EU expects the Interreg II to be?)*, EU Effects as they relate to Sámi, S. 103-104.

<sup>37</sup> Die Fortschrittsberichte sind auf der Webseite der Kommission zu finden unter: [europa.eu.int/comm/enlargement/candidate.htm](http://europa.eu.int/comm/enlargement/candidate.htm).

<sup>38</sup> Huges/Sasse (Fn. 19), S. 11ff., 19.

<sup>39</sup> Peter Vermeersch (Fn. 10) zeigt, daß der Einfluß der Kommission, u.a. der Kopenhagener Krite-

wie oben dargestellt keine Basis für tatsächliche Fortschritte.<sup>40</sup> Welche finanzielle Unterstützung den Kandidatenländern zum Schutz der Minderheiten zuteil wird konnte aus dem Bericht zu PHARE nicht abgeleitet werden, da hier kein separater Posten für diesen Bereich ausgewiesen wurde. Eine weitere Gefahr besteht darin, daß die „Respekt und Schutz von Minderheiten“-Klausel lediglich als Bedingung für den Beitritt gehandhabt wird, als eine Kondition der tatsächlichen Mitgliedschaft. Dies auch deshalb, weil ein europaweites „Monitoring-System“ fehlt, das die Regierungen und ihre Politik speziell gegenüber den Minderheiten kontrollieren würde. Es ist ein nicht genug zu betonender Fakt, daß die Kopenhagener Kriterien die jetzigen Mitglieder nicht verpflichten, und die unwilligen Staaten den ganzen Minderheitenschutz in der erweiterten EU gefährden können. Es wird auch sehr schwer sein nach der Erweiterung Förderungen auf Minderheitenschutz sicher zu stellen.

## VI. Aktivitäten der Minderheiten

Die Zahl der Abkommen und Empfehlungen, die den Schutz der Minderheiten zum Gegenstand haben, sind in den letzten Jahrzehnten drastisch gestiegen. Daraus kann man leider nicht ableiten, daß das Wohl der Minderheitenangehörigen in den politischen Vordergrund gerückt wäre. Gleichwohl ist das Bewußtsein der Minderheiten über ihre Rechte gestiegen, und die staatlichen Akteure in den Beitrittsländern haben gelernt in Sachen Minderheiten sich mäßiger zu äußern, um die Erweiterung nicht zu gefährden. Was der Begriff „Minderheit“ in diesem völkerrechtlichen Rahmen bedeutet, ist allerdings weiterhin offen. Nach der Definition von *Francesco Capotorti*, der im Jahre 1979 im Auftrag der Vereinten Nationen den Begriff klären sollte, sind Minderheiten Gruppen, die „zahlenmäßig kleiner als der Rest der Bevölke-

rung eines Staates sind, die sich in einer nicht dominierenden Position befinden, deren Mitglieder als Staatsangehörige des Aufenthaltsstaates ethnische, religiöse oder sprachliche Eigenschaften aufweisen, die sie vom Rest der Bevölkerung unterscheiden, und die – wenn auch nur implizit – ein Gefühl der Solidarität im Hinblick auf die Erhaltung ihrer Kultur, Tradition, Religion oder Sprache erkennen lassen.“<sup>41</sup> Nach einer ausführlichen Analyse muß man feststellen, daß die unterschiedlichen europäischen und internationalen Minderheitenschutzinstrumente implizieren und sogar zum Teil voraussetzen, daß die Minderheiten – um als schutzwürdig zu gelten – Gruppen mit eindeutigen kollektiven Identitätsmerkmalen bilden sollen. Eine Minderheitengruppe wird als ein Volk mit einer kollektiven Identität mit einer Sprache, Religion, Kultur, Tradition und angestammtem Territorium dargestellt.<sup>42</sup> Die Realität – auch in den neuen Beitrittskandidatenländern – ist eine andere: Die kulturelle und religiöse Vielfalt in einigen der zehn Kandidatenstaaten, ausgenommen Malta, ist enorm. Es ist sehr schwer zu sagen, von wie großen Teilen der Bevölkerungen hier die Rede ist. In den meisten Ländern darf kein Zensus nach ethnischen Kriterien geführt werden.<sup>43</sup> In Estland gehören etwa 35 % der Bevölkerung zu anderen Nationalitäten als der estnischen, in Lettland 40 %, Bulgarien, Litauen und der Tschechischen Republik gehören jeweils etwa 10-20 % der Bevölkerungen einer Minderheit an.<sup>44</sup>

---

rien, in Zentraleuropa relativ gering geblieben ist.

<sup>40</sup> *Huges/Sasse* (Fn. 19), S. 13.

---

<sup>41</sup> *Francesco Capotorti*, Study on the rights of persons belonging to ethnic religious and linguistic minorities, E/CN.4/Sub.2/384/Rev. 1 (1979), Nr. 568, deutscher Text in: *Manfred Nowak*, Kommentar zum UNO-Pakt über bürgerliche und politische Rechte und Fakultativprotokoll, 1989, Art. 27 Pakt Rn. 13.

<sup>42</sup> *Toivanen* (Fn. 30), S. 256.

<sup>43</sup> *Katy Negrin*, Collecting Ethnic Data: An Old Dilemma, The New Challenges. Eumap 3. April 2003.  
[www.eumap.org/content/92/924/index.html](http://www.eumap.org/content/92/924/index.html)

<sup>44</sup> CIA, The World Factbook 2002. Siehe: [www.odci.gov/cia/publications/factbook/files/2075.html](http://www.odci.gov/cia/publications/factbook/files/2075.html) (März 2004).

Es gibt im europäischen Raum mehrere Organisationen, die versuchen, die soziale, ökonomische und kulturelle Lage der nichtstaatstragenden Gruppen zu verbessern. Eine wichtige Organisation ist die Föderalistische Union Europäischer Volksgruppen (FUEV) die 1949 in Versailles gegründet wurde. Heute hat die FUEV 46 Mitgliederorganisationen und zusätzlich 23 assoziierte Mitglieder aus 29 Staaten (Stand März 2004). Die FUEV sieht sich als Sprecherin der europäischen Nationen ohne Staat und bezweckt die Förderung ihrer nationalen und kulturellen Identität. Sie tritt gegen Separatismus und Gewalt auf und ist somit auf der gleichen Linie mit den Europäischen Organisationen der OSZE oder dem ER. Bereits 1967 legte die FUEV Hauptgrundsätze für ein europäisches Volksgruppenrecht vor, die 1985 überarbeitet und ergänzt wurden. Ab 1991 hat die FUEV diese Grundsätze zu einem Konventionsentwurf für die Grundrechte der Volksgruppen Europas<sup>45</sup> überarbeitet und bringt diese in die Arbeit der OSZE, des ER und des Europäischen Parlaments ein. Seit 1989 hat die FUEV einen konsultativen Status beim ER und seit 1995 bei den Vereinten Nationen. Sie ist auch bei den OSZE-Konferenzen die sich mit nationalen Minderheiten beschäftigen zugelassen.

In verstärktem Maße agiert die FUEV als eine europäische Lobby-Organisation, die versucht möglichst gute Verbindungen zu wichtigen europäischen Gremien zu unterhalten. Zu den FUEV-Kongressen werden z.B. Vertreter des OSZE-Hochkommissars für Nationale Minderheiten oder Mitglieder, Gemeinden und Regionen des Europarates, der EU-Kommission, des Erweiterungsinformationszentrums usw. eingeladen, um mit ihnen gezielt die Kooperations- und Finanzierungsmöglichkeiten zu besprechen. So sind die Minderheitenorganisationen, die in der FUEV aktiv sind, meist besser über die finanziellen und organisatorischen Möglichkeiten in der EU informiert und können gezielt über die

spätere Mitgliedschaft und ihre Folgen nachdenken. Dabei hat der Vorstand der FUEV den Eindruck, daß die Förderprogramme für Minderheiten zunehmend dezentralisiert wurden, was die Anwendung der Programme erheblich erschwert.<sup>46</sup>

Der Europarat hat für Kooperationszwecke schon 1976 ein Komitee ins Leben gerufen, Independent Non Governmental Organizations Liaison Committee, das die Zusammenarbeit zwischen den verschiedenen Nichtregierungsorganisationen (NGO) und dem Europarat fördert. Hierbei ist zu erwähnen, daß es keinen Schwerpunkt „Minderheiten“ gibt.

Die Minority Rights Group International (MRG) in London fördert mit ihrer Arbeit die Rechte der ethnischen, religiösen und sprachlichen Minderheiten weltweit. MRG führt momentan ein großes Projekt in Ost- und Mitteleuropa durch, mit dem Ziel das Bewußtsein über Minderheiten und ihre besonderen Probleme zu steigern.<sup>47</sup>

Neben den unzähligen NGO arbeiten auch transnationale Organisationen verstärkt in dem Bereich des Minderheitenschutzes. OSZE und ER helfen Minderheitenorganisationen und NGO dabei, die Minderheitenpolitik in den Kandidatenstaaten zu begleiten. Jedoch gilt es für alle staatlichen Organisationen, daß das Hauptziel des Minderheitenschutzes die Sicherung der Stabilität in den Beitrittskandidatenstaaten ist. Die Situation der russischsprachigen Bevölkerungen in den baltischen Ländern ist ein weitbekannter Problembereich, aber nicht aus Liebe zur russischen Kultur, sondern weil es ernsthafte Gründe gibt zu fürchten, diese Minderheiten könnten die baltischen Staaten destabilisieren.<sup>48</sup>

<sup>45</sup> Siehe Felix Ermacora/Christoph Pan, *Volksgruppenschutz in Europa*, 1995 (Ethnos Bd. 46).

<sup>46</sup> FUEV, EU Förderprogramme für Minderheiten zunehmend dezentralisiert. FUEV-Präsidium vom 28.-30. November 2002 in Brüssel. FUEV Newsletter 2002/54, S. 7.

<sup>47</sup> Siehe mehr zu den Programmen von MRG unter: [www.minorityrights.org](http://www.minorityrights.org).

<sup>48</sup> *EU Briefing No 42, The Russian Minority in the Baltic States*. European Parliament task-force „Enlargement“, 1999.

## VII. Abschließende Bemerkungen

Wie wird die EU-Mitgliedschaft die Situation der Minderheiten in den Beitrittsländern verändern und welche Veränderungen können für die Minderheitensituation in der EU eintreten?

Die Staaten Ost- und Mitteleuropas haben nach dem Zusammenbruch der Sowjetunion eine Nationalisierungspolitik verfolgt, die für die Minderheiten unvorteilhaft war. Der Wunsch der EU beitreten zu dürfen, zusammen mit den Bemühungen der OSZE und ER-Organen für ein stabiles, friedliches Europa hat in allen Fällen dazugeführt, daß die Nationalisierung gemäßigt wurde. Die Minderheitenangehörigen können darauf bauen, daß mehrere Organisationen die Menschenrechtssituation in ihrem Lande überwachen. Die Minderheitengruppen können in dieser Atmosphäre mehr Raum und Möglichkeiten für eine kulturelle Überlebensstrategie finden. Sie müssen die minderheitenrechtlichen Regelungen genau studieren, um als schutzwürdig gelten zu können. Zusätzlich müssen sie einsehen, daß die Belagerung der staatlichen Kompetenzen in der EU nicht bedeutet, daß die Staaten von ihrer Macht etwas abgeben würden. Für künftig starke Minderheiten bedeutet dies: Viel Lobby-Arbeit, sowohl in Brüssel als auch, und vor allem, zuhause.

Die Vorteile der Beitrittsphase für die Minderheiten: Um Beitrittskandidaten werden zu können, haben die Staaten Ost- und Mitteleuropas vorausschauend viele der wichtigsten Menschenrechts- und Minderheitenrechtsdokumente unterschrieben, die sie vielleicht sonst ignoriert hätten. Durch die Aufnahme des Minderheitenschutzes in die Beitrittsagenda sind Minderheitenprobleme in den Kandidatenstaaten sichtbar geworden. Vor allem die Situation der Roma-Bevölkerungen und der russischen Minderheiten wird durch EU-finanzierte Programme verbessert. Alle Kandidatenstaaten sind gezwungen zumindest kosmetisch ihre Gesetzgebung anzupassen, um den europäischen Normen zu entsprechen. Die regionale und strukturelle Finanzierung kommt zum Teil auch den Minderhei-

ten zugute. Die Minderheiten die schon länger in den europäischen NGO Mitglieder sind, kennen sich in den Finanzierungsprogrammen besser aus und können mit Hilfe ihrer EU-Kollegen Kooperationsprojekte durchführen. Die sachliche und materielle Hilfe durch Organisationen wie die FUEV ist enorm.

Diese neue Bewertung der Minderheitenanliegen hat einen rückwirkenden Effekt auf Kerneuropa, wo einige der alten Mitgliedstaaten ihre Minderheiten anerkannt haben. Wenn die Zahl der in der EU lebenden Minderheiten steigt, muß die EU über eine europäische Minderheitenpolitik ernsthaft nachdenken. Auch ist es wahrscheinlich, daß viel mehr Fälle, die sich mit der Diskriminierung von Minderheiten befassen, vor den Europäischen Gerichtshof gebracht werden und die daraus resultierenden Entscheidungen auch richtungweisend sein werden für die weitere Entwicklung des rechtlichen Rahmens.<sup>49</sup>

Es ist davon auszugehen, daß - auch wenn die EU deutlich ein Staatenbündnis ist - die menschlichen Faktoren in der Zukunft nicht nur auf der Ebene diskutiert werden können, ob sie wirtschaftliche Risiken mit sich bringen oder nicht.

Zusammenfassend ist zu sagen, daß es noch keine rechtlichen Schutzbestimmungen für Minderheiten in der EU gibt, diese aber zu einer politischen Frage geworden sind. Aber im Unionsvertrag wurden viele Bestimmungen verankert, aus denen sich ein minderheitenrechtlicher Rahmen entwickeln kann. Darauf sollte auch nicht verzichtet werden, da der bisher bestehende internationale Schutz der Minderheiten sehr schwach ausgeprägt ist.

---

<sup>49</sup> Vgl. Spiliopoulou Åkermark, (Fn. 25), S. 3.



## Menschenrechtspreise (II)

Mit der Zusammenschau der von internationalen Gremien vergebenen menschenrechtlichen Ehrungen wird die in Heft 3/2003 des MenschenRechtsMagazins begonnene Dokumentation fortgesetzt. Die vorliegende Auflistung berücksichtigt jene menschenrechtsrelevanten Auszeichnungen, die entweder im Titel oder aber in der Beschreibung der Vergabekriterien direkt Bezug auf den Begriff der Menschenrechte nehmen. Die Liste ist internet-recherchiert. Ein Anspruch auf Vollständigkeit wird nicht erhoben.<sup>1</sup>

Anne Dieter/ Sarah Karniski/ Astrid Radunski

---

## Liste der Menschenrechtspreise (II)

Stand: Oktober 2003

### Auswahl internationaler Menschenrechtspreise

#### ADL Ehrlich-Schwerin Human Rights Award

Dieser Preis wird von der Anti-Defamation League in New York verliehen, einer seit 1913 bestehenden jüdischen Organisation, die sich weltweit für die Achtung von Menschenrechten und speziell für jüdische Anliegen einsetzt. Empfängerin des Preises war u.a. die ehemalige Bundestagspräsidentin Rita Süßmuth.

<http://www.adl.org/adl.asp>

Tel.: 001 - 212 - 885-7970

Fax: 001 - 212 - 867-9406

E-mail: [newyork@adl.org](mailto:newyork@adl.org)

#### Bruno Kreisky Preis für Verdienste um die Menschenrechte

Anlässlich der Vollendung seines 65. Lebensjahres wurde im Oktober 1976 die Bruno Kreisky Stiftung für Verdienste um die Menschenrechte ins Leben gerufen. Bisher wurden über 90 Personen und Gruppen mit Auszeichnungen und Geldpreisen geehrt. Als Auswahlkriterien standen sowohl der besondere Einsatz für den Schutz und die Durchsetzung der Menschenrechte in aller Welt als auch humanitäre oder wissenschaftliche Arbeiten im Vordergrund. Seit 1993 wurden entsprechend dieser Untergliederung zwei verschiedene Preise vergeben: Der Menschenrechtspreis zeichnet Personen aus, die an Leib und Leben bedroht sind, der Anerkennungspreis würdigt besonders verdienstvolle Arbeiten bei der Verteidigung der Menschenrechte. Die mit 3.500,00 bis 15.000,00 EUR dotierten Preise werden im Abstand von zwei Jahren an Personen oder Institutionen verliehen. Unter den internationalen Preisträgern/innen sind u.a. der 1995 hingerichtete nigerianische Schriftsteller Ken Saro-Wiwa und der israelische Friedensaktivist Uri Avnery.

---

<sup>1</sup> Die Daten und Einschätzungen sind den Selbstdarstellungen der Trägereinrichtungen, wie sie bis November 2003 auf den jeweiligen Homepages veröffentlicht waren, entnommen. Das trifft auch auf die Währungsangaben der Preisgelder zu, die in einigen Fällen noch in DM bzw. FRF angegeben sind. Die formelle Umrechnung in EUR muß nicht der tatsächlichen Höhe des heutigen „Euro-Preisgeldes“ entsprechen, da eine Auf- oder Abrundung des Betrages im Zuge der Währungsumstellung durchaus wahrscheinlich ist.

<http://www.kreisky.org/human.rights/>  
Bruno Kreisky Stiftung für Verdienste um die Menschenrechte  
Rechte Wienzeile  
A-1050 Wien  
Österreich  
Tel: +43 1 545 75 35 33  
Fax: +43 1 545 30 97  
E-mail: [human.rights@kreisky.org](mailto:human.rights@kreisky.org)

### **C. Anthony Friedrich Memorial Award**

The C. Anthony Friedrich Memorial Award honors an individual or an organization that has made an outstanding pro bono contribution to human rights. IHRLG established this award in memory of a pro bono attorney who traveled to Nicaragua on behalf of IHRLG in 1989 and perished in a plane crash.

→ Siehe: International Human Rights Award

### **Council of Europe North-South Prize**

Every year since 1995, the Lisbon North-South Prize has been awarded by the North-South Centre of the Council of Europe to two candidates who have demonstrated strong and visible commitment, outstanding achievement and/or clear hope for the future regarding Human Rights protection, defence of democracy and North-South partnerships and solidarity. The Jury of the North-South Prize is composed of representatives of regional human rights institutions. This year the prize will once again be awarded to a candidate from the North and to one from the South (preferably of a different gender) whose profiles and qualities must correspond to the criteria mentioned above. Former recipients include Patricio Aylwin, former President of Chile, Graça Machel, President of the National Organisation of Children of Mozambique and Xanana Gusmão, President of East Timor. The Prize is a honorary Prize.

[http://www.coe.int/T/E/North-South\\_Centre/](http://www.coe.int/T/E/North-South_Centre/)

North-South Centre of the Council of Europe

Avenida da Liberdade, 229-4

1250-142 LISBON

Portugal

Tel.: 00351 - 21 358 40 58

Fax: 00351 - 21 352 49 66/- 21 358 40 37

E-mail: [nscinfo@coe.int](mailto:nscinfo@coe.int)

### **European Human Rights Prize**

The European Human Rights Prize is awarded by the Council of Europe's Committee of Ministers, following a proposal of the Organisation's Parliamentary Assembly. Honorary in character, the prize is intended "to uphold the merits of a person, group of persons, institution or non-governmental organisation which has been active in promoting or protecting human rights in accordance with the principles of individual freedom, political liberty and the rule of law." In principle the prize is awarded every three years since 1980, laureates include the International Commission of Jurists, Lech Walesa and Médecins sans Frontières.

<http://www.coe.int/DefaultEN.asp>

Council of Europe

67075 Strasbourg Cedex

Frankreich

Tel.: 0033 - 3 88 41 20 33

Fax: 0033 - 3 88 41 27 45

Email : [infopoint@coe.int](mailto:infopoint@coe.int)

**Franklin D. Roosevelt Four Freedoms Medal**

Awarded by the Franklin & Eleanor Roosevelt Institute, the medal honors outstanding individuals who have demonstrated a lifetime commitment to the four freedoms described by Franklin D. Roosevelt in 1941: freedom of speech and expression, freedom of worship, freedom from want, and freedom from fear. The prize is awarded alternately in Hyde Park, New York and Middelburg, the Netherlands, for the first time in 1982. Honorees include American Presidents Truman, Kennedy and Carter, Elie Wiesel, Mikhail Gorbachev, and the Dalai Lama.

<http://www.feri.org/awards/fourfreedoms.cfm>

The Franklin and Eleanor Roosevelt Institute

4079 Albany Post Road

Hyde Park, NY 12538

United States

E-mail: [info@feri.org](mailto:info@feri.org)

**Freedom Prize**

Since 1985 the Freedom Prize is awarded annually by Liberal International, the world federation of liberal political parties. It is presented to an individual that made an outstanding contribution to human rights and political freedoms. Previous award winners are e.g. Abdoulaye Wade and Helen Suzman.

<http://www.liberal-international.org/humanrights/freedomprize.html>

Liberal International Human Rights Project Officer

1 Whitehall Place

London SW1A 2HD

United Kingdom

Tel.: 0044 - 20 - 78395905

Fax: 0044 - 20 - 79252685

E-mail: [all@liberal-international.org](mailto:all@liberal-international.org)

**Heinz R. Pagels Human Rights of Scientists Award**

This award is given to scientists by the New York Academy of Sciences in recognition of the contributions they made to safeguard or advance the human rights of scientists throughout the world. It has been awarded since 1979, but was retitled in 1986.

<http://www.nyas.org/humanrights/hra.cfm>

Committee for Human Rights of the New York Academy of Sciences

2 East 63rd St.

New York, NY 10021

United States

Tel.: 001 - 212 838 0230 ext. 210

Fax: 001 - 212 888 2894

E-mail: [sstone@nyas.org](mailto:sstone@nyas.org)

**Hellmann/Hammett Award**

Seit 1989 vergibt die Organisation Human Rights Watch alljährlich die Hellmann/Hammett Awards für politisch verfolgte Schriftsteller und Journalisten, die durch ihre freie Meinungsäußerung in materielle Not geraten sind. Bisher hat die Organisation 28 Publizisten aus 13 Ländern unterstützt. Allein im laufenden Geschäftsjahr betragen die Aufwendungen 170 000 Dollar. Zu den Ausgewählten, von denen einige aus Sicherheitsgründen anonym bleiben müssen, zählen u.a. der nigerianische Dichter und Romancier Chris Abani, die aus Burma stammende Poetin, Journalistin und Lehrerin Khaing MarKyaw Zaw und der chinesische Dichter, Roman- und Drehbuchautor Liao Liwu.

<http://www.hrw.org>  
350 Fifth Avenue, 34th floor  
New York, NY 10118-3299  
USA  
Tel: 1-(212) 290-4700  
Fax: 1-(212) 736-1300  
[hrwnyc@hrw.org](mailto:hrwnyc@hrw.org)

### **Human Rights Watch International Film Festival Awards**

In recognition of the power of film to educate and galvanize a broad constituency of concerned citizens, Human Rights Watch decided to create the Human Rights Watch International Film Festival. In selecting films for the festival, Human Rights Watch concentrates equally on artistic merit and human rights content. The festival annually awards a prize in the name of cinematographer and director Nestor Almendros, who was a cherished friend of the festival and Human Rights Watch. The award, which includes a cash prize of \$5,000, goes to a deserving and courageous filmmaker in recognition of his or her contributions to human rights through film. In 1995, Human Rights Watch's International Film Festival launched the Irene Diamond Lifetime Achievement award, which is presented annually to a director whose life's work demonstrates an outstanding commitment to human rights and film.

<http://www.hrw.org/iff/2003/about.html>  
Human Rights Watch International Film Festival  
350 Fifth Avenue, 34th floor  
New York, NY 10118 USA  
Tel.: 001 - 212 216 1264  
Fax: 001 - 212 736 1300  
E-mail: [burresb@hrw.org](mailto:burresb@hrw.org)

### **International Human Rights Award**

The International Human Rights Law Group (IHRLG) is a non-profit organization of human rights and legal professionals from over 20 countries engaged in advocacy, strategic human rights lawyering and training around the world. Their mission is to empower local advocates to expand the scope of human rights protections and to promote broad participation in building human rights standards and procedures at the national, regional and international levels.

Since 1986, the International Human Rights Law Group has honored the pioneering and often life-risking efforts of human rights leaders and organizations working on the front lines of human rights protections around the world. Our annual human rights celebrations also raise funds to help IHRLG continue working with activists and organizations throughout the world to make human rights real in their own countries.

The IHRLG's bestows its International Human Rights Award each year to honor an individual who has made an outstanding contribution to the cause of human rights internationally. Individuals having been honored include John Hume from Northern Ireland, Rosa Parks from the United States and Aung San Suu Kyi, Burma.

[http://www.hrlawgroup.org/hr\\_awards/](http://www.hrlawgroup.org/hr_awards/)  
International Human Rights Law Group  
1200 18th Street NW, Suite 602  
Washington, DC 20036  
United States  
Tel.: 001 - 202 - 822 - 4600  
Fax: 001 - 202 - 822 - 4606  
E-mail: [HumanRights@hrlawgroup.org](mailto:HumanRights@hrlawgroup.org)

**International Human Rights Partners Award**

This award, also bestowed by the IHRLG, is thought to recognize one of the IHRLG's partner organizations.

→ Siehe: International Human Rights Award

**International League for Human Rights' Human Rights Award**

The International League for Human Rights, based in New York, has worked for more than 60 years to keep human rights at the forefront of international affairs. The League's special mission has been defending individual human rights advocates who have risked their lives to promote the ideals of a just and civil society. Each year, the International League for Human Rights' Award is presented to a brave individual who has made an outstanding contribution to the promotion and protection of international human rights and justice, which form the foundation for a peaceful civil society. Recipients include Nelson Mandela, Kim Dae-jung, Elie Wiesel, Helen Suzman and the Dalai Lama.

[http://www.ilhr.org/ilhr/events/31\\_awards.html](http://www.ilhr.org/ilhr/events/31_awards.html)

International League of Human Rights

228 E 45th Street, 5th Floor

New York, NY 10017

United States

Tel.: 001 - 212 - 661 - 0480

Fax: 001 - 212 - 661 - 0416

E-mail: [info@ilhr.org](mailto:info@ilhr.org)

**International Simón Bolívar Prize**

Awarded by the UNESCO for the first time in 1983 and from then on every 2-4 years, the International Simón Bolívar Prize is to reward activity of outstanding merit which has contributed to the freedom, independence and dignity of peoples, to the strengthening of solidarity among nations and the creation of a new international economic, social and cultural order. Such activity may take the form of intellectual or artistic creation, a social achievement or the mobilization of public opinion. The prize honors Simón Bolívar, defender of emancipation from colonialism and standard-bearer of democratic independence who fought for these ideals in South America during his lifetime (1783-1830). Honorees include Nelson Mandela, South Africa, and Julius K. Nyerere from Tansania.

[http://www.unesco.org/culture/prizes/simon\\_bolivar/index.shtml](http://www.unesco.org/culture/prizes/simon_bolivar/index.shtml)

UNESCO

Division of Cultural Policies and Intercultural Dialogue

1, rue Miollis

75732 Paris Cedex 15

Frankreich

Tel.: 0033 - 1 4568 3968

Fax: 0033 - 1 4568 5597

E-mail: [m.martell@unesco.org](mailto:m.martell@unesco.org)

**John Humphrey Freedom Award**

Every year, the International Centre for Human Rights and Democratic Development grants the John Humphrey Freedom Award to acknowledge the exceptional contribution of a non-governmental organization (NGO) or individual in the field of human rights and democratic development. The award was created in honour of John Peters Humphrey, the Canadian who drafted the first proposal for a universal declaration of human rights. Previous John Humphrey Award winners are Bishop Carlos F. X. Belo of Dili and the Campaign for Democracy and the Egyptian Organization for Human Rights.

<http://www.colombiasupport.net/199709/jgprize.html>  
International Centre for Human Rights and Democratic Development  
Lesley Johnstone or Pierre Lebel  
(514) 283-6073  
63, rue de Bresoles, Montreal, Quebec  
Canada H2Y 1V7  
Tel.: 001 - 514 - 283 - 6073  
Fax: 001 - 514 - 283 - 3792  
E-mail: [ichrdd@web.net](mailto:ichrdd@web.net)

#### **Lawyers' Committee for Human Rights Award**

For nearly 20 years the Lawyers Committee for Human Rights has honored individuals who have made significant contributions to the human rights movement and fought relentlessly to protect the rights of others in the face of great personal risk.

[http://www.lchr.org/about\\_us/award\\_dinners/2003\\_dinner/2003\\_dinner\\_old.htm](http://www.lchr.org/about_us/award_dinners/2003_dinner/2003_dinner_old.htm)

Lawyers Committee for Human Rights

333 Seventh Avenue, 13th Floor

New York, NY 10001-5004

United States

Tel.: 001 - 212 - 845 5200

Fax: 001 - 212 - 845 5299

E-mail: [nyc@lchr.org](mailto:nyc@lchr.org)

#### **Martin-Ennals-Preis für Menschenrechtsverteidiger**

Der Martin-Ennals-Preis für Menschenrechtsverteidiger wird von zehn der weltweit führenden Nichtregierungs-Menschenrechtsorganisationen getragen. Dazu gehören Amnesty International, Defence for Children, Human Rights Watch, HURIDOCS, International Alert, International Commission of Jurists, International Federation for Human Rights, International Service for Human Rights und World Organisation Against Torture sowie "Brot für die Welt". Benannt ist der Preis nach Martin Ennals (1927-1991), dem ersten Generalsekretär von Amnesty International ab 1968. Die Auszeichnung wird seit 1993 jährlich verliehen und ist mit 20.000 Schweizer Franken dotiert. Prämiert werden sowohl Einzelpersonen als auch Organisationen, die im Kampf um die Menschenrechte außerordentlichen Mut bewiesen haben. Der Preis soll die Fortsetzung der Menschenrechtsarbeit unterstützen.

<http://www.martinennalsaward.org/>

The Martin Ennals Foundation

c/o OMCT

8, rue du Vieux-Billard

P.O. Box 21

CH - 1211 Geneva 8

Switzerland

Tel.: (+ 41 22) 809 49 25 (direkt)

Tel.: (+ 41 22) 809 49 39 (allgemein)

Fax: (+ 41 22) 809 49 29

E-mail: [info@martinennalsaward.org](mailto:info@martinennalsaward.org)

**Menschenrechtspreis der Internationalen Gesellschaft für Menschenrechte (IGFM), Sektion Schweiz**

Since 1994 ISHR Switzerland has awarded each year the ISHR Switzerland Human Rights Award. The Award seeks to honour those personalities of public life or organisations that have served the cause of human rights, democracy and peace worldwide and, through their deeds, have helped to move towards a more just and peaceful world.

<http://www.ishr.org/sections-groups/>

Internationale Gesellschaft für Menschenrechte, Deutsche Sektion e.V.  
(International Secretariat)

Borsigallee 9

D-60388 Frankfurt a.M.

Tel.: 069 - 420108-0

Fax: : 069 - 420108-33

E-mail: [is@ishr.org](mailto:is@ishr.org)

**Menschenrechtspreis der Internationalen Verlegerunion**

Die Internationale Verleger Union (IVU) ist eine Nichtregierungsorganisation mit Beobachterstatus und Konsultativbeziehung zu den Vereinten Nationen. Die IVU hat ebenfalls Beobachterstatus bei der Welthandelsorganisation (WTO/WHO). Der Mitgliederkreis der IVU schließt Buch- und Zeitschriftenverlage von über 67 Ländern ein. Aus Anlaß des 50. Frankfurter Buchmessen-Jubiläums und des 50jährigen Bestehens der UNO-Menschenrechtserklärung wurde im Jahr 1998 erstmals ein Menschenrechtspreis der Internationalen Verlegerunion verliehen. Ausgezeichnet wurde die türkische Verlegerin Ayse Nur Zarakolu für ihren mehr als 20-jährigen Einsatz für die Freiheit des Wortes mit ihrem Verlagshaus „Belge“. Bisher wurde dieser Preis nur dieses eine Mal vergeben. Eine Institutionalisierung des Preises befindet sich zur Zeit in der Diskussion.

International Publishers Association - Secretariat

Av. de Miremont 3

1206 Geneva

Switzerland

Tel: 0041 22 346 3018

Fax: 0041 22 347 5717

E-mail: [secretariat@ipa-ue.org](mailto:secretariat@ipa-ue.org)

WebMaster: [info@ipa-ue.org](mailto:info@ipa-ue.org)

**Menschenrechtspreis der Uni Graz**

Diese höchste Auszeichnung der Universität Graz wird in unregelmäßigen Abständen - zum ersten Mal 1992 - an Personen vergeben, die sich für die Vermittlung zwischen Völkern und Religionen einsetzen. Den Beschluß über die Verleihung faßt der akademische Senat der Uni Graz, wenn ein entsprechender Antrag eingereicht wird. Zu den bisherigen Preisträgern gehören neben anderen Simon Wiesenthal und Vera Jovanovic.

[http://www.kfunigraz.ac.at/ainst/news/news\\_02/dalailama.html](http://www.kfunigraz.ac.at/ainst/news/news_02/dalailama.html)

Außeninstitut der Universität Graz

Johann-Fux-Gasse 30/I

A-8010 Graz

Österreich

Tel.: 0043 - 316 380 - 2106

Fax: 0043 - 316 380 - 9170

E-mail: [communication@uni-graz.at](mailto:communication@uni-graz.at)

**Nobel Peace Prize**

Initiator of the Nobel Peace Prize was Alfred Bernhard Nobel, born in Stockholm, Sweden on 21 October 1833 (died in San Remo, Italy in 1896), who left the bulk of his considerable estate to a fund - the Nobel Foundation -, the interest on which was to be awarded annually to the persons whose work had been of the greatest benefit to mankind. The prize is awarded annually by the Norwegian Nobel Committee, which consists of five people, appointed by the 'Storting', the Norwegian parliament. Committee members serve for a six-year term and can be re-elected. Although this is not a requirement, all committee members have been Norwegian nationals. The first Nobel Peace Prizes were awarded as early as 1901, nowadays it amounts to SEK 10,000,000. Laureates include Henri Dunant, founder of the Red Cross and initiator of the Geneva Conventions, Woodrow Wilson, former US President who was strongly committed to the idea of the League of Nations, Gustav Stresemann and Mohamed Anwar Al-Sadat, former president of Egypt.

<http://www.nobel.no/index.html>

The Norwegian Nobel Institute

Drammensveien 19

NO-0255 OSLO

Norwegen

Tel.: 0047 - 22 12 93 00

Fax: 0047 - 22 12 93 10

E-mail: [postmaster@nobel.no](mailto:postmaster@nobel.no)

**Perdita Huston Human Rights Award**

This annual award of \$10,000 was established by the United Nations Association of the National Capital Area after Perdita Huston's (who was an author and journalist) death in 2001 to honor her and to recognize outstanding advocates for women's rights in the third world.

[www.perditahustonaward.com](http://www.perditahustonaward.com)

UNA-NCA/PHHRA

c/o Mulhauser and Associates

1730 Rhode Island Avenue, N.W., Suite 712

Washington, DC 20036

United States

E-mail: [nomination@perditahustonaward.com](mailto:nomination@perditahustonaward.com)

**Rafto Prize**

According to the charter of 'The Professor Thorolf Rafto Foundation for Human Rights', the Foundation is to present a human rights award annually, the Rafto Prize. The award is an encouragement, honoring dedicated men and women of integrity, who are fighting for human rights, freedom and democracy around the world. The Foundation seeks to support groups and individuals who are unjustly persecuted in their struggle for human dignity and human rights. Honorees are often unknown to the rest of the world, and the award seeks to draw attention to their struggles. The Rafto Prize is meant to provide a platform and a forum for their messages to be heard and recognized by the rest of the world. Groups having received the prize include the people of East-Timor and the Romani people. Aung San Suu Kyi of Burma and José Ramos-Horta of East-Timor received worldwide recognition when they were subsequently awarded the Nobel Peace Prize.

<http://www.rafto.no/eng/foundation/>

The Professor Thorolf Rafto Foundation for Human Rights

The Rafto House

Menneskerettighetenes plass 1

5007 Bergen



Norwegen

Tel.: 0047 - 55 21 09 50

Fax: 0047 - 55 21 09 59

E-mail: secretariat@rafto.no

### **Robert F. Kennedy Human Rights Award**

This award was established by the Robert F. Kennedy Memorial in 1984 to honor creative individuals who are, often at great personal risk, engaged in strategic and non-violent efforts to overcome serious human rights violations. Presented annually, the Award reflects Robert Kennedy's opposition to tyranny and his belief in the power of individual moral courage to overcome injustice. The RFK Memorial's International Advisory Committee - comprised of 60 human rights advocates from around the world, including Archbishop Desmond Tutu, José Zalaquett, and Carlos Fuentes - submit Award nominations. A panel of five independent judges selects the annual honoree. Today, there are 31 RFK Laureates from 18 countries.

[http://www.rfkmemorial.org/human\\_rights/index.htm](http://www.rfkmemorial.org/human_rights/index.htm)

Robert F. Kennedy Memorial

1367 Connecticut Avenue, NW, Suite 200

Washington, D.C. 20036

United States

Tel.: 001 - 202 - 463 - 7575

Fax: 001 - 202 - 463 - 6606

E-mail: [info@rfkmemorial.org](mailto:info@rfkmemorial.org)

### **Roger Baldwin Medal of Liberty**

The Roger Baldwin Medal of Liberty is jointly administered by the Lawyers Committee for Human Rights and the American Civil Liberties Union (ACLU). It is made every two years to an individual or organization outside the United States that has made a distinguished contribution to the protection and promotion of human rights. In alternate years, the award goes to a group or individual within the United States. The award is named in honor of Roger Baldwin, founder of the ACLU and the International League for Human Rights, and a leading voice for human rights both in the United States and internationally. The medal brings with it a monetary award of US Dollar 25 000.

→ Siehe: Lawyers' Committee for Human Rights Award

### **Sakharov Prize for Freedom of Thought**

Since 1988 the European Parliament has awarded the annual Sakharov Prize for Freedom of Thought in order to honour individuals or organisations who have devoted themselves to the defence of human rights and fundamental freedoms and the struggle against oppression and injustice. In awarding the Sakharov Prize, the European Parliament honours, in particular, outstanding achievements in the defence freedom of thought and expression against intolerance, fanaticism and hatred. The Prize is named in honour of Andrei Sakharov (1921-1989), physicist and 1975 Nobel Peace Prize winner, who struggled for full recognition of human rights, the freedom of expression and of the press at the time of Soviet totalitarianism. The European Parliament awards the human rights prize, endowed with EUR 15 000, at a formal sitting in Strasbourg which falls on or around 10 December, the day on which the United Nations Universal Declaration of Human Rights was signed in 1948. Laureates include Alexander Dubček, Nelson Mandela und die Mütter des Plaza de Mayo.

[http://www.europarl.eu.int/dg2/droi/PDF/SAKHAROV/en/sak\\_en99.pdf](http://www.europarl.eu.int/dg2/droi/PDF/SAKHAROV/en/sak_en99.pdf)

Europäisches Parlament - Informationsbüro für Deutschland  
Klaus Löffler  
Unter den Linden 78  
D-10117 Berlin  
Tel.: 030 - 2280 1000  
E-mail: EPBerlin@europarl.eu.int

### **UNESCO Prize for Human Rights Education**

Der „UNESCO Prize for Human Rights Education“ wird seit 1978 in Anlehnung an den 30. Jahrestag der allgemeinen Erklärung der Menschenrechte alle zwei Jahre vergeben. Er richtet sich an Lehranstalten, Organisationen und Einzelpersonen, die sich mit innovativen und wirkungsvollen Beiträgen um Menschenrechtserziehung und -bildung besonders verdient gemacht haben. Die Auszeichnung soll diese Arbeit würdigen und darüber hinaus zu neuen Initiativen anregen und ermutigen.

Neben einem Preisträger, dessen Leistungen mit \$10 000 honoriert werden, erhalten weitere Kandidaten durch eine „Honourable Mention“ Anerkennung für ihre Arbeit. Bei der Auswahl der Kandidaten folgt der Generaldirektor der UNESCO den Vorschlägen einer internationalen Jury, die sich aus sechs Vertretern verschiedener Länder und Kontinente zusammensetzt.

Zu den bisherigen Preisträgern gehören u.a. der ehemalige tschechische Präsident Václav Havel (1990), Jean-Bertrand Aristide (1996) und die Stadt Nürnberg (2000).

[http://www.unesco.org/shs/human\\_rights/index.htm](http://www.unesco.org/shs/human_rights/index.htm)

Mr. Vladimir Volodine  
Secretary of the Prize, UNESCO  
1, rue Miollis  
75732 Paris Cedex 15  
France.  
E-mail: v.volodine@unesco.org  
Fax: (33-1) 45 68 57 26

### **United Nations Prize in the Field of Human Rights**

The United Nations Prizes in the Field of Human Rights were instituted by the General Assembly in 1966 (Res. 2217/XXI of 19 December 1966), to be awarded for the first time on 10 December 1968 on the occasion of the commemoration of the twentieth anniversary of the Universal Declaration of Human Rights. Thereafter, the prizes have been awarded in 1973, 1978, 1988 and 1993. The prizes are honorary in nature; nominations are sought from Member States, specialized agencies, non-governmental organizations in consultative status and other sources, according to the above-mentioned resolution. A Special Committee, composed of the President of the General Assembly, the President of the Economic and Social Council, the Chair of the Commission on Human Rights, the Chair of the Commission on the Status of Women and the Chair of the Sub-Commission on Prevention of Discrimination and Protection of Minorities will be entrusted with selecting the winners of the human rights prize. Honorees include Eleanor Roosevelt, Amnesty International, and Chief Albert Luthuli.

<http://www.unhchr.ch/html/50th/hrprize.htm>

OHCHR-UNOG  
8-14 Avenue de la Paix  
1211 Geneva 10  
Switzerland  
Tel.: 0041 - 22 917 - 9000  
E-mail: InfoDesk@ohchr.org

## Stichwort

### Der Generalsekretär der Vereinten Nationen

Der Generalsekretär (GS) der Vereinten Nationen (VN) ist – gemäß den Bestimmungen der Charta (oder Satzung) der Vereinten Nationen (SVN) – der höchste Verwaltungsbeamte der Weltorganisation. Er steht dem Sekretariat vor und wird auf Empfehlung des Sicherheitsrats (SR) von der Generalversammlung (GV) ernannt.<sup>1</sup> Durch eine Resolution der GV wurde die Amtszeit des Generalsekretärs auf fünf Jahre festgelegt; es besteht die Möglichkeit der Wiederwahl.<sup>2</sup>

In den Artikeln 98 und 99 SVN werden die vom GS zu erfüllenden Aufgaben bewußt nur sehr allgemein umrissen. Sie geben den Rahmen vor, in dem sich die Aktivitäten des GS entfalten. Die nähere Ausgestaltung hat sich hingegen in der Praxis der VN entwickelt und wurde im Laufe der Zeit in den Verfahrensordnungen der anderen VN-Organen präzisiert.

Art. 98 SVN bestimmt, daß der GS in allen Sitzungen der GV, des Sicherheitsrats, des Wirtschafts- und Sozialrats (ECOSOC) und des Treuhandrats tätig ist und „alle sonstigen ihm von diesen Organen zugewiesenen Aufgaben“ wahrnimmt. Der GS wird verpflichtet, der GV jedes Jahr einen Bericht über die Tätigkeit der Organisation vorzulegen. Artikel 99 stattet den GS mit einem Initiativrecht gegenüber dem SR aus, d.h. er hat die Befugnis, die Aufmerksamkeit des SR auf Angelegenheiten zu lenken, die seiner Ansicht nach die Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit gefährden könnten.

Aus diesen Bestimmungen wird deutlich, daß der GS sowohl mit Aufgaben administrativen als auch politischen Charakters betraut ist. Dabei ist eine klare Trennung jedoch nicht möglich, da auch formal administrative Tätigkeiten durchaus politische Relevanz haben können.

Zu den Verwaltungsaufgaben des GS zählt nicht nur die Leitung des Sekretariats selbst, sondern auch die Koordination der anderen Hauptorgane untereinander – mit Ausnahme des Internationalen Gerichtshofs – sowie die Koordination der Beziehungen zwischen den Organen der VN und ihren Sonderorganisationen. Hinzu kommen Aufgaben wie die Ernennung der Mitarbeiter der Organisation, die Einberufung von außerordentlichen Sitzungen der GV (Art. 20 SVN), die Vorbereitung des Haushaltsplans der Organisation, die Registrierung und Publikation von völkerrechtlichen Verträgen sowie die rechtliche Vertretung der VN nach außen. Darüber hinaus übernehmen der GS und das Sekretariat bei der Ausarbeitung von Studien anderer Organe häufig unterstützende Funktionen. Sowohl die Ausarbeitung von Berichten und Studien als auch das Vorbereiten der Agenda für Sitzungen der VN-Hauptorgane bieten dem GS gleichzeitig politische Einflußmöglichkeiten.

Zu den politischen Aufgaben des GS gehören neben den in Art. 99 SVN beschriebenen auch oftmals Aufgaben, die ihm von den anderen Organen übertragen werden. So kann der GS beispielsweise durch die GV ersucht werden, sich durch diplomatische Aktivitäten um die friedliche Beilegung von Streitigkeiten zu bemühen. Diese Aktivitäten fallen unter den Begriff der sogenannten „guten Dienste“, in deren Rahmen der GS als dritte, außenstehende Partei die in einen Konflikt involvierten Gruppen durch informelle Kontakte zu Verhandlungen zusammenzubringen versucht. In diesem Rahmen können auch Kompromißvorschläge erarbeitet und Untersuchungskommissionen eingesetzt werden. Im Laufe der Zeit hat der GS hierbei weitreichende, unabhängige Initiativen auf den Weg gebracht, die sich

<sup>1</sup> Siehe Art. 97 SVN. Das Sekretariat zählt gemäß Art. 7 Abs. 1 SVN zu den Hauptorganen der VN, genauere Bestimmungen enthält Kapitel XV (Art. 97-101).

<sup>2</sup> GA Res. 11 (I) vom 24. Januar 1946, angenommen von der GV bei der Wahl des ersten Generalsekretärs.

streng genommen außerhalb seines direkten und klaren Mandats durch die SVN befinden und als implizierte Befugnisse interpretiert werden. Für solche Initiativen greift der GS oftmals zu den Mitteln der stillen und präventiven Diplomatie, wodurch er ohne öffentliche Aufmerksamkeit vermitteln kann, ausgestattet mit der Autorität und Würde seines Amtes und seiner Person.

Dienste des GS werden oft auch im Bereich der Menschenrechte und der humanitären Angelegenheiten in Anspruch genommen oder vom GS selbst initiiert, wobei er weitreichende Kompetenzen genießt.<sup>3</sup> So kann sich der GS im Rahmen seiner guten Dienste ausnahmsweise auch in einzelnen Fällen von Menschenrechtsverletzungen einschalten, sich aber auch mit massiven Menschenrechtsverletzungen beschäftigen und wird häufig in akuten Bedrohungslagen um Unterstützung gebeten. Hierbei steht ihm ebenfalls die Möglichkeit des Einsatzes von Untersuchungskommissionen zur Verfügung. Darüber hinaus unterstützt er die Aktivitäten aller Menschenrechtsorgane im VN-System.

Die Arbeit des GS im Bereich der Menschenrechte wird von der GV und dem SR sowie von den sonstigen, mit Menschenrechtsfragen beschäftigten Gremien und Organe des VN-Systems explizit anerkannt und gewünscht. So wurde in verschiedenen Resolutionen der Hauptorgane Bezug genommen zu den Aktivitäten des GS, und er wurde aufgefordert, die guten Dienste im Bereich der Menschenrechte zu intensivieren sowie seine Rolle bei Situationen von massiven Menschenrechtsverletzungen stärker wahrzunehmen.

Somit haben sich die Aktivitäten des GS im Bereich der Menschenrechte zu einem festen Bestandteil der Praxis der Weltorganisation entwickelt. Es darf jedoch nicht vergessen werden, daß dem GS gleichzeitig eine wichtige Rolle in der Konfliktlösung und der Aufrechterhaltung von guten Beziehungen zu den Mitgliedstaaten zukommt. Da ein entschiedener Standpunkt bezüglich der Menschenrechte allerdings oftmals Konflikte mit Regierungen hervorruft, ist das Amt des GS ein Balanceakt zwischen den in der VN-Charta festgelegten Prinzipien der Moral und Menschenrechte einerseits und den Interessen der Mitgliedsstaaten und Regierungen andererseits.

*Astrid Radunski*

#### Literaturauswahl:

*Theo C. van Boven*, The Role of the United Nations Secretariat, in: Philip Alston (Hrsg.), *The United Nations and Human Rights. A Critical Appraisal*, Oxford: Clarendon Press, 1992, S. 549-579.

*Manuel Fröhlich*, *Der Generalsekretär der Vereinten Nationen (UN Basis Informationen)*, Bonn: DGNV, 2003.

*Hubertus von Morr*, Secretary-General, in: Rüdiger Wolfrum (Hrsg.), *United Nations: Law, Policies and Practice*, Bd. 2, Dordrecht/London/Boston: Martinus Nijhoff Publishers & München: Verlag C. H. Beck, 1995, S. 1136-1146.

*Bertram G. Ramcharan*, *Humanitarian Good Offices in International Law*, The Hague: Martinus Nijhoff Publishers, 1983.

*Ferdinand Trautmannsdorff*, Die Organe der Vereinten Nationen, in: Franz Cede/Lilly Sucharipa-Behrman (Hrsg.), *Die Vereinten Nationen: Recht und Praxis*, Wien: Manz, 1999, S. 25-53.

Siehe ferner die Internetseite des Generalsekretärs ([www.un.org/News/oss/sg/index.shtml](http://www.un.org/News/oss/sg/index.shtml)).

---

<sup>3</sup> Die Beschäftigung des GS mit diesen Bereichen wird häufig damit begründet, daß die Aufrechterhaltung des Friedens und der internationalen Sicherheit (für die der GS gemäß Art. 99 SVN mitverantwortlich ist) aufs engste mit der Einhaltung der Menschenrechte verbunden ist. Vgl. *Ramcharan*, S. 59f. Somit kann Art. 99 SVN vom GS angewandt werden, um auf schwere Verletzungen der MR aufmerksam zu machen, selbst dann, wenn diese Vorkommnisse keine direkten Auswirkungen auf andere Staaten haben.

## Stichwort

**Der Ausschuß zur Bekämpfung des Terrorismus  
- Counter Terrorism Committee (CTC)**

Als Reaktion auf die Anschläge des 11. September 2001 verabschiedete der Sicherheitsrat der Vereinten Nationen die Resolution 1373, in der der Ausschuß zur Bekämpfung des Terrorismus (Counter Terrorism Committee, CTC) als Teil des Sicherheitsrats ins Leben gerufen wurde. Der Ausschuß hat – wie der Sicherheitsrat – fünfzehn Mitglieder. Den Vorsitz führt Sir Jeremy Greenstock, der Ständige Vertreter des Vereinigten Königreichs im Sicherheitsrat. Das Mandat des Ausschusses erstreckt sich darauf, die Umsetzung der Resolution 1373 zu überwachen. Hierzu müssen die Staaten regelmäßig an den CTC berichten.

Die Resolution 1373 fordert die Staaten unter anderem dazu auf,

- Terroristen den Zugang zur privaten Finanzwirtschaft zu erschweren;
- terroristische Organisationen zu verbieten und rechtliche Konsequenzen für Mittäter einzuführen;
- Kooperationen und Informationsaustausch der Staaten und internationalen Organisationen untereinander vorzunehmen, sowie des weiteren die Verpflichtung, alle Protokolle und Konventionen, die den Kampf gegen den Terrorismus betreffen, zu unterzeichnen und durchzusetzen.

Der CTC gliederte die Verwirklichung der angestrebten Maßnahmen in drei Abschnitte. In der ersten Phase sollen die Länder eine funktionierende Infrastruktur schaffen, in der die Mechanismen der Exekutive und der Legislative die verschiedenen, in der Resolution festgelegten Anti-Terrorismus-Maßnahmen durchsetzen können. Danach werden u. a. der Aufbau von speziellen Institutionen und die Erweiterung von Grenzschutz und Polizei empfohlen, um terroristische Aktivitäten effektiver zu kontrollieren und letztendlich zu verhindern. Schließlich soll die zwischenstaatliche, vor allem regionale Kooperation intensiviert werden. Genauso soll die justizielle Zusammenarbeit ausgebaut werden, vor allem was den Kampf gegen Geldwäsche, Waffen- und Drogenhandel betrifft. In allen Stadien bietet der CTC den Staaten, die mit der Umsetzung der in der Resolution angesprochenen Maßnahmen Probleme haben, seine Unterstützung an.

Die Resolution verlangt von den Staaten eine regelmäßige Berichterstattung über die zur Umsetzung ergriffenen Schritte und Maßnahmen. Am 31. Oktober 2003 überreichte der CTC dem Sicherheitsrat einen Bericht mit einer Liste von Ländern, die bisher dieser Pflicht nicht nachgekommen sind. Dies betraf 58 Staaten, die zum wiederholten Mal ihre Staatenberichte nicht fristgerecht vorgelegt hatten.<sup>1</sup>

Eine Bilanz über die Wirksamkeit des CTC kann hier nicht gezogen werden. Wichtig erscheint seine Koordinierungsfunktion im Hinblick darauf, daß auch die Bekämpfung des internationalen Terrorismus dem internationalen *Ordre Public* unterliegt. Soweit die Beachtung der Menschenrechte in Rede steht, bleibt noch zu untersuchen, wie die präsumptiven Konflikte entschärft werden können.

*John Hasler*

### Literaturhinweis:

*Ian Williams*, Abringen, Verweigerung, Zusammenarbeit: Der Ausschuß des Sicherheitsrats zur Bekämpfung des Terrorismus, in: Vereinte Nationen, 2002 S. 213-216.

<sup>1</sup> Brief an den Sicherheitsrat, UN-Dok. S/2003/1056, 29. November 2003, dieses und weitere Dokumente abrufbar unter [www.un.org/Docs/sc/committees/1373/letters\\_to\\_sc.html](http://www.un.org/Docs/sc/committees/1373/letters_to_sc.html).

## Stichwort

### Der Hochkommissar der Vereinten Nationen für Menschenrechte (UNHCHR)

Nach dem Ende des Zweiten Weltkrieges wuchs in der zivilisierten Welt das Bedürfnis, allgemeine Normen und Gesetze zu schaffen, die den Schutz universeller Menschenrechte garantieren sollten.

Die Vereinten Nationen (VN) setzten 1946 die Menschenrechtskommission ein, der es zunächst oblag, einen universellen Menschenrechtskatalog auszuarbeiten. Das Resultat war zum einen die 1948 von der Generalversammlung verabschiedete Allgemeine Erklärung der Menschenrechte, zum anderen die beiden internationalen Menschenrechtspakte von 1966. Seit dem Beginn der Verhandlungen der Menschenrechtskommission über die Menschenrechtserklärung existierte der Vorschlag für die Schaffung des Amtes eines Hohen Kommissars für Menschenrechte (United Nations High Commissioner for Human Rights, UNHCHR oder HCHR). Diese Forderung, die u.a. der erste Direktor der 1946 eingerichteten Abteilung für Menschenrechte (später Zentrum für Menschenrechte), *John P. Humphrey*, vorbrachte, wurde jedoch über Jahrzehnte hinweg nicht umgesetzt.

Die Gegner dieses Vorhabens argumentierten, daß ein solcher Kommissar sich in die inneren Angelegenheiten souveräner Staaten einmischen könnte, was gegen Art. 2 Abs. 7 der Satzung der Vereinten Nationen (SVN), das Interventionsverbot, verstoße. Des Weiteren wurde befürchtet, daß ein solcher Kommissar zuviel Macht besäße, worunter die individuellen Staatsinteressen leiden könnten.

Im Rahmen der Wiener Menschenrechtsweltkonferenz von 1993 wurde der Vorschlag *Humphreys* jedoch wieder aufgenommen. Die Schaffung eines Hohen Kommissars für Menschenrechte wurde infolgedessen in Teil II Absatz 18 der „Wiener Erklärung und Aktionsprogramm“<sup>1</sup> befürwortet.

Am 20. Dezember 1993 beschloß die Generalversammlung in Resolution 48/141 einstimmig die Schaffung des Amtes des Hochkommissars, und am 14. Februar 1994 bestätigte sie den von VN-Generalsekretär *Boutros Boutros Gali* ernannten Hochkommissar, den früheren Botschafter und Außenminister Equadors, *José Ayala Lasso*. Dieser trat am 5. April 1994 sein Amt an.

Die Amtsperiode des Hochkommissars beträgt vier Jahre mit der Option auf eine einmalige Verlängerung. *Ayala Lasso* verließ aber frühzeitig seinen Posten, um 1997 als Außenminister nach Ecuador zurückzukehren. Es folgte die ehemalige Präsidentin Irlands, *Mary Robinson*, die am 15. September 1997 ihr Amt als Hochkommissarin aufnahm. Das frühere Zentrum für Menschenrechte wurde im Jahre 1997 in das Büro der Hochkommissarin (Office of the High Commissioner for Human Rights, OHCHR) eingegliedert.

Ihr Nachfolger, *Sergio Vieira de Mello*, welcher zuvor Leiter der VN-Übergangsverwaltung in Osttimor war, kam am 19. August 2003 bei einem Bombenattentat auf das VN-Hauptquartier in Bagdad ums Leben. Er ging zu diesem Zeitpunkt seiner Rolle als Sonderbeauftragter für den Irak nach. Zwischenzeitlich bekleidete sein ehemaliger Stellvertreter, *Bertrand Ramcharan*, das Amt geschäftsführend. Neue Hochkommissarin ist die Kanadierin *Louise Arbour*.

Das OHCHR gehört organisatorisch zum Sekretariat der VN und der HCHR steht im Rang eines Untergeneralsekretärs. Die Aufgaben und Zuständigkeiten des HCHR sind durch die

<sup>1</sup> Deutsche Übersetzung abgedruckt in: EuGRZ 1993, S. 520ff.

Resolution 48/141 der Generalversammlung vom 20. Dezember 1993 definiert. Demnach soll der Hochkommissar sämtliche menschenrechtliche Aktivitäten der VN, also die Arbeit der verschiedenen VN-Einrichtungen und -Sonderorganisationen, koordinieren. Das OHCHR dient somit als zentrale Anlaufstelle für die verschiedenen Menschenrechtsorgane der VN und für die Vertragsorgane der Menschenrechtsverträge.

Der Hohe Kommissar soll darüber hinaus als moralische Autorität die internationale Menschenrechtsbewegung voranbringen. Dies soll vor allem durch öffentliche Statements und Appelle, sowie durch die Zusammenarbeit mit Regierungen auf der einen, und Nichtregierungsorganisationen und dem privaten Sektor auf der anderen Seite, realisiert werden. Da eine kurzfristige Änderung der Menschenrechtsproblematik kaum möglich erscheint, ist das Ziel, die Entwicklung einer sogenannten „Menschenrechtskultur“, die Schritt für Schritt verwirklicht werden soll um den Menschen ihre Rechte bewußt zu machen.

Das OHCHR hat seinen Hauptsitz im Palais Wilson in Genf, dem seinerzeitigen ersten Sitz des Völkerbundes. Außerdem unterhält es ein Büro im VN-Hauptquartier in New York sowie Außenstellen in allen Teilen der Welt. Diese erleichtern dem Hohen Kommissar die Koordination und Abstimmung der Arbeit seines Büros mit regionalen und nationalen Agenturen.

Ein zentrales Problem des OHCHR ist seine Finanzierung. Es wird hauptsächlich aus dem VN-Haushalt finanziert, mittlerweile zahlen jedoch auch nationale Regierungen und private Stiftungen in verschiedene Fonds zur Unterstützung verschiedener Programme ein. Trotzdem bleibt das Budget hinter dem für eine effektive und konsequente Menschenrechtsarbeit benötigten Etat zurück.

Im Hinblick auf die finanziellen wie auch die zahlreichen organisatorischen und bürokratischen Probleme ist jedoch hervorzuheben, daß die bisherigen Amtsinhaber wesentliche Akzente für die Menschenrechtsarbeit der VN gesetzt haben. Die Verlagerung der Arbeit ins Feld sowie die Operationalisierung der Friedens- und Entwicklungszusammenarbeit haben dazu beigetragen die Autorität des HCHR zu stärken und somit die Menschenrechte weiter in den Mittelpunkt der Arbeit der UN zu stellen.

*Tessa Apitz*

#### **Literaturauswahl:**

*Ingrid Kircher*, Der Hohe Kommissar für Menschenrechte: Einschätzungen und Erfahrungen mit einem neuen Amt, in: amnesty international (Hrsg.): Menschenrechte im Umbruch: 50 Jahre Allgemeine Erklärung der Menschenrechte, Neuwied, Kriftel: Luchterhand, 1998.

*Bhaswati Mukherjee*, United Nations High Commissioner for Human Rights: Challenges and Opportunities, in: Gudmundur Alfredsson u.a. (Hrsg.): International Human Rights Monitoring Mechanisms, Den Haag: Kluwer, 2001.

*Manfred Nowak*, Einführung in das internationale Menschenrechtssystem, Wien: Neuer Wissenschaftlicher Verlag GmbH, 2002, S. 149-150.

*Alfred de Zayas*, Menschenrechte, Zentrum für Menschenrechte/Hoher Kommissar für Menschenrechte, in: Helmut Volger (Hrsg.), Lexikon der Vereinten Nationen, München u.a.: Oldenbourg, 2000, 337-343.

Siehe ferner die Internetseite des OHCHR/HCHR:

<http://www.unhchr.ch>

## Das historische Kalenderblatt

**Immanuel Kant (22. April 1724 - 12. Februar 1804)**

**- Des Menschen „Recht ist nur ein einziges“**

Immanuel Kant, der wahrscheinlich bedeutendste Philosoph der Aufklärung, starb vor genau zweihundert Jahren am 12. Februar 1804. Er hinterließ ein Werk, das bis heute von äußerst großer Wirksamkeit ist und anhaltend diskutiert wird. Mit seinen drei wichtigsten Werken, der „Kritik der reinen Vernunft“ (1781), der „Kritik der praktischen Vernunft“ (1788) und der „Kritik der Urteilskraft“ (1790) lieferte er wesentliche Beiträge zu so unterschiedlichen philosophischen Bereichen wie Erkenntnistheorie, Moralphilosophie und Ästhetik. Zwar hat seine politische Philosophie von der Kantrezeption im engeren Sinne nicht die gleiche Aufmerksamkeit erfahren, wie seine drei Kritiken, doch nehmen Kants politische Schriften für eine Philosophie der internationalen Beziehungen und für eine Philosophie der Menschenrechte eine herausragende Stellung ein.

Kants wissenschaftliches Interessenfeld war seit jeher weit gestreut. Er studierte und lehrte Fächer wie Physik, Mathematik, Naturlehre, Anthropologie, Geographie, Logik, Metaphysik, Moralphilosophie und Theologie. Seine rechtsphilosophischen Schriften entstanden erst sehr spät, nämlich in den neunziger Jahren des 18. Jahrhunderts. Das bedeutet aber nicht, daß Kant erst zu dieser Zeit sein Interesse für Politik entdeckte. Er verfolgte mit großer Aufmerksamkeit das politische Geschehen seiner Zeit; so nahmen die Diskussion tagespolitischer Themen bei den regelmäßigen Zusammenkünften mit Freunden am Mittagstisch, sowie ausgiebige Zeitungslektüren einen beträchtlichen Raum ein. Kant war ein begeisterter Anhänger der Französischen Revolution. In seinem (primär an ein nichtphilosophisches Publikum gerichteten) Aufsatz „Was ist Aufklärung“ (1784) gab er eine Definition von Aufklärung, die sehr berühmt werden sollte. Diese sei, so Kant: „*der Ausgang des Menschen aus seiner selbstverschuldeten Unmündigkeit*“. Der Mensch solle Mut haben, sich seines eigenen Verstandes zu bedienen.

Immanuel Kant wurde 1724 als Sohn eines Riemermeisters in Königsberg geboren. Mancher Biograph behauptet, daß er seinen Geburtsort bis zu seinem Tod hin nicht weiter als wenige Kilometer verlassen hat. Nach unglücklichen Schuljahren in dem pietistischen „Collegium Fridericianum“ wurde er mit 17 Jahren an der Universität Königsberg aufgenommen. Kants Karriere verlief nicht immer reibungslos. Als 1746 sein Vater starb, geriet er in finanzielle Not und begann als Hauslehrer zu arbeiten. Er nutzte diese Jahre auch für eigene Studien und kehrte 1754 an die Universität zurück, um dort zu promovieren und zu habilitieren. Seit 1755 war Kant Privatdozent, auf eine ordentliche Professur in Königsberg mußte er allerdings bis 1770 warten (er hatte zwei Berufungen aus Erlangen und Jena aus gesundheitlichen und persönlichen Gründen abgelehnt). Später war er mehrmals Dekan sowie Rektor der Universität Königsberg. Die Werke, für die Kant bis heute so bekannt ist, verfaßte er erst spät, nämlich im Zeitraum von 1781 bis 1797. In seinen letzten Lebensjahren litt Kant unter fortschreitendem Gedächtnisverlust und starb 1804 im Alter von fast 80 Jahren in geistiger Verwirrung.

In seinen rechts- und staatsphilosophischen Schriften zeigt sich Kant als solch ein „mutiger“ Denker, der seiner Zeit in vielen Belangen voraus war. Bereits Jahre vor der Französischen Revolution hatte er für einen Rechtsstaat mit grundlegender Beschränkung der staatlichen Gewalt plädiert. Er verwies auf die angeborene Gleichheit der Menschen und entwickelte in seinen Schriften „Zum ewigen Frieden“ und „Über den Gemeinspruch“ eine - auf einer zwischenstaatlichen Friedensordnung und der Idee einer „Weltbürgerschaft“ basierende - Theorie des Weltfriedens und nahm, über hundert Jahre vor dessen Gründung, die philosophischen Grundsätze des Völkerbundes vorweg.



Die Fortschrittlichkeit Kants zeigt sich auch an seinen Überlegungen zu den Menschenrechten. Vor allem die „Metaphysik der Sitten“ (1797) gibt Aufschluß darüber, was Kant unter Menschenrechten versteht (MS, v.a. 230-239)<sup>1</sup>. Zudem ist das Problem in weiteren moral- und rechtsphilosophischen Schriften berührt, z.B. in der „Grundlegung zur Metaphysik der Sitten“ (1785), in „Über den Gemeinspruch: Das mag in der Theorie richtig sein, taugt aber nicht für die Praxis“ (1793) und „Zum ewigen Frieden“ (1795).

Menschenrechte sind definitionsgemäß Rechte, die jedem Menschen aufgrund seines Menschseins zukommen. Kant nennt sie in diesem Sinne „angeborene“ Rechte. Laut Kant gibt es nur *ein einziges* Menschenrecht und dieses heißt *Freiheit* (MS 237). Demzufolge müssen Menschen äußere Freiheitsrechte (also Freiheit von äußeren Einschränkungen, z.B. von der „nötigenden Willkür“ staatlicher Gewalt) zugestanden werden. Gleichwohl muß auch dieses Freiheitsrecht Schranken unterliegen: es kann nur insofern gewährt werden, als die eigene Freiheit „mit jedes anderen Freiheit nach einem allgemeinen Gesetz zusammen bestehen kann“ (ebd.).

Diesem Freiheitsrecht zugrunde liegt nach Kant die angeborene *Gleichheit* aller Menschen. Kant vertritt damit die moderne und für seine Zeit keineswegs selbstverständliche Auffassung, daß kein Mensch „von Natur aus“ oder „aus göttlicher Fügung“ eine höhere Stellung besitzt als ein anderer (daher spricht sich Kant z.B. gegen den Erbadel aus). Des weiteren ist Kant zufolge im Freiheitsrecht sowohl die Forderung nach Unversehrtheit des Menschen, als auch das Recht, „sein eigener Herr“ zu sein (Recht auf Wahrung der eigenen Würde) und schließlich das Recht auf Meinungsfreiheit inbegriffen (MS 237f.).

Um nachvollziehen zu können, wie Kant die Geltung dieses Menschenrechts *begründet*, empfiehlt es sich, erneut einen Blick in sein moralphilosophisches Werk „Grundlegung zur Metaphysik der Sitten“ zu werfen. Auf eine kurze Formel gebracht: Kant begründet das Menschenrecht (und damit die Wahrung „äußerer“ Freiheit) mit der „inneren“ Freiheit (und damit der *Würde*) des Menschen. Die spezifische Eigenheit des Menschen besteht nach Kant darin, daß er autonom, d.h. selbstgesetzgebend ist. Der Mensch ist, sofern er sich durch Vernunft bestimmt, keinen Naturkausalitäten unterworfen, sondern er schafft sich die Gesetze, nach denen er handelt, selbst. Da aber der Mensch nicht nur Vernunftwesen („*homo noumenon*“), sondern auch Sinnenwesen („*homo phaenomenon*“) ist, also ein Wesen, das Leidenschaften, Triebe und Bedürfnisse besitzt, muß sich der Mensch, um nicht triebgeleitet zu handeln, aktiv an die eigenen, vernunftgeleiteten Gesetze halten. Vernunftgemäß und damit *sittlich gut* ist nach Kant das, was verallgemeinerungswürdig ist, und so formuliert der Philosoph seinen berühmten kategorischen (also *unbedingt* geltenden) Imperativ: „*handle nur nach derjenigen Maxime, durch die du zugleich wollen kannst, daß sie ein allgemeines Gesetz werde*“ (GMS 421).

Es ist diese Fähigkeit zur Vernunft und zur Selbstgesetzgebung, die nach Kant die (nicht zu verletzende) *Würde* des Menschen ausmacht. Und weiter ist es die Würde, die dem Menschen zugleich Rechte wie Pflichten gibt, nämlich das Recht, als würdiger Mensch behandelt zu werden, sowie die Pflicht, andere (und auch sich selbst!) als würdige Personen zu behandeln. In diesem Sinne sagt Kant, der Mensch sei „Zweck an sich selbst“ und formuliert den kategorischen Imperativ folgendermaßen um: „*Handle so, daß du die Menschheit, sowohl in deiner Person als in der Person eines jeden anderen, jederzeit zugleich als Zweck, niemals bloß als Mittel brauchst*“ (GMS 429). Auf moralischer Ebene wird die Würde (und damit die „innere“ Freiheit) des Menschen gewahrt durch die Einhaltung des kategorischen Imperativs. Auf rechtli-

<sup>1</sup> Folgende Abkürzen werden benutzt: MS steht für „Metaphysik der Sitten“, GMS für „Grundlegung zur Metaphysik der Sitten“ und ÜG für „Über den Gemeinspruch“. Die Seitenzahlen beziehen sich auf die Akademieausgabe.

cher Seite nun ist es das *Menschenrecht* als Recht auf Freiheit, insofern diese mit der Freiheit aller anderen zusammen bestehen kann, das die Würde des Menschen schützen soll.

Abschließend soll noch erwähnt werden, daß das Menschenrecht nach Kant *vorstaatlich* gilt. Damit ist kein zeitliches, sondern ein logisches „vor“ gemeint: Nicht das Menschenrecht hat sich an die staatlichen Verhältnisse anzupassen, sondern der Staat muß sich nach dem Menschenrecht ausrichten (ÜG 290f.). Wenn eine Staatsform dieses Recht auf Freiheit verletzt, ist sie nach Kant despotisch und daher abzulehnen.

Viele von Kants Überlegungen zu einer Philosophie der Menschenrechte haben bis heute Bestand. Die „Allgemeine Erklärung der Menschenrechte“ von 1948 enthält Bestimmungen, die bereits bei Kant ausgeführt sind, so z.B. das Recht auf Freiheit, die Annahme der Gleichheit aller Menschen und das Festhalten an der Würde des Menschen.<sup>2</sup> Das geltende Menschenrecht umfaßt sowohl Abwehrrechte gegen (wie z.B. Freiheit von äußeren Beschränkungen) als auch Anspruchsrechte an (wie z.B. Ansprüche auf Arbeit, soziale Sicherheit oder Kultur) den Staat und hält an der universalen Gültigkeit dieser Rechte fest. Philosophische Menschenrechtsdebatten hingegen ziehen in Zweifel, ob Menschenrechte universale Gültigkeit beanspruchen und ob sie vorwiegend als Abwehrrechte oder als Anspruchsrechte verstanden werden sollen oder können. Mit Kant kann auf beide Fragen eine mögliche Antwort gegeben werden. Ihm zufolge gilt das Menschenrecht streng universalistisch. Er begründet dies vor allem durch sein Konzept der Würde. Wie einige Interpreten zu zeigen versucht haben, läßt sich mit Kants Bestimmung der Freiheit (Recht auf Freiheit, sofern die Freiheit aller anderen dadurch nicht geschädigt wird) zudem eine philosophische Begründung dafür finden, daß das Menschenrecht sowohl Abwehr- als auch Anspruchsrechte berücksichtigen muß bzw. kann. Auch wenn an dieser Stelle nicht entschieden werden kann, inwieweit Kants Begründungsmodelle überzeugend sind, so sollte hier doch angedeutet werden, daß Kants Überlegungen zum Menschenrecht heute keinesfalls überholt sind.

*Edda Kapsch*

## Literaturhinweise

### *Werke Kants*

Kant, Immanuel, *Werke*, Akademie Textausgabe, Berlin/New York: de Gruyter, Nachdruck 1968 (9 Bände; Photomechanischer Abdruck des Textes der 1902 von der Preußischen Akademie der Wissenschaften begonnenen Ausgabe von Kants gesammelten Schriften).

Kant, Immanuel, *Die drei Kritiken*, Hamburg: Meiner, 2003 (Tip: Günstige und verlässliche Sonderausgabe des Hauptwerks zum 200. Todestag von Kant).

### *Einführende Literatur zu Kant*

Höffe, Otfried, *Immanuel Kant*, München: C.H. Beck, 5. überarb. Aufl. 2000.

Kühn, Manfred, *Kant, Eine Biographie*, Übers v. Martin Pfeiffer, München: C.H. Beck, 2. Aufl. 2004.

→

---

<sup>2</sup> Was nicht bedeutet, daß solche Bestimmungen unumstritten sind. So bietet z.B. Kants Würdekonzept – die Verankerung der Würde des Menschen in der Vernunft – Raum für Kritik.

**Kants Philosophie der Menschenrechte**

Bielefeldt, Heiner, Kants Symbolik : ein Schlüssel zur kritischen Freiheitsphilosophie, Freiburg u.a.: Alber, 2001.

Gosepath, Stefan u. Lohmann, Georg (Hrsg.), Philosophie der Menschenrechte, Frankfurt/M: Suhrkamp 1998.

Höffe, Otfried, ‚Königliche Völker‘, Zu Kants kosmopolitischer Rechts- und Friedensethik, Frankfurt/M: Suhrkamp, 2001.

Kersting, Wolfgang, Wohlgeordnete Freiheit, Immanuel Kants Rechts- und Staatsphilosophie, Frankfurt/M: Suhrkamp, 1993.

König, Siegfried, Zur Begründung der Menschenrechte: Hobbes – Locke – Kant, Freiburg, München: Alber, 1994.

Lim, Mi-Won, Der Begriff der Autonomie und des Menschenrechts bei Kant, Zur Möglichkeit des Menschenrechts auf sittliche Autonomie bei Kant, Frankfurt/M, Berlin, Wien u.a.: Lang, 2002.

Lorz, Ralph Alexander, Modernes Grund- und Menschenrechtsverständnis und die Philosophie der Freiheit Kants, Stuttgart u.a.: Richard Boorberg, 1993.

Veranstaltungshinweis:

Am Mittwoch, den 26. Mai 2004, hält

**Dr. Heiner Bielefeldt**, Direktor des Deutschen Instituts für Menschenrechte

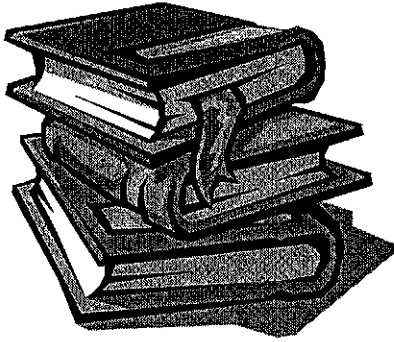
auf Einladung des Instituts für Philosophie und des MenschenRechtsZentrums der Universität Potsdam

einen Vortrag zum Thema:

**„Verantwortung für die Menschenrechte. Zur Aktualität der  
Kantischen Menschenrechtsphilosophie“**

Termin/Ort: Mittwoch, 26. Mai 2004, 19.15 Uhr, am Neuen Palais.

Bitte achten Sie auf Aushänge und die Ankündigungen im elektronischen Kalender der Universität Potsdam und auf den Internetseiten des MenschenRechtsZentrums



## Buchbesprechungen und Buchanzeigen

**Anne F. Bayefsky, How to Complain to the UN Human Rights Treaty System; Kluwer Law International, Den Haag 2003, 384 Seiten, ISBN 90-411-1911-6, 125,00 €**

Im Worldwide Web ist es bereits seit längerem digital auszugswise verfügbar gewesen, nun ist das englischsprachige Praxishandbuch der kanadischen Rechtsanwältin und Professorin *Anne F. Bayefsky* auch in Buchform erschienen. Es wendet sich explizit an Praktiker, deren Arbeit darin besteht, den in den großen sechs universellen Verträgen normierten Menschenrechten Geltung im Einzelfall zu verschaffen. Die vorliegende Publikation ergänzt die bereits vorhandenen Fachbücher zu diesem Themenkomplex, geht aber in seiner Ausrichtung und seinem inhaltlichen Umfang über diese hinaus.

Im Vorwort verleiht der vormalige Richter am Internationalen Gerichtshof, *Stephen M. Schwabel*, seiner Hoffnung Ausdruck, daß, wenn schon nicht die Opfer von Menschenrechtsverletzungen dieses Buch in die Hand nehmen, so doch wenigstens Rechtsanwälte und Vertreter von Nichtregierungsorganisationen, die in ihrer täglichen Arbeit um den Menschenrechtsschutz ringen und ihn weiterentwickeln, wobei ihnen dieses Kompendium ein willkommenes und wertvolles Werkzeug sein soll.

Das in zehn Kapitel und einen sehr umfangreichen Anhang systematisch gegliederte Handbuch führt grundlegend in das Vertragssystem zum Schutz der Menschenrechte ein, erläutert dabei die jeweils eröffneten Rechtsbehelfe und nennt die zuständigen Vertragsorgane. Dem zur Seite gestellt sind ein Glossar und im Anhang Auf-

listungen, Tabellen, Checklisten und Formulare, um dem Leser die Arbeit am konkreten Einzelfall zu erleichtern. Insofern reflektiert schon auf den ersten Blick die Gliederung des Handbuchs in einen methodisch-theoretischen und in einen praxisorientierten Teil, die Zentrierung auf die Zielgruppe.

Der systematische Teil des Handbuchs enthält im ersten Kapitel eine Einführung sowohl in die allgemeine Dogmatik internationaler Verträge als auch in die einzelnen Vertragswerke zum Schutze von Menschenrechten, die ein Individualbeschwerdesystem etablieren (ICCPR, CAT, CERD, CEDAW). Die Übersicht über die einzelnen Vertragswerke gliedert sich in die jeweiligen Gewährleistungen und Überwachungsmechanismen, wobei die Autorin – wie auch im Übrigen – erfolgreich bemüht ist, die sprachliche Balance zwischen Allgemeinverständlichkeit und Fachterminologie zu wahren. Daran anschließend gibt die Autorin im zweiten Kapitel eine Einführung in das Rechtsbehelfssystem als solches, welches – hilfreich für diejenigen, die sich erstmalig mit der Materie beschäftigen – mit einer Zusammenfassung und einem Katalog der potentiellen Fallstricke schließt.

Die folgenden Kapitel (III bis VI) behandeln vertieft die jeweiligen Gewährleistungen und Beschwerdemechanismen sowie den Gang des Verfahrens anhand von Definitionen, (Einzelfall-)Beispielen und vie-

len Hinweisen und Zweckmäßigkeitserwägungen für die Praxis. Eingeleitet wird jedes Kapitel mit einer (genaueren) Beschreibung des jeweils zuständigen Überwachungsorgans und des Verfahrensgangs, woran sich der „materielle“ Teil, die jeweiligen Gewährleistungen, anschließt.

Abgerundet wird die Darstellung in diesem Teil mit der Erläuterung der Grundsätze der Untersuchungsverfahren bei CAT und CEDAW, des Staatenberichtsverfahrens und der Follow-up-Mechanismen.

Der Anhang, dessen Umfang mehr als die Hälfte des Buches ausmacht, enthält eine Vielzahl nützlicher Prüflisten und Übersichten. Hervorzuheben ist der Thematische Index, der es dem Benutzer erlaubt, sich anhand von Schlagworten eine Übersicht über die möglicherweise verletzten Gewährleistungen der verschiedenen Verträge zu verschaffen.

Die vorliegende Publikation erfüllt seine Bestimmung als Praxishandbuch von der ersten bis zur letzten Seite. Der Verfasserin gelingt es, die recht umfangreiche und komplexe Materie so aufzubereiten, daß ein in sich schlüssiges, verständlich-klares und insgesamt vollständiges Bild der Rechtsbehelfsmöglichkeiten der UN-

Menschenrechtsverträge entsteht. Insbesondere die vielfältigen Arbeitshilfen im Anhang des Handbuchs stellen für Praktiker einen Mehrwert dar, der das Buch zu einem unentbehrlichen Werkzeug in der alltäglichen Arbeit qualifiziert.

Allerdings werden mit der Materie vertraute Spezialisten – vor allem in Forschung und Lehre – auf der Suche nach Lösungen für spezielle Einzelfallprobleme schnell an die Grenzen der Darstellung stoßen. Dies ist gleichwohl kein Mangel des Werkes an sich, denn es handelt sich nicht um einen Kommentar, und ist letztendlich dem Anspruch des Buches geschuldet, eine fachlich inhomogene Zielgruppe zu bedienen.

Unbeschadet dessen ist es wohl nicht vermessen zu behaupten, daß sich die von IGH-Richter *Schwebel* geäußerte und hier eingangs wiedergegebene Hoffnung mittelfristig erfüllen wird. An dieser Stelle sei indes kritisch angemerkt, daß der doch recht stattliche Preis für das Handbuch dessen Aufstieg zu einem Bestseller behindern wird.

*Sebastian Schulz*

**Olaf Kieschke, Die Praxis des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte und ihre Auswirkungen auf das deutsche Strafverfahrensrecht, Eine Bestandsaufnahme am Beispiel ausgewählter Entscheidungen des EGMR gegen die Bundesrepublik Deutschland (Schriften zum Prozeßrecht, Band 173), Berlin: Duncker&Humblodt, 2003, 312 Seiten, ISBN 3-428-10969-4, 79,80 €.**

Die in Halle-Wittenberg bei *Hinrich Rüping* entstandene Arbeit ist eine Untersuchung der Art, die zukünftig häufiger geschrieben werden müssen. Die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte (EGMR) berührt immer mehr Rechtsgebiete und muß in der nachfolgenden nationalen Rechtspraxis beachtet werden. Systematische Aufarbeitungen wie die vorliegende leisten dabei wertvolle Dienste.

Das von *Kieschke* untersuchte Gebiet ist freilich dasjenige, auf das die Europäische

Menschenrechtskonvention (EMRK) und die Rechtsprechung des EGMR besonders großen Einfluß ausüben. (So auch schon *Georg Ress*, *The Effects of Judgments and Decisions in Domestic Law*, in: R.St.J. Macdonald u.a. (Hrsg.), *The European System for the Protection of Human Rights*, 1993, S. 801-851 (835)).

Anhand von sechs strafverfahrensrechtlich relevanten Entscheidungen des EGMR gegen die Bundesrepublik Deutschland stellt der Verfasser dar, wie von allen Staatsgewalten auf diese Urteile reagiert worden

ist. Die Arbeit macht plastisch, welche Bedeutung der schlichten Bestimmung des Art. 46 EMRK (früher Art. 53) in der Praxis zukommt:

„(1) Die Hohen Vertragsparteien verpflichten sich, in allen Rechtssachen, in denen sie Partei sind, das endgültige Urteil des Gerichtshofs zu befolgen.“

Nach einer kompakten und gut lesbaren Einführung in die völkerrechtlichen Grundlagen, die die EMRK und den EGMR vorstellt, arbeitet *Kieschke* die folgenden, gegen die Bundesrepublik Deutschland vor den EGMR gebrachten Fälle auf: Luedicke u.a.; Öztürk; Pakelli; Lutz; Englert; Nölkenbockhoff – wobei die drei letztgenannten des besseren Verständnisses wegen mit der gegen die Schweiz ergangenen Minelli-Entscheidung verbunden werden. Dieses Fallmaterial erlaubt es *Kieschke*, die Punkte der unentgeltlichen Beziehung eines Dolmetschers (Art. 6 Abs. 3 lit. e EMRK), des unentgeltlichen Beistandes eines Pflichtverteidigers (Art. 6 Abs. 3 lit. c EMRK) und

des Grundsatzes der Unschuldsvermutung im Strafverfahren (Art. 6 Abs. 2 EMRK) umfassend zu erörtern.

Die Untersuchung der Wirkungsgeschichte der EGMR-Urteile liest sich streckenweise sehr spannend, das Ineinandergreifen von Völkerrecht und Landesrecht, die Wechselwirkungen, die zwischen nationalen und internationalen Gerichten bestehen, die manchmal bremsende Rolle einer primär fiskalisch orientierten Politik, all das wird sehr ansprechend präsentiert. Inhaltlich ist die vorliegende Arbeit gleichzeitig ein nützliches Nachschlagewerk und liefert eine fundierte Analyse von deutscher Rechtsprechung und Literatur.

Dem Buch ist eine weite Verbreitung zu wünschen; auch Praktiker, für deren Tätigkeit die EMRK und die Rechtsprechung des EGMR immer wichtiger werden, werden es zu schätzen wissen.

*Norman Weiß*

*Martin H.W. Möllers/Robert Chr. van Ooyen/Hans-Thomas Spohrer (Hrsg.), Die Polizei des Bundes in der rechtsstaatlichen pluralistischen Demokratie, Opladen: Leske+Budrich, 2003, 303 Seiten, ISBN 3-8100-3983-7, 24,90 €.*

Aus Anlaß des 25-jährigen Bestehens der Fachhochschule des Bundes für öffentliche Verwaltung (FH Bund), ist die vorliegende Festschrift erschienen, und der Polizei des Bundes, dem Bundesgrenzschutz (BGS), gewidmet. Seit der Gründung der FH Bund werden die Anwärter für den gehobenen Polizeivollzugsdienst dort ausgebildet; zunächst im Fachbereich Öffentliche Sicherheit, seit dem 1. Januar 1999 in einem eigenen Fachbereich.

Nach zwei einleitenden Beiträgen werden in vier Blöcken die Themen „Hochschule und Polizeiausbildung“, „Rechtsstaatliche Bezüge der Polizeiarbeit“, „Internationalisierung von BGS-Aufgaben“ und „BGS und neue Steuerungsmodelle“ in insgesamt dreizehn Aufsätzen behandelt. Die Autoren – allesamt Dozenten an der FH Bund und/oder Praktiker des BGS – unter-

suchen an Hand sozial- und rechtswissenschaftlicher Fragestellungen wesentliche Aufgaben- und Organisationsbereiche des BGS.

Im ersten Teil, „Hochschule und Polizeiausbildung“, thematisieren die Autoren Aspekte, die von der Notwendigkeit und dem erhofften Nutzen einer Ausbildungsreform über die Folgen der durch die PISA-Studie aufgedeckten Schwächen der Studenten/Anwärter bis zur Auflösung des Theorie-Praxis-Streits reichen. In klaren Worten wird festgehalten, daß die FH Bund stärker als bislang Defizite der Vorausbildungsstufen werde ausgleichen müssen (S. 55), weil basale Fähigkeiten, die für den gehobenen Polizeivollzugsdienst unerlässlich seien, nicht mehr länger vorausgesetzt werden könnten. Reformen in den Schulen – vor allem zur Steigerung der

Lesekompetenz (S. 55f.) und zur Entwicklung von Sozial- und Lernkompetenzen (S. 20f.) – werden ja erst in einigen Jahren positive Effekte haben. *Spohrer* bricht eine Lanze für die wissenschaftliche, theorieorientierte Fachhochschulausbildung, die sich dem „Mythos des Praxisbezugs“ (S. 58) nicht zu beugen brauche.

Der zweite Teil, „Rechtsstaatliche Bezüge der Polizeiarbeit“, wendet sich vor allem materiellrechtlichen und kompetenziellen Fragestellungen zu. Unter dem Titel „Rechtsprechung, politische Philosophie oder bloße Macht der Deziision?“ stellt *van Ooyen* die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zum Asylrecht in einen staatsphilosophischen Zusammenhang. Er vertritt die These, das Gericht habe mit der Ablösung des Asylrechts von der Menschenwürde nicht nur ein elementares Menschenrecht sinnentleert, sondern lasse auch seine gesamte Rechtsprechung zur Menschenwürde – die er grundsätzlich befürworte – fragwürdig erscheinen. Scharf weist er die vom Bundesverfassungsgericht aufrechterhaltene Gleichsetzung von politischer Verfolgung – von der das Grundgesetz spricht – und staatlicher Verfolgung – auf die das Bundesverfassungsgericht den Schutz des Art. 16 GG begrenzt – zurück. Das Gericht bleibe in einer unheilvollen, antipluralistischen Tradition der deutschen Staatslehre befangen.

*Kowalczyk-Schaarschmidt* erläutert die Stellung des BGS im Notstands- und Verteidigungsfall. Sie behandelt die beiden Varianten des Art. 91 GG (innerer Notstand) und den Verteidigungsfall (äußerer Notstand) als Voraussetzungen für den Einsatz des BGS und stellt seine jeweiligen Befugnisse dar. Der lehrbuchartige Beitrag macht die vielfältigen Implikationen der unterschiedlichen Notstandssituationen für die Stellung des BGS als Polizei des Bundes klar. Der Anspruch des vom Grundgesetz organisierten Rechtsstaates wird nicht zuletzt daran deutlich, daß im Notstandsfall zwar die räumliche Beschränkung, der der BGS normalerweise unterliegt, entfallen und der BGS sogar zu einer allgemeinen Polizei werden kann, er aber seine ihm sonst ge-

maß § 12 BGSG zufallenden repressiven Aufgaben im Notstands- und Verteidigungsfall verliert und ausschließlich präventiv eingesetzt werden kann.

Dem BGS waren von Anfang an auch Strafverfolgungskompetenzen übertragen. Bis zur ausdrücklichen Regelung im Einigungsvertrag und im sogenannten Aufgabenübertragungsgesetz von 1992 sowie schließlich im neugefaßten BGSG (1994) handelte es sich allerdings um eine ungeschriebene Kompetenzzuweisung. Im heutigen § 12 BGSG sind die Strafverfolgungskompetenzen des BGS umfassend geregelt. Der Beitrag von *Kastner* untersucht Abgrenzungsfragen zur Zuständigkeit der Länderpolizeien. Hierbei verneint der Autor eine mögliche Parallelzuständigkeit der Landpolizeien im originären Verfolgungsbereich des BGS (Grenzgebiet, Bahnanlage des Bundes, Flughafengelände usw.). Der Beitrag behandelt überdies diejenigen Fallkonstellationen, in denen eine repressive Eilzuständigkeit des BGS auch dann besteht, wenn andere Delikte als in § 12 BGSG bezeichnet sind, begangen werden.

Der Beitrag von *Peilert* thematisiert eine wichtige Konsequenz aktueller Reformdiskussionen. Die Neuordnung der Aufgabenverteilung zwischen dem Staat und Privaten macht auch vor dem Bereich der inneren Sicherheit nicht Halt. Am Beispiel der „Ordnungspartnerschaft“ zwischen der Bundesrepublik und der Deutschen Bahn AG erläutert er die Konsequenzen des neuen verwaltungrechtlichen Leitbildes, des Kooperationsprinzips, für die Wahrnehmung polizeilicher Aufgaben. *Peilert* schildert den verfassungsrechtlichen Rahmen für die Übertragung hoheitlicher Aufgaben und zeigt die einfachrechtlichen Vorgaben für das Zusammenwirken von BGS und privaten Sicherheitsdiensten auf. Der umfassende Beitrag fordert eine gesetzliche Grundlage für Sicherheits- und Ordnungspartnerschaften unter Einbeziehung privater Sicherheitsunternehmen, die in ihrer Qualität und Regelungsdichte den heutigen Polizeigesetzen entsprechen müsse.

*Raimer* thematisiert in seinem Beitrag den Einsatz von „Sprachmittlern“ (= Dolmetscher und Übersetzer) in polizeilichen Ermittlungsverfahren unter den Gesichtspunkten Sicherheit, Auswahl und Zusammenarbeit. Dabei geht es sowohl um die Sicherheit des Sprachmittlers selbst als auch um die des Ermittlungsverfahrens. Der Autor macht deutlich, welche vielschichtigen Überlegungen bei der Auswahl des Sprachmittlers anzustellen sind und erörtert auch die Konsequenzen, die Fehlentscheidungen in diesem Bereich haben können.

Der dritte Teil befaßt sich mit der „Internationalisierung von BGS-Aufgaben“ und faßt zwei sehr unterschiedliche Themen zusammen. Einerseits geht es um die Arbeit des Grenzschutzes in Europa als grenzübergreifende Aufgabe in Zusammenarbeit mit den Grenzpolizeien der anderen EG-Staaten, andererseits um die Übernahme einer von den Vereinten Nationen organisierten Aufgabe, dem Aufbau des Grenzschutzes im Rahmen des Dayton-Übereinkommens. In beiden Beiträgen wird deutlich, daß eine klassische Grenzschutzkonzeption für die Arbeit des BGS nicht mehr ausreicht. Dem ist in Ausrüstung, Aus- und Weiterbildung ebenso Rechnung zu tragen wie in der Entwicklung einer Zusammenarbeit „über Grenzen hinweg“ (S. 228ff., 248ff.). Der Erfahrungs-

bericht *Mainzingers*, der mit dem Aufbau des Grenzschutzes in Bosnien-Herzegowina von den Vereinten Nationen betraut war, zeigt die Schwierigkeiten multinationaler Einsätze nach dem eigentlichen Konflikt auf und macht gleichzeitig deutlich, welche Kompetenzen der BGS als Polizei der rechtsstaatlichen Demokratie hier einbringen kann.

Der vierte und letzte Teil greift unter dem Titel „BGS und Neue Steuerungsmodelle“ die aktuelle Fragestellung der Verwaltungsmodernisierung und -verschlankeung auf. Hierbei werden die Themenfelder Qualitätsmanagement und „neue Steuerung“ einführend dargestellt. Es wird deutlich, daß sich der BGS – wie andere Verwaltungsbereiche auch – zunehmend den damit verbundenen Herausforderungen stellt und bereits beachtliche Erfolge erzielt werden konnten.

Insgesamt liegt mit dem in weiten Teilen sehr gut lesbaren Buch eine kompakte und aktuelle Einführung in wichtige Fragen vor, die für das Verständnis der Polizei des Bundes – außerhalb, aber auch in den eigenen Reihen! – wesentlich sind. Es bietet einen Überblick über den heutigen Diskussionsstand und erschließt durch den durchweg ansprechenden Anmerkungsapparat weiterführende Literatur.

*Norman Weiß*

***Oddný Mjöll Arnardóttir, Equality and Non-Discrimination under the European Convention on Human Rights (International Studies in Human Rights, Nr. 74), Kluwer Law International: Den Haag, 2003, 265 Seiten, ISBN: 90-411-1912-4, 95,00 €***

Die 2001 an der Universität von Edinburgh vorgelegte Dissertation, die von *Wilson Finnie* und *Gudmundur Alfredsson* betreut wurde, setzt sich in umfassender Weise mit dem Prinzip der Gleichheit und Nichtdiskriminierung nach der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) auseinander. Dazu wird zunächst theoretisch das Konzept von Gleichheit und Nichtdiskriminierung erörtert, bevor ausführlich auf den tatsächlichen Schutz vor Diskriminie-

rung nach der EMRK und durch die Straßburger Organe eingegangen wird.

Dabei liegt der Schwerpunkt naturgemäß auf der Rechtsprechung von Europäischer Kommission und Europäischem Gerichtshof für Menschenrechte zu Art. 14 EMRK, jeweils in Verbindung mit einem anderen Konventionsrecht, da Protokoll Nr. 12 zur EMRK, das ein eigenständiges Diskriminierungsverbot statuiert, noch nicht in Kraft



getreten und Gegenstand der Straßburger Rechtsprechung gewesen ist.

*Arnardóttir* erläutert die Prüfungsmaßstäbe des EGMR und setzt sich in diesem Zusammenhang besonders mit der Beweislastverteilung und dem Prüfungsumfang, den der Gerichtshof für sich in Anspruch nimmt, auseinander. Die Studie zeigt, daß der vom Gerichtshof angewandte Maßstab, ob eine Maßnahme objektiv und vernünftig zu begründen ist, ebenso wenig zu überzeugen vermag, wie die übliche Beschäftigung mit dem Diskriminierungsverbot der Konvention in der Literatur, wenn es darum geht, den neuen Möglichkeiten des Schutzes vor Diskriminierung gerecht zu werden. Dies gilt ebenso für die unterschiedlichen Prüfungsumfänge, die hinsichtlich des Schutzes gegen Diskriminierung in den einzelnen Konventionsvorschriften bereitgestellt und vom Gerichtshof zur Beurteilung der Zulässigkeit von Eingriffen in die Freiheitsrechte der Konvention angewendet werden.

Um feststellen zu können, ab wann eine Fallkonstellation eine Unterscheidung enthält, die nicht mehr objektiv gerechtfertigt werden kann, schlägt die vorliegende Arbeit einen neuen Ansatz für die Beweislastverteilung nach Art. 14 EMRK vor. Ein dreigliedriges Modell von Umständen, die die Stringenz der objektiven Begründung unter den Nichtdiskriminierungsbestimmungen der Konvention beeinflussen kön-

nen, wird von der Autorin vorgeschlagen und ausdifferenziert. Dieses Modell enthält mehrere ausschlaggebende Faktoren, die untereinander in Verbindung stehen und sich gegenseitig beeinflussen. Es ist daher notwendig, ein Konzept der „passiven Diskriminierung“ zu entwickeln, das darauf abzielt, aus der Figur der positiven Schutzpflichten der Staaten neue Ansätze für Antidiskriminierungsmaßnahmen zu entwickeln.

*Arnardóttir* ist der Ansicht, daß diese Strukturen und Modelle bereits durch die existierende Rechtsprechung zu Art. 14 der Konvention abgeleitet werden können. Protokoll Nr. 12 liefere lediglich unterstützende und bestärkende Argumente. Es stehe zu erwarten, daß die vom EGMR entwickelte Struktur der Antidiskriminierungsrechtsprechung auch im Rahmen von Protokoll Nr. 12 beibehalten werde.

Durch die umfassende Auswertung der Rechtsprechung des Gerichtshofs von 1968 – Belgischer Sprachenfall, Urteil vom 23. Juli 1968 – bis zum 1. Januar 2002 und – wo nötig – der Kommission bietet die vorliegende Studie einen wertvollen Überblick über den Antidiskriminierungsschutz unter der EMRK.

Der umfangreiche Anhang erlaubt, ebenso wie der ausführliche wissenschaftliche Apparat, einen sehr guten Zugriff auf das zugrundeliegende Material.

*Norman Weiß*

*Frank Laczko/Irene Stacher/Amanda Klekowski von Koppenfeld (Hrsg.), New Challenges for Migration Policy in Central and Eastern Europe, The Hague: TMC Asser Press, IOM, ICMPD, 2002, 257 Seiten, ISBN 90-6704-153-X, 45 £.*

Der von der International Organization for Migration (IOM) und dem International Centre for Migration Policy Development (ICMPD) herausgegebene Sammelband ist der zweite in einer Reihe von Berichten über Migrationstrends und Migrationspolitik in den Staaten Mittel- und Osteuropas. Der erste Band erschien unter dem Titel „Migration in Central and Eastern Europe:

1999 Review“. Der vorliegende Bericht informiert über die neuesten Entwicklungen auf diesem Gebiet und behandelt außerdem spezielle Themenbereiche, wie z.B. Arbeitsmigration oder Menschenhandel.

Ziel des Buches ist es, die zentralen Entwicklungen und Trends zu analysieren, die für die Migrationspolitik in Mittel- und Osteuropa relevant sind. Zu diesem Zweck

gliedert sich der Bericht in acht Kapitel verschiedener Autoren, die einzelne Aspekte von Migration beleuchten und zusammengenommen ein umfassendes Bild des Themas zeichnen.

Im einleitenden Kapitel stellt *Frank Laczko* dar, daß das Umbruchjahr 1989 auch im Bereich der Migration für die Staaten Mittel- und Osteuropas einen großen Einschnitt darstellte. Galten die Staaten der Region vorher noch als Emigrationsländer, wurden sie in den 90er Jahren zu Transit- und Immigrationsländern. Einen entscheidenden Einfluß auf diese neue Sichtweise hatte die Diskussion über einen eventuellen Beitritt einzelner Staaten zur Europäischen Union (EU). So hat die Entwicklung hin zu einer gemeinsamen Einwanderungs- und Asylpolitik der EU und die daraus erwachsende Notwendigkeit, die Migrations- und Asylbestimmungen mit der Praxis und den Erwartungen der Union zu koordinieren, nicht nur die Beitrittskandidaten stark beeinflußt, sondern die gesamte Region. Als weiteren wichtigen Trend, der in Zukunft von Bedeutung sein wird, sieht *Laczko* die sich abzeichnende Neueinschätzung der Arbeitsmigration durch die (alten) EU-Mitglieder. Nach einem Stop bei der Anwerbung von Arbeitskräften im Ausland und einer zunehmend restriktiveren Einwanderungspolitik wird nun angesichts der demographischen Entwicklungen und einem Mangel an qualifizierten Arbeitskräften in den Unionsländern über eine mögliche Öffnung des Arbeitsmarkts neu diskutiert.

Die nächsten beiden Kapitel widmen sich einzelnen Bereichen der Migration. So werden zunächst die aktuellen Entwicklungen bei den Asylanträgen von und nach Mittel- und Osteuropa dargestellt und anschließend das Thema Arbeitsmigration eingehender untersucht. Beide Beiträge zeichnen sich durch eine Fülle statistischer Materials aus, was die Lektüre bisweilen etwas mühsam macht – abgebildete Tabellen werden nochmals detailliert verbal beschrieben, anstatt sich leserfreundlich darauf zu beschränken, die Kernaussagen in knappen Sätzen zusammenzufassen. Kapi-

tel 3 verfügt gar über einen eigenen Annex – zusätzlich zu den fast 60 Seiten umfassenden Anlagen am Ende des Sammelbandes.

Das vierte Kapitel von *Heinz Fassmann* und *Rainer Münz* widmet sich einem Thema, das in der gegenwärtigen Diskussion über die zukünftige Migrations- und Asylpolitik in Europa von besonderer Brisanz ist, nämlich der Zukunft der Ost-West-Migration im Zuge der EU-Erweiterung. Die Autoren stellen Modelle mit unterschiedlichen methodologischen Ansätzen von verschiedenen Gelehrten vor, die Aussagen über das in Mittel- und Osteuropa vorhandene Migrationspotential in die gegenwärtigen EU-Staaten treffen. Die Schätzungen der Studien liegen einhellig zwischen 3 und 5 Mio. Migranten, abhängig von der angenommenen Geschwindigkeit, in der sich die Staaten der Region an das wirtschaftliche Niveau Westeuropas anpassen werden. Es gibt hingegen sehr divergierende Voraussagen über die jährliche Verteilung der Ost-West-Migration. Die Erkenntnisse aus dieser Analyse verschiedener Studien über die zukünftigen Migrationsbewegungen stellen *Fassmann* und *Münz* sodann in Bezug zu der Debatte über eine mögliche Übergangsphase im Rahmen der EU-Erweiterung, in der Staatsbürger der mittel- und osteuropäischen Länder zunächst nur einen eingeschränkten Zugang zu den Arbeitsmärkten der EU bekommen sollen. Die Autoren selbst favorisieren dabei eine Übergangsphase von fünf Jahren – maximal verlängerbar um weitere zwei Jahre –, in dem der Arbeitsmarktzugang für Bürger der neuen EU-Staaten noch beschränkt ist. Nach diesem Zeitraum würde Westeuropa einen Mangel an Arbeitskräften zu verzeichnen haben, so daß Migranten und temporäre Arbeiter nicht mehr als Bedrohung angesehen würden, wie es derzeit zum Teil noch der Fall sei. Zusätzlich hätte sich zu diesem Zeitpunkt die Beschäftigungslage durch den Eintritt geburtenschwacher Jahrgänge in das Arbeitsleben entspannt.

Nach einem Beitrag über die internationale Zusammenarbeit im Bereich der Grenzkon-

trolle, der sich insbesondere auf methodologische und statistische Aspekte konzentriert, folgt eine Länderstudie über irreguläre Migration durch das Transitland Bosnien und Herzegowina. Hier wird deutlich, welchen Problemen und Hindernissen sich Forschungsvorhaben über illegale Migration bei der Datenerhebung gegenübersehen. Der Beitrag stützt sich daher auf eine Vielzahl verschiedener Forschungsmethoden sowohl qualitativer als auch quantitativer Art. In ihren abschließenden Bemerkungen verweisen die Autoren auf das grundlegende Problem der Chancenungleichheit zwischen Sender- und Empfängerländern und kommen zu dem Schluß, daß der Druck auf die EU-Grenzen anhalten werde, wenn es nicht gelingen sollte, die soziale und ökonomische Ungleichheit zu reduzieren.

Kapitel 7 beschäftigt sich explizit mit dem Frauenhandel von und nach Mittel- und Osteuropa. Der Sammelband schließt mit einem Kapitel von *Peter van Krieken*, der noch einmal näher auf den „Acquis“ der EU betreffend Migration eingeht und die schnellstmögliche Formulierung klarer Ziele und Regelungen anmahnt, an denen sich Beitrittskandidaten orientieren können.

Durch die unterschiedliche Schwerpunktsetzung der Kapitel wird deutlich, daß der vorliegende Bericht die ganze Bandbreite an migrationsrelevanten Aspekten abdeckt. Durch die fließenden Grenzen zwischen den Formen von Migration ist es jedoch kaum möglich, sich bei der Lektüre des Buches gezielt auf einzelne Beiträge zu beschränken. Durch die schwierige Abgrenzung der Themenbereiche läßt sich auch das fehlende Stichwortverzeichnis erklären, was aber durch ein detailliertes Inhaltverzeichnis mit kleinteiliger Aufgliederung der Kapitel wettgemacht wird.

Aufgrund der Fülle an Informationen und der Verwendung einer breiten statistischen Basis wird der Bericht seinem selbstformulierten Ziel gerecht, ein hilfreiches Instrument für die internationale „Policy Community“ zu sein und somit zur aktuellen

Debatte über die Migrationspolitik in Mittel- und Osteuropa beizutragen. Die gut aufbereiteten, aus seriösen Quellen stammenden Daten erlauben sowohl einen guten Überblick als auch eine intensive Beschäftigung mit dem Thema. Auf den Laien kann die häufige Verwendung von Tabellen und Graphiken sowie die oftmals trockene Fokussierung auf Zahlen bedauerlicherweise zum Teil abschreckend wirken. Hier wäre eine einfachere, klarere Formulierung der wichtigsten Aussagen wünschenswert.

In diesem Sinne kann man nur hoffen, daß der vorliegende Bericht den politischen Eliten Europas bekannt ist und entsprechend gewürdigt wird. So könnte die hier dargestellte Ausgewogenheit an Meinungen und der momentane Forschungsstand der Allgemeinheit in verständlicher Sprache vermittelt und eine weitere Dramatisierung der Migrationsdebatte und ihre primäre Konzentration und Degradierung auf den Aspekt der Sicherheit verhindert werden. Das könnte in letzter Konsequenz zu einer offeneren Einstellung der Gesellschaften gegenüber Immigranten und dem Thema Einwanderung führen.

*Astrid Radunski*

**Thomas Göthel, Demokratie und Volkstum, Die Politik gegenüber den nationalen Minderheiten in der Weimarer Republik (Kölner Beiträge zur Nationsforschung, Band 8), Köln: SH-Verlag, 2002, ISBN 3-89498-109-1, 446 Seiten.**

Die aus einer Münchener Dissertation hervorgegangene Studie ist als Band 8 in der Reihe „Kölner Beiträge zur Nationsforschung“ erschienen. Mit ihr unternimmt es der Autor, das demokratische Konzept der Weimarer Republik und das Selbstverständnis der Republikaner zu erfassen. Das Verhältnis von Mehrheit und Minderheit, zusätzlich gebrochen durch die Nation als maßgebliches Zugehörigkeitskriterium dient ihm für die Charakterisierung der Weimarer Republik als entscheidend, um den Erfolg von Republik und Demokratie beurteilen zu können.

Göthel entfaltet zunächst die Begriffe Nationalstaat und nationale Minderheit, untersucht ihr Verhältnis zueinander und wendet sich dann den Themen Nationalitätenfrage und Minderheitenpolitik in der jungen Weimarer Republik zu.

Sodann werden die Minderheitenschulordnungen für die dänische und die polnische Minderheit beleuchtet, bevor die letzten Jahre der Weimarer Republik und die darin zunehmende Spannung zwischen Nationalismus und Rechtsstaatlichkeit in den Blick genommen und abschließend der Triumph des Volkstums über die Demokratie konstatiert werden muß.  
(wß)

• • •

**Hans-Lukas Kieser, Dominik J. Schaller (Hrsg.), Der Völkermord an den Armeniern und die Shoah, The Armenien Genocide and the Shoah, Zürich: Chronos Verlag, 2002, ISBN 3-0340-0561-X, 656 Seiten.**

Die Massaker an den Armeniern am Ende des 19. Jahrhundert und die Vernichtung der armenischen Gemeinschaft in Kleinasien während des ersten Weltkrieges waren, so heißt es im Vorwort, „Verbrechen, die sich tief ins Gedächtnis vieler Zeitgenossinnen und Zeitgenossen einprägten. Eine Generation später geschah mit der Shoah ein Massenmord, der fortan als Referenz der Unmenschlichkeit im 20. Jahrhunderts galt.“. Das Buch geht den Zusammenhang beider Geschehnisse nach und widmet sich dabei einer Epoche, die den Völkermord nicht als singuläres Ereignis durchlebt, sondern bis zu einem gewissen Grade zum Mittel der Politik erhoben habe.

Ziel des Bandes ist es, wie die Herausgeber in ihrem einleitenden Beitrag schreiben, „die Extremereignisse, die sein Titel nennt, in einem „historischen Raum“, der vom Fin de siècle bis zum Ende des 2. Weltkrieges reicht und Europa wie auch den Nahen Osten umfaßt, begreifbar zu machen. Dies soll in politik-, mentalitäts- und ideengeschichtlicher Hinsicht geschehen, berücksichtigt werden aber auch sozialgeschichtliche und ökonomische Gesichtspunkte. Im ersten Drittel des Zeitraums steht die Belle Époque, in der im noch friedlichen, aber fiebrigen Europa Schreckensmeldungen wie die großen Armeniermassaker von 1895, der Mord an den Herero, die Gräueltaten im belgischen Kongo und schließlich die Balkankriege wie Paukenschläge aus der Ferne klangen. 1895-1945 war die Epoche, in welcher sich das ethnonationale Prinzip in Zentral- und Osteuropa sowie im Nahen Osten durchsetzte, aber in Spannung stand zu einem auf vormoderne, universale Vielvölkerreiche zurückreichenden Erbe.“

Die nachfolgenden drei Teile behandeln zunächst den Völkermord an den Armeniern, sodann den Vergleich mit der Shoah, wobei auf Kontexte, Kontinuitäten und Kontraste abgehoben wird, um schließlich die Rezeption sowohl des Völkermords an den Armeniern als auch der Shoah unter anderem in Deutschland, Israel und der Arabischen Welt zu thematisieren. (wß)

•••

**Viola B. Georgi, Michael Seberich (Hrsg.), International Perspectives in Human Rights Education, Gütersloh: Bertelsmann Foundations Publishers, 2004, ISBN: 3-98204-761-8, 172 Seiten.**

Der Band versammelt Beiträge über Menschenrechtserziehung, die das Resultat einer zweijährigen Kooperation innerhalb des von der Bertelsmann-Stiftung gegründeten Netzwerkes „Erziehung für Demokratie, Menschenrechte und Toleranz“ hervorgegangen ist. An dem Netzwerk sind Nichtregierungsorganisationen aus Israel, den USA, den Philippinen, Deutschland, Nordirland, Polen, den Niederlanden, Brasilien, Chile und Südafrika vertreten. Außerdem kooperiert das Netzwerk zusätzlich mit externen Experten und assoziierten Einrichtungen, wie etwa dem Europarat in Straßburg oder verschiedenen UNESCO-Lehrstühlen für Menschenrechtserziehung.

Der vorliegende Band enthält acht Beiträge, die Maßnahmen der Menschenrechtserziehung in verschiedenen Ländern und Regionen untersuchen. Im Fokus stehen hierbei Asien, Südamerika, Südafrika und Deutschland. In Ergänzung zu diesen Länder- und Regionalstudien werden in einem zweiten Teil theoretische und allgemeine Aspekte der Menschenrechtserziehung vorgestellt. Neben einer Begriffsklärung geht es in diesem Abschnitt auch um den Einsatz moderner Informationstechnologien und um die Evaluation von Maßnahmen der Menschenrechtserziehung. Den Abschluß bilden 15 Thesen, in denen *Klaus Peter Fritzsche* grundsätzliche Ziele der Menschenrechtserziehung formuliert.

Das handliche Buch gibt einen informativen Überblick über aktuelle Fragen, Probleme und Lösungsmöglichkeiten für die letzteren im Bereiche der Menschenrechtserziehung und leistet somit einen wertvollen Beitrag auf diesem Feld. (wß)

•••

**International Policy Dialogue (Hrsg.), Human Rights in Developing Countries, How can development cooperation contribute to furthering their advancement?, Cologne, 29-30 September 2003, Summary Report, Berlin, 2003, ISBN: 3-937225-12-4, 96 Seiten**

Es handelt sich um Auswahldokumente und Beiträge, die anlässlich des internationalen Politikdialoges in Köln zum Thema „Menschenrechte in Entwicklungsländern: Wie kann die Entwicklungszusammenarbeit zu deren Förderung beitragen?“ im September 2003 stattgefunden hat. Es wird über Menschenrechtsmechanismen der ASEAN-Gruppe informiert, das Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen (UNDP) vorgestellt, Aufgaben, Ziele und Arbeitsweise des Deutschen Entwicklungsinstitutes dargelegt und schließlich auf die Bedeutung von Menschenrechten für die Arbeit der Weltbankgruppe eingegangen. Die hochkarätig besetzte Veranstaltung kann als weiterer Weg der Beschäftigung mit dem wichtigen Thema der Menschenrechtszusammenhänge für die Entwicklungsarbeit angesehen werden. (wß)

**Informationen**  
aus dem MenschenRechtsZentrum  
der Universität Potsdam

---

***Referendarstation/Praktikum***

Abhängig von der vorherigen Anerkennung durch das zuständige Justizprüfungsamt können Rechtsreferendare sowohl ihre Verwaltungspflichtstation als auch ihre Wahlstation im Institut ableisten. Interessenten richten ihre Bewerbungen bitte an Prof. Dr. iur. Eckart Klein.

Auch Praktikanten (mindestens vier Wochen) aller Fachbereiche sind jederzeit willkommen. Je nach Praktikumsdauer 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>).

Für das Jahr 2005 stehen noch Plätze zur Verfügung.

---

***Neuerscheinungen***

Im Januar 2004 ist in der Schriftenreihe des MenschenRechtsZentrums der Universität Potsdam die Dissertation von *Wibke Doerre*, „Der Beschwerdegegenstand im Verfahren der Europäischen Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten“, als Band Nr. 19 erschienen.

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 enthalten wird, soll im Mai 2004 erscheinen.

Vorbereitet wird auch die Herausgabe des Tagungsbandes „Menschenrechte und Bioethik“, der das Kolloquium vom 4. bis zum 5. Juli 2003 dokumentieren soll.

---

***Projekt: Soziale Menschenrechte & soziale Gerechtigkeit***

Ziel des Vorhabens, das zunächst von Juni 2003 bis Juni 2005 läuft, ist es, aus philosophischer Sicht eine normative Theorie und Begründung sozialer Menschenrechte zu liefern, die in der Lage ist, eine materiale Bestimmung des Inhalts, des Umfangs, der Reichweite und der Rangordnung sozialer Menschenrechte vorzunehmen.

Dabei wird die Idee einer „gerechten“ globalen Güterverteilung im Vordergrund stehen. Was wiederum unter globaler Gerechtigkeit zu verstehen wäre, kann – so Pollmanns These – philosophisch allein anhand der Frage, was ein *menschenwürdiges* Leben ist, geklärt werden. Dr. phil. *Arnd Pollmann* hat in seiner Dissertation zum Begriff der Integrität Aspekte dieser Frage bereits berührt.

Das Forschungsvorhaben wird von der Deutschen Forschungsgemeinschaft finanziert.

### 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.

Dementsprechend 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. Im Jahr 2001 finanzierte der Verein die Beschäftigung von studentischen Hilfskräften in nennenswerter Höhe mit.

Dementsprechend ist der Verein auch im laufenden Jahr bemüht, die Arbeit des MenschenRechtsZentrums der Universität Potsdam durch konkrete Hilfeleistungen zu unterstützen. Hier ist der Kauf eines leistungsfähigen PC für das Sekretariat besonders hervorzuheben. Als Kooperationspartner von des Leonardo-Büros Brandenburg ermöglicht er auch die Beschäftigung ausländischer Praktikanten.

Die Vereinsmitglieder werden durch Mitgliederrundschreiben über die Aktivitäten des MenschenRechtsZentrums der Universität Potsdam informiert und zu den öffentlichen Veranstaltungen des MenschenRechtsZentrums persönlich eingeladen.

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 10. Dezember mit dem Vortrag von Dr. *Heiner Bielefeldt*, Direktor des Deutschen Instituts für Menschenrechte, Berlin, zum Thema „Die Menschenrechte: Universaler Normenkonsens oder westlicher Kulturimperialismus?“ eröffnet.

Sie wird am 12. Mai fortgesetzt. Wir erwarten Prof. Dr. *Georg Lohman*, Otto-von-Guericke-Universität Magdeburg, der zum Thema „Unteilbarkeit der Menschenrechte?“ sprechen wird.

Die Veranstaltung wird Workshop-Charakter haben und soll Gelegenheit geben, die Frage erörtern, ob die sogenannten drei Generationen von Menschenrechten tatsächlich gleichgestellt sind.

Informationen zu den einzelnen Terminen erhalten Sie auf unseren Internet-Seiten.

## Kalender

### 12. Mai 2004 **Unteilbarkeit der Menschenrechte?**

Prof. Dr. *Georg Lohmann*, Otto-Guericke-Universität Magdeburg, thematisiert im Rahmen dieses Workshops die Frage, ob die sogenannten drei Generationen von Menschenrechten tatsächlich gleichgestellt sind. Entsprechende Bekenntnisse der Staaten sind wohlfeil, tatsächliche Umsetzungen lassen oftmals auf sich warten.

Mit der Veranstaltungsreihe „Philosophie der Grund- und Menschenrechte“, die das Menschenrechtszentrum der Universität Potsdam in loser Folge am Universitätsstandort Am Neuen Palais durchführen wird, soll ein zusätzlicher erkennbarer Schwerpunkt unserer Arbeit im Bereich der Philosophie gesetzt werden.

Veranstaltungsort: Universität Potsdam  
Foyerräume  
Am Neuen Palais 10  
14469 Potsdam

Kontakt: [mrz@rz.uni-potsdam.de](mailto:mrz@rz.uni-potsdam.de)

### 26. Mai 2004 **Verantwortung für die Menschenrechte. Zur Aktualität der Kantischen Menschenrechtsphilosophie.**

Dr. *Heiner Bielefeldt*, Direktor des Deutschen Instituts für Menschenrechte, Berlin, nimmt das Jubiläumsjahr zum Anlaß, die Menschenrechtsphilosophie des Königsberger Philosophen anhand heutiger Herausforderungen für die Menschenrechte auf ihre Plausibilität hin zu untersuchen.

Veranstaltungsort: Institut für Philosophie  
Universität Potsdam  
Am Neuen Palais 10  
14469 Potsdam

Kontakt: [wilhelm@rz.uni-potsdam.de](mailto:wilhelm@rz.uni-potsdam.de)

### 11. bis 13. Mai 2004 **Armutsbekämpfung, informelle Wirtschaft und menschenwürdige Arbeit**

Die Veranstaltung thematisiert die Sicherheit an den Grenzen des Arbeitsmarktes.

Veranstaltungsort: Haus der EKD, Berlin  
Anmeldung: Evangelische Akademie zu Berlin  
Charlottenstraße 53/54  
10117 Berlin

Tel.: 0 30 - 2 03 55-500 Fax: 0 30 - 2 03 55-550



## Kurzgefaßt: Menschenrechte aktuell

### Menschenrechtsgerichtshof für Afrika

**A**m 25. Januar 2004 ist das Protokoll über die Errichtung des Afrikanischen Gerichtshofs für Menschenrechte in Kraft getreten. Es ergänzt die Afrikanische Charta der Rechte des Menschen und der Völker. Die Komoren hatten die erforderliche fünfzehnte Ratifikation hintergelegt. Das Protokoll gilt außerdem für Algerien, Burkina-Faso, Burundi, Elfenbeinküste, Gambia, Lesotho, Libyen, Mali, Mauritius, Ruanda, Senegal, Südafrika, Togo und Uganda.

Der Gerichtshof kann sich mit Fällen befassen, die die Afrikanische Menschenrechtskommission und die Vertragsparteien des Protokolls an ihn weiterleiten. Es ist auch möglich, daß die Vertragsstaaten Individuen und Nichtregierungsorganisationen dieses Recht einräumen. Der Gerichtshof kann verbindliche Entscheidungen fällen.

Von der Errichtung des Gerichtshofs verspricht man sich eine Stärkung des afrikanischen Menschenrechtssystems, das das jüngste der drei regionalen Menschenrechtssysteme ist. Hierfür ist allerdings erforderlich, daß möglichst alle Vertragsstaaten der Afrikanischen Charta der Rechte des Menschen und der Völker auch das Protokoll ratifizieren. Überdies muß der Gerichtshof hinreichend ausgestattet werden; bei der Richterwahl müssen geeignete Persönlichkeiten gefunden werden und die Staaten mit dem Gerichtshof effektiv zusammenarbeiten. (wß)

### Nepad: Kontrollinstrument errichtet

**N**epad (New Partnership for Africa's Development) verfügt seit neuestem über ein Kontrollinstrument. Der „African Peer Review Mechanism“ (APRM) dient dazu, afrikanische Staaten dahingehend zu überprüfen, ob sie die in Nepad vorgesehenen Ziele – Eigenverantwortlichkeit, gute Regierungsführung, Rechtssicherheit und Achtung der Menschenrechte – einhalten. Nepad (dazu bereits *Markus Röhmer*, New Partnership for Africa's Development, in: MRM 2002, S. 168-175) wurde im Jahre 2001 eingerichtet, um eine vertiefte und intensivere Zusammenarbeit der afrikanischen Staaten zu erreichen. Grundlage dieser Zusammenarbeit soll die Eigenverantwortung und Selbstbestimmung der einzelnen Mitgliedstaaten, aber auch ein System der gegenseitigen Kontrolle sein.

Der diese Kontrolle übernehmende APRM soll nicht im Sinne einer Anklageinstanz wirken, sondern vielmehr darauf hinwirken, daß die beteiligten Staaten Politiken, Standards und Praktiken übernehmen, die zu politischer Stabilität, hohem wirtschaftlichem Wachstum, nachhaltiger Entwicklung und verstärkter wirtschaftlicher Integration führen. Das Gremium besteht aus einem Panel, das fünf bis sieben Mitglieder haben kann und dem ein Sekretariat zur Seite steht.

Bis März 2004 haben sich insgesamt sechzehn Staaten dem APRM angeschlossen.

Der ersten, für April 2003 vorgesehenen Gutachterrunde sollen sich Ghana, Kenia, Mauritius und Ruanda unterziehen. Der Gutachterprozeß untergliedert sich in fünf Stadien: (1) Erstellung eines schriftlichen Gutachtens (basierend auf externen Quellen), (2) Besuch des betreffenden Staates, (3) Erstellung des Länderberichts durch den APRM, der mit der Regierung diskutiert wird, (4) Beratung, gegebenenfalls Modifizierung und Verabschiedung eines Ab-

schlußberichts durch die Staats- und Regierungschefs der teilnehmenden Staaten und (5) die Veröffentlichung und Diskussion dieses Berichts in verschiedenen Gremien und Organen regionaler Zusammenarbeit in Afrika.

---

#### Neue Hochkommissarin für Menschenrechte ernannt

---

**L**ouise Arbour wird vierte Hochkommissarin für Menschenrechte der Vereinten Nationen<sup>1</sup> in Genf. Sie wird damit jenes Amt neu bekleiden, das nach dem tragischen Tod von Sergio de Mello durch den verheerenden Anschlag in Bagdad am 19. August 2003 zunächst mehrere Monate unbesetzt blieb. Der Generalsekretär der Vereinten Nationen, Kofi Annan, unterbreitete am 20. Februar 2004 der Generalversammlung seine Absicht, Arbour zu ernennen. Die Generalversammlung drückte am 25. Februar 2004 ihre Zustimmung aus.

Nach Mary Robinson wird Arbour damit die zweite Frau Hochkommissarin für Menschenrechte. Die gebürtige Kanadierin und Mutter dreier Kinder gilt als eine kompromißlose Juristin, zumindest wenn es um das Eintreten für die Achtung der Menschenrechte geht. Zunächst war die promovierte Juristin als Vizepräsidentin der Kanadischen Bürgerrechtsgesellschaft tätig und arbeitete am Obersten Gerichtshof von Ontario. In die Zeit ihrer dreijährigen Tätigkeit als Chefanklägerin beim Internationalen Strafgerichtshof für das ehemalige Jugoslawien und Ruanda in Den Haag fällt auch die Anklage Slobodan Miloševićs 1999. Nachdem sie zwischenzeitlich wieder an das Oberste Gericht in Ontario – nunmehr als Richterin – zurückgekehrt war, stellt die Berufung der 57-jährigen die Anerkennung ihrer Leistungen im menschenrechtlichen Bereich dar. (BP)

---

#### Endlich: Türkei befolgt (teilweise) eine Entscheidung des EGMR

---

**A**m 2. Dezember 2003 konnte das Ministerkomitee des Europarates aufatmen. Nach einer letzten Aufforderung der Ständigen Vertreter vom 12. November 2003, die vom Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte im Fall *Loizidou* bereits 1998 zugesprochene Entschädigung in Höhe von 450.000 zypriotischen Pfund spätestens am 19. November 2003 an die Beschwerdeführerin zu zahlen, wurden sie mit der Ausgleichung des Betrages durch die Türkei der selbstauferlegten Pflicht enthoben, „alle angemessenen Maßnahmen gegen die Türkei zu ergreifen“ (wir berichteten: MRM 2003, S. 191).

Die Entscheidung des EGMR vom 28. Juli 1998 geht zurück auf die Beschwerde der Zypriotin *Titina Loizidou*, der von der türkischen Administration in Nordzypern der Zugang zu ihrem Grundeigentum in Kyrenia versagt wurde (siehe auch schon den Beitrag von *Catharina Harms*, in: MRM 2003, S. 45-47). Dies, so urteilte der Gerichtshof mit überwältigender Mehrheit, verstoße gegen Art. 1 des Zusatzprotokolls zur EMRK (Schutz des Eigentums). Der EGMR urteilte ferner, daß der Beschwerdeführerin der materielle und immaterielle Schaden sowie die Kosten der Rechtsverfolgung von der Türkei zu ersetzen seien. Seit 1998 weigerte sich die Türkei jedoch beharrlich, das Urteil zu befolgen; der *Loizidou*-Fall hat es in dieser Hinsicht zu „trauriger Berühmtheit“ gebracht, da es einer der wenigen Fälle ist, in denen sich ein Vertragsstaat der Befolgung einer Entscheidung des EGMR hartnäckig widersetzt hat. Schließlich ist jedoch festzuhalten, daß beide Parteien – das Ministerkomitee einerseits und die Türkei andererseits – unter Gesichtswahrung den Fall abschließen konnten. (Sz)

---

<sup>1</sup> Zum Amt der Hochkommissarin siehe das Stichwort auf S. 85f. in diesem Heft.

Tagungsbericht „Fest entschlossen, unsere Kräfte zu vereinen ...“ – die Vereinten Nationen als Motor globaler Strukturpolitik (9. Forum Globale Fragen des Auswärtigen Amtes) am 11. und 12. Dezember 2003 im Auswärtigen Amt, Berlin (Norman Weiß)

Die gut besuchte Veranstaltung im Europa-saal des Auswärtigen Amtes behandelte das Tagungsthema in vier interessanten Panels. Zuerst stand die Frage „*Fossil des Kalten Krieges oder Ordnungssystem mit Zukunft? Struktur und Arbeitsweise der VN unter den Bedingungen der Globalisierung*“ im Mittelpunkt. Mit Klaus Dicke, Tono Eitel, Lord Hannay und Jeffrey Laurenti waren intime Kenner der Vereinten Nationen aus Wissenschaft und Praxis gewonnen worden, die sich vor allem mit dem sicherheitspolitischen Mandat der Vereinten Nationen unter den seit 1990 gewandelten Bedingungen befaßten. Hierbei lag das Gewicht – wie im Schlußpanel „*Wer darf Frieden schaffen? Die sicherheitspolitischen Herausforderungen der Vereinten Nationen*“, das von Lisa Buttenheim, Sibylle Tönnies, Helmut Ganser und Andreas Zimmermann bestritten wurde – auf der Rolle der USA. Die hierzu vertretenen Positionen waren weit gespannt: während Lord Hannay gute Chancen dafür sah, die USA und auch ihre derzeitige Regierung in die Vereinten Nationen wieder einzubinden („to re-engage“), erklärte Tönnies das Völkerrecht für gescheitert und zog die Konsequenz, die Kompetenz der Entscheidung über Krieg und Frieden vom Sicherheitsrat auf den Hegemon USA zu übertragen. Die

übrigen Redner nahmen eine – mehr oder weniger stark ausgeprägte – resignative Position ein, die Kritik an den USA mit Hoffnung darauf verband, daß die für richtig erachteten Ideale der Satzung der Vereinten Nationen sich am Ende doch durchsetzen würden.

In den Panels 2 – „*Gerechtigkeit durch Vereinte Nationen? Die Vereinten Nationen als Förderer nachhaltiger Entwicklung*“ – und 3 – „*We the stakeholders' – Zur Rolle der Zivilgesellschaft im VN-System*“ – wurde eine jeweils andere Perspektive eingenommen. Zum einen wurde gemahnt, das Entwicklungsthema nicht zu sehr in den Hintergrund zu drängen, zum anderen appelliert, das Handlungsfeld der VN nicht allein den Regierungen zu überlassen.

Zu allen Panels wurde kenntnisreich und ausführlich diskutiert. Die Veranstaltung war einmal mehr durch ein anspruchsvolles Begleitprogramm – Besichtigung des Pei-Baus des Deutschen Historischen Museums mit Ausstellungsbesuch – gekennzeichnet. Sie bot am Rande der Panels außerdem Gelegenheit zu interessanten Gesprächen. Die erfolgreiche und bereits bestens etablierte Reihe, deren Ergebnisse in einer eigenen Schriftenreihe dokumentiert werden, soll weiterhin fortgesetzt werden.

Tagungsbericht: „Der Global Compact: public responsibility oder public relations?“, veranstaltet vom Auswärtigen Amt und der Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) am 9. September 2003 in der KfW, Niederlassung Berlin (Nicola Ullisch und Astrid Radunski)

Bei der vom Auswärtigen Amt und der Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) veranstalteten Diskussionsrunde handelte es sich um eine Koproduktion des „Forum Globale Fragen“ und der „Berliner Fachgespräche zur Globalisierung“. Das „Forum

Globale Fragen“ besteht seit April 1999 und wurde vom deutschen Außenminister Joseph Fischer ins Leben gerufen. Es soll dem Auswärtigen Amt als Plattform für den Dialog über globale Probleme zwischen Regierung und Zivilgesellschaft die-

nen. Die „Berliner Fachgespräche zur Globalisierung“ sind ebenfalls als regelmäßiges Dialogforum gedacht, in dem Zukunftsfragen von wichtigen Akteuren aus Politik, Wirtschaft, Wissenschaft und Zivilgesellschaft diskutiert werden.

Die „Global Compact“-Initiative wurde 1999 von *Kofi Annan*, dem Generalsekretär der Vereinten Nationen, vorgeschlagen und zielt darauf ab, zu einem nachhaltigen und allumfassenden Weltmarkt beizutragen. Sie richtet sich in erster Linie an transnationale Unternehmen und fordert diese auf, sich an neun universelle Prinzipien aus den Bereichen Menschenrechte, Arbeit und Umwelt zu halten und als Teil der Geschäftsstrategie zu übernehmen (Einzelheiten siehe: [www.unglobalcompact.org](http://www.unglobalcompact.org)). Der Global Compact wurde im Juli 2000 in Kraft gesetzt, basiert auf Freiwilligkeit und soll Akteure aus Wirtschaft, Zivilgesellschaft und den Vereinten Nationen zum Dialog über gemeinsame Werte zusammenbringen. Wie der Titel der Diskussionsveranstaltung verdeutlicht, wurde die Frage aufgegriffen, ob hinter dem Global Compact tatsächlich ein Bewußtsein öffentlicher Verantwortung seitens der Unternehmen steht oder er ausschließlich dem pragmatischen Ziel der Imageaufbesserung dient.

*Claudia Roth*, Beauftragte der Bundesregierung für Menschenrechtspolitik und humanitäre Hilfe, hielt die Eröffnungsrede. *Otto Lampe*, der Moderator, hob hervor, daß in letzter Zeit zunehmend Kritik von verschiedenen Seiten am Global Compact und seinen Akteuren zu vernehmen war. Deshalb solle diese Podiumsdiskussion als eine Art Versöhnungsveranstaltung verstanden werden.

Daraufhin eröffnete *Georg Kell*, Global Compact-Büro, New York, die Podiumsdiskussion und erläuterte eingangs die ursprüngliche Idee und Motivation des Paktes. So seien ein essentielles Interesse der Unternehmen an diesem und das Vorhandensein von Interdependenzen zwischen Politik, Wirtschaft und Zivilgesellschaften vorauszusetzende Annahmen.

Sodann beleuchtete er die Probleme einer effektiven Umsetzung des Global Compact. Zum einen bestehe die Schwierigkeit, Unternehmen davon zu überzeugen, nicht nur rein wirtschaftlich zu denken. Zum anderen sei es schwierig, Kriterien und Verfahren für die notwendige Prüfung, ob die teilnehmenden Unternehmen die Anforderungen des Global Compact erfüllen, zu entwickeln. Daraufhin führte er seine Überlegungen zu zukünftigen Herausforderungen an den Global Compact aus, wobei er drei Aspekte hervorhob: Erstens die Frage multilateraler oder unilateraler internationaler Strukturen und seine damit verbundene Ansicht, daß der Pakt nur eine Chance im Multilateralismus habe; zum zweiten die Schwierigkeit, zukünftig einen effektiven, funktionsfähigen Pakt zu sichern, ohne ihn zu bürokratisieren. Als dritte Diskussionsanregung stellte *Kell* die Frage, ob Unternehmen bei einer weiteren Kodifizierung sich gänzlich zurückziehen würden.

*Elisabeth Strohscheidt*, Menschenrechtsreferentin des Hilfswerks Misereor, legte Probleme des und Kritikpunkte am Global Compact offen. Insbesondere betonte sie die Tatsache, daß immer noch 69.000 transnationale Konzerne nicht bereit seien, teilzunehmen. Als große Schwäche des Global Compact führte sie überdies das Fehlen von Aufnahme- und Ausschlusskriterien an. Zudem kritisierte *Strohscheidt* die zunehmende Herunterstufung der Berichtspflicht, was als Folge das Monitoring durch Nichtregierungsorganisationen (NGO) erschwere. In diesem Kontext betonte sie auch die ungleiche Behandlung der Wirtschaftsunternehmen und der NGO, da es den NGO durch klare Aufnahmekriterien ungleich schwerer gemacht werde, am Global Compact teilzunehmen. Dies sei auch der Grund, warum weltweit nur 20 NGO am Global Compact beteiligt wären, obwohl weitaus größeres Interesse bestehe und eine größere Teilnahme wünschenswert sei. Auch vertrat *Strohscheidt* die Ansicht, daß der Lernbedarf im Bereich Menschenrechte bei den teilnehmenden Unternehmen noch groß sei. Abschließend erhob sie die Forderung nach Kontrollmechanis-

men und regulativen Elementen. *Strohscheidt* betonte, diese würden nicht im Widerspruch zum Global Compact stehen. Die durch die UN-Unterkommission für die Förderung und den Schutz der Menschenrechte entwickelten „Normen über die Verantwortung von transnationalen Unternehmen und anderen Wirtschaftsunternehmen in bezug auf Menschenrechte“<sup>1</sup> hielt sie für sehr geeignet, diese Aufgabe zu erfüllen.

*Matthias Kleinert* von DaimlerChrysler erläuterte seine Ansicht zu der Beziehung zwischen Unternehmen und dem Global Compact. Zum einen vertrat er die Meinung, daß nur profitable Unternehmen es sich leisten könnten, sozial tätig zu sein, und zum anderen, daß Public Relations und Public Responsibility nicht im Gegensatz zueinander stünden, sondern daß ein Engagement im sozialen Bereich ruhig als Wettbewerbsvorteil angesehen und genutzt werden dürfe. Hierfür griff er auf Beispiele seines Unternehmens zurück und führte soziale Tätigkeiten und Aktivitäten im Bereich der Menschenrechtsimplementierung auf. Auch unterstrich *Kleinert*, daß durch soziale Aktivitäten Märkte gesichert werden könnten, wie es beispielsweise in Südafrika durch Aidsbekämpfung versucht werde. Anschließend kritisierte der Referent die Forderung von *Strohscheidt*, verbindliche Normen einzuführen. Die Ablehnung eines solchen regulativen Instruments begründete er damit, daß eine weitere Kodifizierung nicht in den Unternehmen

durchgesetzt werden könne. Die Verantwortung zur Umsetzung der Menschenrechtstandards müsse auf freiwilliger Ebene bleiben.

Der nächste Referent, *Jens Martens* von der NGO Weltwirtschaft, Ökologie und Entwicklung (WEED) in Bonn, legte seinem Vortrag fünf Kritikpunkte zugrunde. Erstens kritisierte er das einseitige, neoliberale Konzept von Globalisierung, auf welchem der Global Compact basiere. Zum zweiten impliziere der Global Compact eine Bringschuld der UN im Gegenzug zu den Verpflichtungen der Wirtschaft. So verpflichteten sich die UN, in der politischen Arena für freie Märkte und Handel einzutreten, was *Kofi Annan* zum Vertreter der unternehmerischen Interessen werden lasse. Die dritte These mahnte, daß der Global Compact nicht als Alibi benutzt werden dürfe. So betonte *Martens*, daß andere Normen zum Teil inhaltlich wertvoller seien als der Global Compact. Dennoch würden Unternehmen diese ablehnen, obwohl die Normen in vielen Staaten schon nationaler Standard seien. Desweiteren betonte *Martens*, daß der Global Compact die ökonomischen Zwänge des Marktes unterschätze. Deshalb hätten auch in Deutschland nur 20 Unternehmen den Global Compact unterzeichnet. Darüber hinaus bezeichnete er die Hoffnung auf gegenseitigen Imagetransfer als trügerisch, denn aufgrund fehlender Kontrollinstrumente könnten auch Unternehmen, welche diese Normen verletzen, von einer Imageaufbesserung profitieren. Er zog die Schlußfolgerung, daß klare Regelungen für die Wirtschaft nötig seien. Die von der UN-Unterkommission für die Förderung und den Schutz der Menschenrechte vorgeschlagenen Normen hob *Martens* als sinnvollen, ersten Schritt hervor, um eine solche verbindliche Grundlage zu schaffen. Überdies vertrat er die Ansicht, daß die UN dadurch auch Vertrauen und Status zurückgewinnen könnten.

Als Reaktion auf diesen Vortrag wies zunächst *Lampe* darauf hin, daß der Global Compact deshalb eingeführt worden sei, weil die Implementierung verbindlicher

<sup>1</sup> UN-Dok. E/CN.4/Sub.2/2003/12/Rev.2. Am 20. August 1998 erließ die UN-Unterkommission für die Förderung und den Schutz der Menschenrechte eine Resolution, in der die Bildung einer Arbeitsgruppe, bestehend aus fünf Kommissionsmitgliedern, beschlossen wurde (Res. 1998/8). Die Arbeitsgruppe bekam zunächst ein Mandat für drei Jahre, das 2001 für weitere drei Jahre verlängert wurde (Res. 2001/3), und ist mit der Aufgabe betraut, Arbeitsmethoden und Aktivitäten transnationaler Unternehmen zu untersuchen. Die daraufhin entworfenen „Normen“ wurden am 13. August 2003 von der Unterkommission angenommen und formulieren Grundsätze für und Empfehlungen an Wirtschaftsunternehmen, mit der Aufforderung, diese zu respektieren und allgemein bekannt zu machen.

Normen gescheitert war. Danach betonte *Kell* zusätzlich den unterschiedlichen Ursprung beider Instrumente. Der Global Compact sei persönliches Anliegen *Kofi Annans* gewesen und somit nicht durch Staaten gegründet worden, wohingegen die Normen von einer UN-Unterkommission entwickelt worden seien, also von Staatenabgeordneten.

*Lutz Laemmerhold*, Vertreter der deutschen Lufthansa AG, unterstrich als letzter Referent in seinem Beitrag die wichtige kommunikative Rolle des Global Compact. Der Dialog und die Idee des Netzwerkknüpfens stünden beim Global Compact im Vordergrund und in dieser Hinsicht dürfe er nicht unterschätzt werden. Zudem unterstrich er die vom Global Compact ausgehende Bewußtseinsbildung. So sei nicht nur die Lufthansa selbst, als Dienstleistungsunternehmen, betroffen, auch Passagiere und Geschäftspartner würden durch Interaktion beeinflußt werden. Abschließend betonte auch *Laemmerhold*, daß PR und Public Responsibility nicht im Widerspruch zueinander stünden.

In der nachfolgenden Diskussion sind zwei Beiträge aus dem Publikum hervorzuheben, die in den abschließenden Stellungnahmen der Referenten besondere Resonanz fanden. Ein Teilnehmer des Forums betonte, daß es beim Global Compact nicht um das Sanktionieren von Verhalten gehe, wie es in den Forderungen einiger NGO nach verbindlichen Regelungen zum Ausdruck komme, sondern um das Verändern von Einstellungen. Der zweite hier zu erwähnende Beitrag wurde von *Angelika Pohlenz*, Vertreterin der Internationalen Handelskammer Deutschland, vorgebracht. Sie griff auf, daß sich 69.000 Unternehmen nicht im Global Compact organisiert hätten, hielt dem jedoch entgegen, daß sich die Mehrzahl dieser Unternehmen dennoch an die Regeln halte. In diesem Kontext warf sie die Frage auf, ob denn eine offizielle

Unterschrift tatsächlich immer vonnöten sei.

Der erste Beitrag fand bei allen Referenten durchgängig Zustimmung. *Kell* ergänzte, daß eben dort der Global Compact gezielt ansetzen wolle. Aktuell sei „auf globaler Ebene normativ sehr viel im Fluß“, und man verfolge die Hoffnung, daß durch Einbindung der Unternehmensleitungen in die öffentliche Auseinandersetzung ein breiter Einfluß ausgeübt werden könne.

*Martens* bezog sich in seiner Stellungnahme insbesondere auf den Beitrag von *Pohlenz*. Er bemerkte, daß man sich doch fragen müsse – wenn sich die meisten Unternehmen sowieso an die Regeln hielten –, warum gleichwohl keine verbindliche Formulierung dieser Regeln möglich sei. Er konstatierte, daß einem Abweichen von der freiwilligen Basis des Global Compact handfeste Interessen von seiten der Wirtschaft gegenüber stünden, und forderte erneut die Politik auf, hier ihrer Verantwortlichkeit nachzukommen und die divergierenden Interessen verschiedener Gruppen unter einen Hut zu bringen. *Strohscheidt* nahm ebenfalls Bezug auf *Pohlenz*, und stellte fest, daß es zwar begrüßenswert sei, wenn sich der Großteil der nicht teilnehmenden Unternehmen dennoch an die Regeln des Global Compact halte. Nichtsdestotrotz müsse man sich fragen, wie man diese Akteure erreichen könne, um sie in den gesellschaftlichen Dialog einzubinden.

Insgesamt bot die Diskussionsveranstaltung einen guten Überblick über das Für und Wider des Global Compact. Das auf dieser Konferenz etwas starr erscheinende Schema von NGO auf der einen Seite, die eher kritisch gegenüber der Initiative des Generalsekretärs eingestellt sind, und den Vertretern der Wirtschaft auf der anderen Seite, die die Vereinbarungen offensichtlich begrüßen, spiegelt gemäß *Kell* jedoch nicht die Situation auf globaler Ebene wider.

Tagungsbericht: „The UN, NATO and International Courts: New Rules of Engagement“, erster Themenabend der CES Berlin Dialogues in der Reihe „Redefining Justice“ am 12. Januar 2004. Die Reihe wird vom Minda de Gunzburg Center for European Studies (CES) der Harvard-Universität durchgeführt; die Veranstaltung fand im Wissenschaftszentrum Berlin statt. (Mareike Fleischmann)

Themenschwerpunkt war die Zukunft der internationalen Organisationen und des Völkerrechts. Es wurden die Perspektiven internationaler Institutionen und die diesbezüglichen unterschiedlichen Sichtweisen der USA auf der einen und Europa/Deutschland auf der anderen Seite diskutiert.

Der Vortrag des ersten Redners, *Gary J. Bass*, Professor für Politik und Internationale Beziehungen, Universität Princeton, beschäftigte sich hauptsächlich mit der – von ihm nicht befürworteten – Rolle der USA im Zusammenhang mit dem Internationalen Strafgerichtshof. Die Ablehnung des Internationalen Strafgerichtshofs durch die USA begründete er mit der, aus Sicht der USA, anti-amerikanischen Haltung im Zusammenhang mit der Errichtung einer völkerrechtlichen Institution zur Verfolgung von Kriegsverbrechen. Die USA fühlten sich in dieser Sache einer nicht rationalen Ablehnung ausgesetzt und fürchteten, der Internationale Strafgerichtshof würde größtenteils zur Verfolgung amerikanischer Interventionen und amerikanischer Staatsangehöriger benutzt werden. Seine Vorschläge, wie man die USA doch noch zur Anerkennung des Internationalen Strafgerichtshofs bewegen könnte, lassen sich wie folgt zusammenfassen:

- Die Institution als solche müßte weniger anti-amerikanisch ausgestaltet sein, um die oben angeführten Befürchtungen der USA zu entkräften. Als weitere Begründung, warum die USA eine gegen sie gerichtete Ablehnung befürchteten und als Versuch, das Verhalten der USA verständlicher zu machen, führte *Bass* zudem die Ereignisse des 11. September an und leitete daraus eine Grundstimmung des Mißtrauens und der Furcht ab.

- Außerdem sollte die Bereitschaft gezeigt werden, den Internationalen Strafgerichtshof zur Verfolgung der Al Qaida zu nutzen, denn die Absicherung gegen terroristische Anschläge habe in den USA derzeit noch höchste Priorität und durch die Anerkennung der Wichtigkeit dieses Anliegens, könnten die USA unter Umständen die Notwendigkeit des Internationalen Strafgerichtshofs überdenken.

*Bass* schloß seinen Vortrag zum Versuch einer Rechtfertigung der Haltung der USA mit dem Aufzeigen einiger Schwächen des Internationalen Strafgerichtshofs, indem er die Probleme anderer Staaten mit den kodifizierten Begriffsbestimmungen erläuterte. Er führte z.B. Kuba an, das zur Wahrnehmung eigener Interessen die Verhängung eines Wirtschaftsembargos als Kriegsverbrechen definiert haben wollte.

*Angelika Beer*, Bundesvorsitzende von Bündnis 90/Die Grünen, begann ihren sehr allgemein gehaltenen Vortrag über die Beziehungen zwischen den USA und den europäischen Staaten aus der Sicht der Partei der Grünen zur momentanen Situation. Sie führte an, daß einerseits durch die unilaterale Einstellung der USA und der Übergehung der Entscheidung des Sicherheitsrates in der Irak-Frage eine Schwächung der Vereinten Nationen eingetreten sei, daß diese Sichtweise allein aber zu einseitig sei. Vielmehr sei es als eine Herausforderung anzusehen, die multilateralen und gerade die transatlantischen Beziehungen wieder zu stärken. In Deutschland müsse man auch zur Kenntnis nehmen, daß es tatsächlich zu einem Bruch zwischen Europa/Deutschland und den USA nach den Ereignissen des 11. September gekommen sei, weil durch die enorme Erleichterung, daß Europa von Anschlägen

verschont geblieben sei, auf die noch immer andauernde Furcht der Amerikaner vor weiteren Anschlägen nicht ausreichend eingegangen worden sei. Ihren Vortrag schloß sie mit der Bemerkung, daß eine Zusammenarbeit zwischen Europa/Deutschland und den USA sowohl in Afghanistan als auch im Irak erforderlich sei. Die USA könnten den Weltfrieden nicht allein gestalten, vielmehr sei Europa diesem Prozeß gleichermaßen verpflichtet.

*Stefan Kornelius*, Leitender Redakteur für Außenpolitik, Süddeutsche Zeitung, widmete seinen Vortrag hauptsächlich der Rolle der internationalen Organisationen und begann mit der Aussage, daß diese überdacht und an die aktuelle Situation angepaßt werden müsse. Die internationalen Institutionen reichten in ihrer momentanen Ausgestaltung allein nicht mehr aus, um der Supermachtstellung der USA gerecht zu werden. Es müsse den USA die Notwendigkeit internationaler Absicherung verständlich gemacht werden. Sowohl die NATO als auch die Vereinten Nationen würden von den USA nur dann beachtet, wenn sie sie nicht an der Ausübung ihrer eigenen Stärke hinderten.

*Kornelius* war der Ansicht, daß den USA klar gemacht werden müsse, daß der europäische Weg, Politik zu machen, zwar ein anderer sein möge, aber deshalb nicht unbedingt falsch sein müsse. Die Art in Europa Entscheidungen zu fällen, sei davon geprägt, daß man aus alten Fehlern lernen müsse (leider wurde dieser Gedanke nicht weiter ausgeführt, insbesondere nicht dahingehend, welche Fehler gemeint sein könnten).

*Kornelius* forderte in seinem Schlußstatement dazu auf, das Gewicht internationaler Institutionen zu stärken, sich damit abzufinden, daß die USA eine Supermacht seien, sich aber nicht länger hinter dieser Stärke der USA zu verstecken. Er plädierte für die Aufrechterhaltung der Rahmengenüge und warnte davor, angesichts der Haltung der USA an der Notwendigkeit internationaler Organisationen zu zweifeln,

denn die Alternativen seien schließlich schlimmer.

Als letzter Redner knüpfte *Stefan Schirm*, Professor für Internationale Beziehungen und Europäische Integration, Universität Stuttgart, mit seinem Vortrag an das vorher Gesagte an und bestätigte die Ansicht, daß internationale Organisationen gestärkt werden müßten, um ihre Ernsthaftigkeit beibehalten zu können. Er sah hauptsächlich zwei Problemkreise: zum einen den Mangel an Legitimierungen (als Beispiel führte er die Kriegsführung der USA im Irak ohne UN-Mandat an) und zum anderen den Mangel an Strategien. In diesem Zusammenhang kam er nochmals auf die Irak-Problematik zu sprechen und stellte fest, daß sich offenbar niemand wirklich Gedanken gemacht habe, was nach der Besetzung des Iraks geschehen solle. Er plädierte für die Entwicklung einer gemeinsamen Strategie in dieser Frage. Es seien gemeinsame Anstrengungen erforderlich; die USA könnten das alles nicht allein bewältigen. Als Abschlußstatement forderte er, ein Gleichgewicht der Kräfte innerhalb internationaler Organisationen herzustellen. Vorschläge, wie er sich die Umsetzung dieses Ziels genau vorstelle, wurden allerdings nicht weiter ausgeführt.

Der Themenabend „The UN, NATO and International Courts: New Rules of Engagement“ stellte lediglich den ersten Teil in der Vortragsreihe „Redefining Justice“ dar. Der zweite Themenabend in diesem Zusammenhang fand am 26. Januar 2004 unter dem Titel „The New World Order: From Unilateralism to Cosmopolitanism“, ebenfalls im Wissenschaftszentrum Berlin statt.



### 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.

#### Europäischer Schutz der Menschenrechte

*Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte, Mamatkulov und Abdurasulovic gegen Türkei* (Nr. 46827/99 und 46951/99), Urteil vom 6. Februar 2003, in: Europäische Grundrechte-Zeitschrift (EuGRZ) 2003, S. 704-708; *Karin Oellers-Frahm, Verbindlichkeit einstweiliger Maßnahmen: Der EGMR vollzieht – endlich – die erforderliche Wende in seiner Rechtsprechung*, ebenda, S. 689-693. Wie der Titel der Anmerkung von *Oellers-Frahm* bereits kenntlich macht, hat der EGMR seine Rechtsprechung in bezug auf die Verbindlichkeit der Anordnung einstweiliger Maßnahmen nach Art. 39 der Verfahrensordnung „endlich“ geändert und entschied sich nunmehr auch für deren Verbindlichkeit (Ziff. 88 ff.), nachdem sich u.a. bereits der Menschenrechtsausschuß (*Piandiong et al.*, 2000) und der Internationale Gerichtshof (*LaGrand*, 2001) für die Verbindlichkeit ihrer entsprechenden Anordnungen ausgesprochen haben (auf die Rechtsprechung dieser Gremien geht der EGMR in seiner Entscheidung auch ein, Ziff. 101 ff.). Der Gerichtshof stützt sich dabei auf Art. 34 EMRK, wonach die Vertragsparteien sich verpflichten, die wirksame Ausübung des Beschwerderechts von Personen nicht zu behindern. Im konkreten Fall stellte der EGMR mit 6:1 Stimmen eine Verletzung von Art. 34 EMRK fest. Die Verbindlichkeit von Anordnungen nach Art. 39 VerFO wird sich insbesondere in Abschiebe- und Auslieferungsfällen mit Bezug zu Art. 3 EMRK auswirken. Der Fall ist derzeit allerdings noch vor der Großen Kammer anhängig, so daß das Urteil noch nicht endgültig ist.

*Charles F. Furtado, Guess who's Coming to Dinner? Protection for National Minorities in Eastern and Central Europe under the Council of Europe*, in: Columbia Human Rights Law Review Band 34 (2003), Nr. 2, S. 333-411. Der Autor untersucht, wie die Menschenrechtsstandards des Europarates bisher in den neuen Mitgliedstaaten in Ost- und Zentraleuropa genutzt wurden, um die bürgerlichen und politischen Rechte ethnischer Minderheiten zu schützen. Der Autor zieht dabei insbesondere die EMRK und das Rahmenabkommen zum Schutz nationaler Minderheiten heran und untersucht deren tatsächliche Anwendung eingehender anhand der Situation in Estland.

#### Humanitäres Völkerrecht und Menschenrechte; Internationales Strafrecht

„*Victims after the war: humanitarian action, reparation and justice*“ – Mit diesem Thema beschäftigen sich mehrere Beiträge in der Septemбераusgabe der Revue International de la Croix-Rouge (RICR/IRRC) Band 85 (2003), Nr. 851, S. 461 ff. *Marion Harroff-Travel* fragt, „Do wars ever end?“, und bespricht die Arbeit des Internationalen Komitees vom Roten Kreuz nach der Einstellung der Kampfhandlungen (S. 465-496). Unter dem Titel „Remedies for victims of violations of international humanitarian law“ geht *Liesbeth Zegveld* sowohl auf nationale als auch internationale Rechtsbehelfe ein, die Opfern solcher Verletzungen zur Verfügung stehen (S. 497-528). Ferner behandelt *Emanuela-Chiara Gillard* das Thema „Reparation for violations of international humanitarian law“ (S. 529-553); gehen *Fred Wooldridge* und *Olufermi Elias* auf humanitäre Gesichtspunkte in der Arbeit der UN Compensation Commission ein (S. 555-581); und versucht *Yasmin Naqvi* die Grenzen internationaler Anerkennung von Amnestien für Kriegsverbrechen zu definieren (S. 583-625).