

# MenschenRechtsMagazin

Informationen • Meinungen • Analysen

Heft 3 / 1999

4. Jahrgang

MenschenRechtsZentrum der Universität Potsdam



## **Impressum**

Herausgeber: Prof. Dr. iur. Eckart Klein (klein@rz.uni-potsdam.de)  
MenschenRechtsZentrum der Universität Potsdam,  
Heinestraße 1, 14 482 Potsdam  
Fon: 03 31 - 70 76 72 / Fax: 71 92 99 / e-mail: mrz@rz.uni-potsdam.de

Redaktion: Assessor Norman Weiß (weiss@rz.uni-potsdam.de)  
Referendarin Ulrike Eppe (eppe@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.

ISSN 1434 - 2828

## Inhaltsverzeichnis

Editorial .....	78
Norman Weiß Zukünftige Möglichkeiten des Individualrechtsschutzes im Rahmen des Übereinkommens zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau (CEDAW) .....	79
Friederike Brinkmeier Waite & Kennedy ./ . Deutschland, Urteil vom 18. Februar 1999 .....	83
Urteile des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte im Überblick .....	89
Ulf Häußler Der Fall Pinochet: Das Völkerrecht auf dem Weg zu einem effektiven internationalen Menschenrechtsschutz .....	96
Norman Weiß NGOs and Police Against Prejudice (NAPAP) Ausbildungsmaßnahme im Rahmen der Ausbildung von Anwärtern für den Mittleren Polizeivollzugsdienst – Beobachtungen des Trainings im Juli 1999 .....	106
Ulrike Eppe Osttimor – wie geht es weiter? .....	112
Norman Weiß Das neue Sorbengesetz des Freistaates Sachsen – Minderheitenschutz as usual? .....	115
Norman Weiß / Judith Schmidt Mitgliedstaaten des Europarates: Polen .....	122
The Duty to Protect and to Ensure Human Rights (Tagungsbericht) .....	127
Informationen, Kalender .....	129
Buchbesprechungen .....	132
Kurzgefaßt: Menschenrechte aktuell .....	138
Themenheft: 50 Jahre Europäische Menschenrechtskonvention .....	141
Literaturübersicht .....	142

## Editorial

**E**s ist eine wichtige Zielsetzung des *MenschenRechtsMagazins*, deutschen Rechtsanwendern die Bedeutung des internationalen Menschenrechtsschutzes näher zu bringen. Zu diesem Zweck stellen wir sämtliche Individualbeschwerdeverfahren vor, mit denen der internationale Menschenrechtsschutz den nationalen Grundrechtsschutz ergänzt. Unsere Beitragsreihe „Individualrechtsschutz unter den verschiedenen UN-Mechanismen“ wird in dieser Ausgabe mit einer Vorschau auf „Zukünftige Möglichkeiten des Individualrechtsschutzes im Rahmen des Übereinkommens zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau (CEDAW)“ fortgeführt.

Dem Ziel praktischer Rechtsanwendung soll auch die Reihe mit Urteilen des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte in Straßburg gegen Deutschland dienen, die in diesem Heft fortgesetzt wird. In der aktuellen Folge geht es um den Fall *Waite & Kennedy*, an dem der Direktor des MenschenRechtsZentrums der Universität Potsdam, Prof. Dr. *Eckart Klein*, als Ad hoc-Richter mitwirkte.

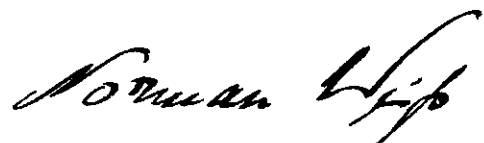
Die Urteile werden in dieser Reihe in umgekehrter chronologischer Reihenfolge vorgestellt und in die Rechtsprechung des Gerichtshofs eingeordnet. Soweit damit vorherige Fälle überholt sind, werden diese nur noch im Wege der Verweisung behandelt und nicht eigens aufgearbeitet.

Ergänzt wird diese Reihe durch eine neue Rubrik, in der Urteile des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte im Überblick dargestellt werden. Damit soll rascher auf interessante Entwicklungen hingewiesen werden.

Wir freuen uns, daß ein ausführlicher Aufsatz zum Urteil des House of Lords im Fall des Senators Pinochet aus der Feder unseres Konstanzer Kollegen *Ulf Häußler* in dieser Ausgabe erscheint. Weitere Beiträge befassen sich mit einer Ausbildungsmaßnahme für Polizeianwärter, der Lage in Osttimor und dem neuen sächsischen Sorbengesetz.

Eine neue Folge von Artikeln soll die Mitgliedstaaten des Europarates vorstellen; wir beginnen diese Reihe mit Polen.

Unseren traditionellen Rubriken treten eine Buchbesprechung und ein Tagungsbericht zur Seite. Wir stellen Harald Müllers Buch „Das Zusammenleben der Kulturen. Ein Gegenentwurf zu Huntington“ und „Child Soldiers“ von Ilene Cohn / Guy S. Goodwin-Gill vor und ziehen eine Bilanz der Veranstaltung „The Duty to Protect and to Ensure Human Rights“ vom 1. bis 3. Juli 1999 in Potsdam.



Zum 31. Oktober 1999 ist meine Kollegin Ref. iur. Ulrike Eppe aus dem MenschenRechtsZentrum der Universität Potsdam und aus dem Redaktionsteam des *MenschenRechtsMagazins* ausgeschieden. Ich möchte ihr auch an dieser Stelle für die gute und kreative Zusammenarbeit Dank sagen. Ihre Nachfolge hat Frau Ass. iur. Friederike Brinkmeier angetreten, die dankenswerterweise bereits in dieser Ausgabe mitgearbeitet hat.

N.W.

## Individualrechtsschutz unter den verschiedenen UN-Mechanismen - Teil 6

**Norman Weiß:**

**Zukünftige Möglichkeiten des Individualrechtsschutzes  
im Rahmen des Übereinkommens zur Beseitigung jeder Form von  
Diskriminierung der Frau (CEDAW)**

**Inhaltsübersicht**

**I. Das Übereinkommen zur Beseitigung  
jeder Form von Diskriminierung der  
Frau (CEDAW)**

1. *Entstehung, Zielsetzung*
2. *Inhalte und Wirkungen*
3. *Neuerungen durch das Zusatz-  
protokoll*

**II. Die Individualbeschwerde**

**III. Das Untersuchungsverfahren**

**I. Das Übereinkommen zur Beseitigung  
jeder Form von Diskriminierung der  
Frau (CEDAW)**

Die englische Bezeichnung des Übereinkommens lautet „Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination of Women“; aus ihr ist die Abkürzung CEDAW abgeleitet. Nachfolgend ist entweder von dem Übereinkommen oder von CEDAW die Rede.

**1. *Entstehung, Zielsetzung***

Das Übereinkommen wurde am 18. Dezember 1979 von der Generalversammlung der Vereinten Nationen verabschiedet; es trat am 3. September 1981 in Kraft.<sup>1</sup> Das Übereinkommen gilt heute in 163 Staaten.

<sup>1</sup> GV Res. 34/180; UNTS Bd. 1249, S. 13; Für die Bundesrepublik Deutschland trat das Abkommen erst am 9. August 1985 in Kraft (BGBl. 1985

Die Frauenpolitik der Vereinten Nationen läßt sich in vier Phasen unterteilen: Bis zum Beginn der 60er Jahre arbeitete man an der politischen und rechtlichen Basis für die Gleichstellung der Frau, indem Maßnahmen zur rechtlichen Gleichstellung in den Bereichen politische Partizipation, Arbeit, Erziehung, Nationalität und Ehe ergriffen wurden.

In der zweiten Phase (bis 1975) wurde einerseits das Rechtsinstrumentarium ausgebaut und andererseits die Bedeutung der Frau für den Entwicklungsprozeß entdeckt. Die Generalversammlung verabschiedete im Jahr 1967 eine Resolution, mit der die Beseitigung von Diskriminierung der Frau gefordert wurde.<sup>2</sup> Die Resolution unterstreicht die Rolle der Frauen im Entwicklungsprozeß und erklärt demzufolge, daß die vollständige Entwicklung eines Landes, die Wohlfahrt der Welt und die Herstellung von Frieden die größtmögliche Partizipation von Frauen und Männern gleichermaßen erfordere.

Die dritte Phase wurde durch das Internationale Jahr der Frau und die 1. Weltfrauenkonferenz (Juli 1975) in Mexiko-Stadt eingeleitet. Im Abschlußdokument, dem Weltaktionsplan von Mexiko, wurden Richtlinien zur Frauenförderung bis 1985 formuliert. Außerdem legte dieser Plan die Ziele der Frauendekade (1976-1985) fest

II 648), die Deutsche Demokratische Republik hatte es bereits am 3. Juli 1980 ratifiziert.

<sup>2</sup> Erklärung zur Beseitigung der Diskriminierung von Frauen, GV Res. 2263 (XXII) vom 17. November 1967.

und entwarf Strategien für die Bereiche Gleichberechtigung, Entwicklung und Frieden. Die Frauendekade brachte eine Reihe von Frauenförderplänen hervor. Zwölf Jahre nach der Erklärung zur Beseitigung der Diskriminierung von Frauen verabschiedete die Generalversammlung schließlich CEDAW, das erste internationale Rechtsdokument, das die Diskriminierung von Frauen definiert.

Die Präambel des Übereinkommens betont die Verpflichtung der Vereinten Nationen und der Staaten auf die Gleichberechtigung von Mann und Frau und auf die Würde des Menschen, stellt aber fest, daß es trotz vielfältiger Bemühungen zur Beseitigung von Ungleichbehandlung weiterhin Diskriminierungen von Frauen gebe. Mit CEDAW werden Grundsätze zur Beseitigung der Diskriminierungen formuliert, zu deren Verwirklichung sich die Vertragsstaaten verpflichten.

Besonders wichtig ist die mit dem Übereinkommen verknüpfte Vorstellung, daß es sich bei Frauenrechten um Menschenrechte handelt.<sup>3</sup> Dies wurde in aller Deutlichkeit auf der Weltmensenrechtskonferenz im Juli 1993 in Wien und auf der 4. Weltfrauenkonferenz im September 1995 in Peking von der Staatengemeinschaft unterstrichen.

## 2. Inhalte und Wirkungen

Das Übereinkommen gliedert sich in sechs Teile. Die ersten vier Teile enthalten die materiellen Regelungen, der fünfte beschäftigt sich mit Errichtung, Organisation

und Aufgaben des Kontrollgremiums, der abschließende Teil umfaßt vertragstechnische Vorschriften.

Zu den materiellen Vorschriften kann hier nur kurz gesagt werden, daß in sechzehn Artikeln substantielle Diskriminierungsverbote aufgestellt werden, die beinahe den gesamten Lebensbereich von Frauen abdecken. Das Übereinkommen verbietet direkte und indirekte Diskriminierung.<sup>4</sup> Dieses Verbot richtet sich nicht nur gegen den Vertragsstaat und seine Einrichtungen, sondern dieser muß mittels aller geeigneten Maßnahmen auch dafür Sorge tragen, um die Diskriminierung durch Personen, Organisationen oder Unternehmen zu verhindern.<sup>5</sup>

In unserem Zusammenhang richtet sich das Interesse auf das Kontrollgremium, den Ausschuß zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau (im folgenden: Ausschuß). Dieser ist in Anlehnung an ältere Vertragsorgane anderer Menschenrechtsübereinkommen als unabhängiges Expertengremium konzipiert.

Ihm gehören dreiundzwanzig Sachverständige „von hohem sittlichen Rang und großer Sachkenntnis auf dem von dem Übereinkommen erfaßten Gebiet“ (Art. 17 Abs. 1 Satz 1) an. Seit 1988 ist die deutsche Amerikanistin und ehemalige Abteilungsleiterin (1987-1992) im heutigen Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, Dr. *Hanna Beate Schöpp-Schilling*, Mitglied des Ausschusses.

Der Ausschuß wird im Übereinkommen leider nicht reich bedacht. Die ihm ursprünglich zuerkannte Beratungszeit lag

<sup>3</sup> Sogenannter „Rights-Based Approach“, der einen Paradigmenwechsel darstellt und bedeutet, daß Frauen einen unveräußerlichen Rechtsanspruch haben. Bemühungen für Frauen im Rahmen von Entwicklungsprogrammen beispielsweise entspringen daher nicht bloß moralischen Beweggründen, sondern die Staaten sind hierzu verpflichtet. Vgl. *H. B. Schöpp-Schilling*, Effektivität von Abkommen zum Schutz der Menschenrechte am Beispiel der CEDAW, in: *Die Friedenswarte*, Bd. 74 (1999), S. 204 [206, 216f.]; *A. Milnar*, Frauenrechte als Menschenrechte, 1997.

<sup>4</sup> *K.-J. Bieback*, Die mittelbare Diskriminierung wegen des Geschlechts (Schriften zur Gleichstellung der Frau, Bd. 17), 1997; *C. Fuchsloch*, Das Verbot der mittelbaren Geschlechterdiskriminierung (Schriften zur Gleichstellung der Frau, Bd. 10), 1995.

<sup>5</sup> Ausführlich dazu: *R. J. Cook*, State Accountability Under the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women, in: dies. (ed.), *Human Rights of Women*, 1994, S. 228-256.

mit „höchstens zwei Wochen“ jährlich (Art. 20 Abs. 1) deutlich unter der vergleichbarer Vertragsorgane. Sie erwies sich jedoch bald als unzureichend und wurde auf entsprechende Forderungen des Ausschusses hin immer wieder durch Beschluß der Vertragsstaaten ausgeweitet. Mittlerweile wurde Art. 20 Abs. 1 abgeändert und die Tagungszeit auf zweimal drei Wochen verlängert. Allerdings haben erst 21 Vertragsstaaten diese Änderung ratifiziert (Stand Januar 1999); für ihre Wirksamkeit sind zwei Drittel der 163 Vertragsstaaten erforderlich.

Der augenfälligste Unterschied zu anderen Vertragsorganen aber liegt darin, daß bislang Individualbeschwerden zum Ausschuß nicht möglich sind.

Trotz dieser ungünstigen Ausgangsbedingungen, die sich nur allmählich verbessert haben, hat der Ausschuß wichtige Impulse gegeben. Zunächst einmal hat er von Anfang an die eigenen Arbeitsbedingungen und Einwirkungsmöglichkeiten zu verbessern gesucht und ist hierin immerhin mit einigen Erfolgen bedacht gewesen.

Er hat sich zäh die Anerkennung einiger Vertragsstaaten, aber auch nicht weniger Rechtswissenschaftler erringen müssen, die das Thema Frauenrechte als weiches Thema angesehen und den Ausschuß mitunter nicht ernst genommen haben.

Bis Februar 1999 (20. Sitzungsperiode) hat der Ausschuß vierundzwanzig „Allgemeine Empfehlungen“ verabschiedet, in denen er Vorschriften des Paktes kommentiert, das Staatenberichtsverfahren strukturiert und Hinweise zur innerstaatlichen Umsetzung des Übereinkommens gegeben hat. Neben den Abschließenden Bemerkungen zu den jeweiligen Staatenberichten bilden diese Empfehlungen das Kernstück seiner Arbeit.

### 3. Neuerungen durch das Zusatzprotokoll

Reformbestrebungen gibt es schon lange, die konkreten Vorarbeiten für ein Zusatzprotokoll wurden 1995 aufgenommen.

Oberste Zielsetzungen<sup>6</sup> dieses Zusatzprotokolls sind:

Einerseits betroffenen Frauen ein Beschwerdeverfahren vor dem Ausschuß zu ermöglichen, andererseits dem Ausschuß selbst ein Untersuchungsverfahren in denjenigen Staaten zu erlauben, in denen schwere und systematische Diskriminierungen an Frauen vorliegen.

Mit der Verabschiedung des Zusatzprotokolls durch die Generalversammlung wird im Dezember 1999 gerechnet. Es wird drei Monate nach der Ratifikation des zehnten Staates in Kraft treten. Alle Vertragsparteien des Übereinkommens können das Fakultativprotokoll ratifizieren.

Vorbehalte sind nach Art. 17 FP nicht zulässig. Eine Kündigung des Fakultativprotokolls ist möglich, berührt nach Art. 19 FP aber nicht die Behandlung bereits anhängiger Mitteilungen.

Die Staaten sind gehalten, das Übereinkommen und das Fakultativprotokoll weiterhin bekanntzumachen, und sollen allen Bürgern die Kenntnisnahme der Views und Empfehlungen ermöglichen.

## II. Die Individualbeschwerde

Diejenigen Staaten, die das Fakultativprotokoll ratifizieren, unterwerfen sich gemäß Art. 1 FP dem Individualbeschwerdeverfahren.

Die - in Anlehnung an das Fakultativprotokoll zum Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte<sup>7</sup> so genannte - Mitteilung kann von betroffenen einzelnen, einer Gruppe von betroffenen Individuen oder im Namen von Betroffenen (dann allerdings nur mit deren Zustim-

<sup>6</sup> Hierzu ausführlich H.B. Schöpp-Schilling (Fn. 3), S. 223ff.

<sup>7</sup> Zu den Voraussetzungen und Möglichkeiten des sich hieraus ergebenden Individualrechtsschutzes s. N. Weiß, Einführung in den Individualrechtsschutz nach dem Pakt über bürgerliche und politische Rechte, in: MRM, Heft 1 S. 7 (9f.).



mung) an den Ausschuß gerichtet werden (Art. 2 FP).

Die Mitteilung muß schriftlich und darf nicht anonym eingelegt werden. Sie kann ferner nur gegen Staaten gerichtet sein, die das Fakultativprotokoll ratifiziert haben.

Erforderlich ist ferner die vorherige Ausschöpfung des innerstaatlichen Rechtswegs. Eine Beschwerde darf bei keinem anderen Überwachungsmechanismus anhängig oder dort bereits entschieden worden sein. Ebenso sind rechtsmißbräuchliche Beschwerden unzulässig.

Die vorgebrachten Behauptungen müssen substantiiert vorgebracht werden. Gegenstand einer Beschwerde können nur Vorkommnisse sein, die nach der Ratifikation des Fakultativprotokolls durch den Beschwerdegegner eingetreten sind, es sei denn, die Diskriminierungstatbestände bestehen auch danach noch fort (Art. 4 FP).

Nach Art. 5 FP ist es dem Ausschuß möglich, sich mit der dringenden Bitte an den betroffenen Vertragsstaat zu wenden, sofortige Maßnahmen zu ergreifen, um irreparable Schäden für die Beschwerdeführerin zu vermeiden.

Nachdem der Ausschuß die Mitteilung für zulässig erklärt hat, leitet er sie zur Stellungnahme an die Regierung weiter. Diese muß binnen sechs Monaten erfolgen.

Der Ausschuß erörtert die Sache in camera und übermittelt seine Entscheidung („View“) dem Vertragsstaat. Dieser soll binnen sechs Monaten eine schriftliche Stellungnahme formulieren und darin insbesondere über die Maßnahmen berichten, die er zur Abhilfe und Wiedergutmachung getroffen hat (Art. 7 FP)

### III. Das Untersuchungsverfahren

Der Ausschuß wird nach Art. 8 FP die Möglichkeit erhalten, ein vertrauliches Untersuchungsverfahren in einem Vertragsstaat einzuleiten. Voraussetzung hierfür ist, daß ihm verlässliche Informationen über schwere und systematische Menschenrechtsverletzungen in einem Ver-

tragsstaat an im Übereinkommen garantierten Rechten vorliegen.

Der Ausschuß (ein oder mehrere Mitglieder) darf nach Ankündigung und mit Zustimmung des Vertragsstaates dann einreisen und die Angelegenheit prüfen.

Die Ergebnisse dieses Untersuchungsverfahrens, das demjenigen nach Art. 20 des Übereinkommens gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe<sup>8</sup> nachempfunden ist, werden dem Vertragsstaat zur Kenntnis gebracht, der hierzu Stellung nehmen kann. Nach Ablauf einer Sechsmonats-Frist ist es dem Ausschuß möglich, vom Vertragsstaat Informationen über die von ihm eingeleiteten Abhilfemaßnahmen zu verlangen (Art. 9 FP)..

Allerdings kann ein Staat bei der Ratifikation (wie auch im Fall der Anti-Folter-Konvention) das Untersuchungsverfahren für sich ausschließen (Art. 10). Diese „Opting out“-Recht kann jedoch nur gleichzeitig mit der Ratifizierung in Anspruch genommen werden. Ein Widerruf dieser Erklärung ist jederzeit möglich.

Das Fakultativprotokoll wird dazu dienen, die Kenntnis über CEDAW zu verbreitern und die dort garantierten Rechte effektiver zu schützen. Die (im Vergleich zum Fakultativprotokoll des Zivilpakts) fortschrittlichen Regelungen über die Individualbeschwerde und das Untersuchungsverfahren sind ein Zeichen für die heute gewachsene Akzeptanz von Frauenrechten.

Eine rasche Ratifikation durch möglichst viele Vertragsstaaten ist ihm zu wünschen.

<sup>8</sup> Zu den Möglichkeiten nach diesem Übereinkommen s. N. Weiß, Einführung in den Individualrechtsschutz nach der Anti-Folter-Konvention der Vereinten Nationen, in: MRM Heft 3 / Juni 1997, S. 10-15.

Urteile des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte gegen Deutschland - Teil 5*
---

*Waite & Kennedy / . Deutschland*Urteil vom 18. Februar 1999<sup>1</sup>

## Zusammenfassung (nicht-amtliche Leitsätze):

1. Bei der Gewährung von Immunität an Internationale Organisationen sind Staaten an ihre Pflichten und Verantwortungen nach der Konvention gebunden. Da Immunität zur Einschränkung des Rechts aus Art. 6 Abs. 1 EMRK führt, ist ein solches staatliches Handeln an den Maßstäben der Konvention unter besonderer Berücksichtigung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit zu prüfen.
2. Das Einräumen von Privilegien und Immunitäten dient dazu, das ordnungsgemäße Funktionieren internationaler Organisationen unbeeinflusst von einseitigen Eingriffen einzelner Staaten zu gewährleisten. Diese Praxis gewinnt im Hinblick auf die wachsende und verstärkte internationale Kooperation auf allen Gebieten der modernen Gesellschaft immer mehr an Bedeutung.
3. Vor diesem Hintergrund betrachtet, verfolgt die der Europäischen Raumfahrtbehörde ESA<sup>2</sup> zuerkannte gerichtliche Immunität grundsätzlich ein legitimes Ziel.
4. Die Gewährung von Immunität ist im Rahmen von Art. 6 Abs. 1 EMRK eine verhältnismäßige Maßnahme, da den im konkreten Fall Betroffenen vernünftige alternative Möglichkeiten zur Durchsetzung ihrer privatrechtlichen Ansprüche zur Verfügung stehen.

**Sachverhalt:**

Die Beschwerdeführer sind britische Staatsangehörige, die in der Bundesrepublik Deutschland leben.

Sie sind Systemprogrammierer und waren beim britischen Unternehmen CDP beschäftigt. 1977 wurden sie der ESA von ihrem Arbeitgeber für Arbeiten am European Space Operations Centre zur Verfügung gestellt, welches die ESA in Darmstadt betreibt. Die ESA mit ihrem Hauptsitz in Paris wurde im Jahr 1995 durch den ESA-Vertrag vom 30. Mai 1975 errichtet und löste die Vorgängerorganisationen ESRO<sup>3</sup> und ELDO<sup>4</sup> ab.

\* Aufbereitet von Assessorin Friederike Brinkmeier. Die Zitate der Entscheidung sind kursiv in die Angaben der Bearbeiterin eingeordnet.

1 Beschwerde Nr. 26083/94, bislang nicht veröffentlicht. Vgl. auch das Urteil des EGMR vom 18. Februar 1999 im Parallellfall Beer und Regan / . Deutschland (Individualbeschwerde Nr. 28934/95), ebenfalls noch nicht veröffentlicht. Beide Urteile sind in englischer und französischer Sprache im Volltext auf der Homepage des Gerichtshofes (<http://www.dhdirhr.coe.fr>) verfügbar.

2 „European Space Agency“.

3 „European Space Research Organisation“.

Im Jahre 1990 wurden die Beschwerdeführer von der CDP informiert, daß ihre Verträge nicht erneuert würden.

Daraufhin verklagten sie die ESA vor dem Arbeitsgericht Darmstadt auf Feststellung, daß sie den Status von Arbeitnehmern der ESA erlangt hätten.

Sie trugen vor, daß sie gemäß dem deutschen Arbeitnehmerüberlassungsgesetz den Status von Arbeitnehmern der ESA erlangt und daher die Beendigung der Vertragsverhältnisse mit der CDP keine Auswirkungen auf ihre Dienstverhältnisse mit der ESA hätten.

Die ESA wandte demgegenüber ihre Immunität als internationale Organisation gem. Art. XV (2) ESA-Konvention<sup>5</sup> und ihrer Anlage I, Art. VI (1)(a)<sup>6</sup> ein.

Das Arbeitsgericht wies die Klagen gem. § 20 Abs. 2 GVG als unzulässig ab. In der Begründung wurde angeführt, daß die ESA eine unabhängige, internationale Organisation sei, welche aufgrund eines internationalen Abkommens gegründet worden und der darin auch wirksam gerichtliche Immunität eingeräumt worden sei.

Sowohl die Berufung vor dem Landesarbeitsgericht als auch die Revision vor dem Bundesarbeitsgericht blieben erfolglos. Die Gerichte konnten insbesondere auch keine Verletzung des Art. 19 VI GG feststellen, da die ESA keine deutsche öffentliche Gewalt ausübe und ihr Handeln auch nicht dem Staat zuzurechnen sei. Außerdem hätten den Klägern andere, innerorganisatorische Möglichkeiten der Rechtsverfolgung zur Verfügung gestanden.

Am 11. Mai 1994 lehnte das Bundesverfassungsgericht die Annahme der von den Beschwerdeführern erhobenen Verfassungsbeschwerde mangels Erfolgsaussichten ab.

### Verfahren vor der Kommission und Gerichtshof

Am 24. November 1994 legten die Beschwerdeführer gem. Art. 25 EMRK a.F. (heute Art. 34) Individualbeschwerde gestützt auf eine Verletzung von Art. 6 Abs. 1 EMRK gegen die Bundesrepublik Deutschland ein. Diese wurde durch die Europäische Kommission für Menschenrechte angenommen, aber als unbegründet zurückgewiesen.

Am 16. März 1998 wurde die Beschwerde gem. Art. 32 § 1 und Art. 47 EMRK a.F. an den Gerichtshof in der damaligen Zusammensetzung weitergeleitet.

Nachdem am 1. November 1998 das 11. Zusatzprotokoll<sup>7</sup> zur EMRK in Kraft getreten war, wurde die Sache an die Große Kammer (17 Richter) des Gerichtshof verwiesen, welcher *ex officio* der gewählte nationale Richter G. Ress angehört.

Aufgrund der besonderen prozessualen Situation war Richter G. Ress, der bei der vorangegangenen Entscheidung der Kommission über die Beschwerde mitgewirkt hatte, gem. Art. 28 der Verfahrensordnung des Gerichtshofs<sup>8</sup> ausgeschlossen.

4 „European Organisation for the Development and Construction of Space Vehicle Launchers“.

5 „Die Organisation, ihr Personal und [...] genießen die Rechtsstellung, die Vorrechte und Immunitäten, die in Anlage I vorgesehen sind.“

6 „Die Agentur genießt Immunität vor staatlicher Gerichtsbarkeit und Vollstreckungsmaßnahmen [...], wenn nicht ausdrücklich und im Einzelfall [...] auf die Immunität verzichtet wurde.“

7 Im folgenden zitiert als 11. ZP, veröffentlicht in: BGBl 1998 II, 578.

8 Mit Wirkung vom 1. November 1998, dem Zeitpunkt des Inkrafttretens des 11. ZP, hat der Gerichtshof am 4. November 1998 eine neue Verfahrensordnung beschlossen. Diese ist bisher in amtlicher Fassung nur in

Die Regierung Deutschlands benannte daraufhin gem. Art. 27 Abs. 2 EMRK und Art. 29 § 1 Verfahrensordnung für das Verfahren in der Großen Kammer Prof. Dr. E. Klein als Richter *ad hoc*.

In der mündlichen Verhandlung beantragten die Beschwerdeführer festzustellen, daß ihre Rechte aus Art. 6 Abs. 1 EMRK verletzt seien, und daß ihnen eine gerechte Entschädigung nach Art. 41 EMRK zu zahlen sei.

Sie rügten, daß ihre vor den nationalen Gerichten erhobenen Klagen allein wegen fehlender Jurisdiktionskompetenz abgewiesen worden seien und keinerlei Prüfung ihrer materiellen Rechte aus dem Arbeitnehmerüberlassungsgesetz stattgefunden habe. Sie waren der Auffassung, nicht in billiger Weise öffentlich von einem Gericht gehört worden zu sein. Das in Art. 6 Abs. 1 EMRK verbrieftete Recht auf ein faires Verfahren umfasse insoweit auch die Beschäftigung mit inhaltlichen Fragen und den Erfolgsaussichten ihrer geltend gemachten Ansprüche. Individualrechte müßten insoweit Vorrang vor einem lediglich prozessualen Institut der Immunität genießen.

Die Prozeßvertreter der Regierung trugen demgegenüber vor, daß die Klage der Beschwerdeführer in drei Instanzen der nationalen Gerichtsbarkeit zumindest auf die Zulässigkeit geprüft worden sei. Die Abweisung der Klage aufgrund der festgestellten Immunität der beklagten Organisation sei auch konventionskonform, da die Gewährung von Immunität an internationale Organisationen grundsätzlich ein legitimes Ziel verfolge.

Die Regierung beantragte daher festzustellen, daß keine Verletzung des Art. 6 EMRK vorliege.

#### **A. Zulässigkeit der Klage**

Die Zulässigkeit der Beschwerde ist im vorliegenden Fall unproblematisch zu bejahen.

#### **B. Begründetheit der Klage**

Die Klage ist begründet, wenn die Immunitätsgewährung an die ESA dazu führt, daß den Beschwerdeführern kein ausreichender gerichtlicher Rechtsschutz zur Verfügung steht und so zu der Verpflichtung der Bundesrepublik Deutschland aus Art. 6 Abs. 1 EMRK in Widerspruch steht.

#### **Verletzung von Art. 6 Abs. 1 EMRK**

Art. 6 Abs. 1 EMRK in der hier einschlägigen Fassung lautet:

„Jede Person hat ein Recht darauf, daß über Streitigkeiten in bezug auf ihre zivilrechtlichen Ansprüche und Verpflichtungen [...] von einem unabhängigen [...] Gericht in einem fairen Verfahren, öffentlich [...] verhandelt wird.“

##### **1. Anwendbarkeit von Art. 6 Abs. 1 EMRK**

Der Gerichtshof bestätigt seine ständige Rechtsprechung<sup>9</sup>, daß es sich bei dem von den Beschwerdeführern gerügten arbeitsgerichtlichen Verfahren um die Entscheidung über „zivilrechtliche Ansprüche und Verpflichtungen“ handele.

---

eng- lischer und französischer Sprache verfügbar, u.a. im Internet auf der Homepage des Gerichtshofs (<http://www.dhdirhr.coe.fr>).

<sup>9</sup> Vgl. Fall „Obermeier“, Urteil vom 28. juni 1990, Series A, Bd. 179, § 67.

## 2. Vereinbarkeit mit Art. 6 Abs. 1 EMRK

### a) Zugang zum Gericht

Art. 6 Abs. 1 EMRK gewährt jedermann das Recht auf Zugang zu einem Gericht und darauf, vor diesem in billiger Weise rechtliches Gehör zu finden.

In den von den Beschwerdeführern gerügten Verfahren vor den deutschen Arbeitsgerichten wurde ausschließlich über die Frage entschieden, ob die ESA sich auf gerichtliche Immunität berufen konnte.

*„54. Es ist nicht Aufgabe des Gerichtshofes, die nationale Rechtsprechung zu ersetzen. [...] Allein die nationalen Gerichte haben die Gesetze auszulegen. [...] Der Gerichtshof hat zu prüfen, ob die Auswirkungen der nationalen Rechtsprechung mit der Konvention vereinbar sind.“<sup>10</sup>*

Der Gerichtshof prüft insoweit allein, ob die nationalen Gerichte durch die Auslegung des § 20 Abs. 2 GVG und der Immunitätsvorschriften gegen das Willkürverbot verstoßen.

*„57. In Anbetracht der erschöpfenden Regelungen in Annex I der ESA Konvention [...] sind die gerichtlichen Begründungen zur positiven Feststellung der Immunität nicht als willkürlich zu betrachten.“*

### b) Beschränkungen

Der Gerichtshof beschäftigt sich daher mit der Frage, ob die in drei Instanzen erfolgte abschließliche Prüfung der prozessualen Bedeutung der Immunität den Maßstäben des Art. 6 Abs. 1 EMRK genügt:

*„58. Der Gerichtshof muß also weiter untersuchen, ob diese Art des Zugangs zum Gericht, also eine auf eine reine Vorfrage beschränkte Prüfung, den Ansprüchen der Beschwerdeführer aus Art. 6 Abs. 1 EMRK genügt [...]“<sup>11</sup>*

*„59. Das Recht auf Zugang zu einem Gericht ist nicht absolut, sondern unterliegt inhärenten Schranken. Diese Einschränkungsmöglichkeit folgt aus der Natur des Prozeßrechtes selbst, welches durch den Staat eine einheitliche Regelung erfahren muß. Bei der Ausgestaltung dieses Rechtes genießen die Staaten einen gewissen Ermessenspielraum, welcher durch den Gerichtshof anhand der Maßstäbe der Konvention überprüfbar ist.“<sup>12</sup>*

Die Beschränkung des Rechts auf Zugang zum Gericht durch das auf Immunität bezugnehmende Prozeßrecht ist also nicht grundsätzlich konventionswidrig.

<sup>10</sup> Unter Bezugnahme auf Fall „Pérez de Rada Cavanilles“, Urteil vom 28. Oktober 1998, § 43.

<sup>11</sup> Unter Bezugnahme auf Fall „Golder“, Urteil vom 21. Februar 1975, Series A Bd. 18, S. 18, § 36.

<sup>12</sup> Unter Bezugnahme auf Fall „Fayed“ Urteil vom 21. September 1994, Series A Bd. 294, S. 49-50, § 65.

## c) Grenzen des staatlichen Ermessens

Die Befugnisse zur Einschränkung und der staatliche Ermessensspielraum finden ihre Grenzen im Grundsatz der Verhältnismäßigkeit.

Der Gerichtshof prüft die Verhältnismäßigkeit anhand folgender Kriterien:<sup>13</sup>

- Die Einschränkungen des Zugangs zum Gericht dürfen einerseits beim einzelnen nicht den *Kerngehalt des Rechts* aus Art. 6 Abs. 1 EMRK verletzen.
- Darüber hinaus ist eine Beschränkung nur mit den Gewährleistungen der Konvention vereinbar, wenn sie ein *legitimes Ziel* verfolgt und
- wenn die verwendeten Mittel zum angestrebten Ziel in einem *vernünftigen Verhältnis* stehen.

aa) Im konkreten Fall hatten die Beschwerdeführer die Möglichkeit, in drei Instanzen rechtlich vorzutragen. Der Kerngehalt des Rechts aus Art. 6 Abs. 1 EMRK ist demnach nicht berührt. Ein *déni de justice* liegt nicht vor.

bb) Die staatliche Befugnis, internationalen Organisationen Privilegien und Immunität zu gewähren, ist ein von Staaten traditionell und allgemein anerkanntes Prinzip. Hinsichtlich der Anerkennung von Immunität geht der Gerichtshof mit völkerrechtlichen Grundsätzen und Völkergewohnheitsrecht konform. Er stellt in diesem Zusammenhang aber ausdrücklich fest, daß die Staaten im Rahmen der diesbezüglichen internationalen Tätigkeiten nicht von den Verpflichtungen nach der Konvention befreit sind. Die Konvention garantiert auch insoweit effektive Rechte.<sup>14</sup>

Die Immunitätsregelungen haben zum Ziel, die Funktionsfähigkeit und die sich in der modernen Welt immer weiter ausdehnenden internationalen Tätigkeiten solcher Organisationen nicht durch einseitige Eingriffe von Staaten zu behindern oder zu unterlaufen.

„63.[...] Vor diesem Hintergrund betrachtet, verfolgt die Gewährung von Immunität an die ESA ein legitimes Ziel.“

cc) Diese Maßnahme ist auch verhältnismäßig.

Für die Frage der Verhältnismäßigkeit ist eine Abwägung des Zwecks und des Mittels im konkreten Einzelfall durchzuführen. Daher ist bei der Gewichtung der gegenläufigen Interessen die Tatsache relevant, daß es sich um die Anwendung einer Immunitätsregelung handelt, die eine internationale Organisation mit besonderen Aufgaben betrifft.

Die Immunität der ESA ist mit der Einschränkung von Rechten von Individuen, dem Personal, verbunden. Für die Frage der Verhältnismäßigkeit ist daher entscheidend, ob den betroffenen Mitarbeitern der ESA eine vernünftige Alternative für die wirksame und effektive Durchsetzung ihrer Rechte zur Verfügung stand. Im vorliegenden Fall behaupteten die Beschwerdeführer das Bestehen von Dienstverhältnissen mit der ESA.

Dafür stand ihnen der Weg zu einer innerhalb der ESA errichteten und unabhängigen Schlichtungsstelle, dem ESA Appeals Board, zur Verfügung. Diese Stelle entscheidet gemäß den „ESA Staff Regulations“ über Streitigkeiten zwischen der Organisation und den Angestellten.

---

<sup>13</sup> Unter Bezugnahme auf Fall „Osman“, Urteil vom 28. Oktober 1998, Reports 1998 - VIII, § 147.

<sup>14</sup> Unter Bezugnahme auf Fall „Ait-Mouhoub“, Urteil vom 28. Oktober 1998, § 52.

Als weitere Alternative zur Durchsetzung ihrer Rechte hätte den Beschwerdeführern die Möglichkeit offengestanden, vom dem Unternehmen CDP Entschädigung nach dem deutschen Arbeitnehmerüberlassungsgesetz zu fordern.

*„72. Die Verhältnismäßigkeitsprüfung kann nicht dazu führen, daß eine internationale Organisation gezwungen wird, sich der deutschen Arbeits- und Sozialgerichtsbarkeit unterwerfen zu müssen. Eine solche Auslegung des Art. 6 Abs. 1 EMRK [...] würde auch dem Erfordernis und der Praxis der fortschreitenden Ausdehnung und Stärkung der internationalen Zusammenarbeit, die unbeeinflusst und unbehindert erfolgen muß, widersprechen.“*

Bei der Auslegung der Vorschriften zur Immunität der ESA gem. § 20 Abs. 2 GVG haben die innerstaatlichen Gerichte ihren Ermessensspielraum nicht überschritten.

### **Ergebnis:**

Es liegt keine Verletzung von Art. 6 Abs. 1 EMRK vor.<sup>15</sup>

---

<sup>15</sup> Einstimmige Entscheidung der Großen Kammer des Gerichtshofes. Die Kommission hatte mit 17:15 Stimmen gegen eine Verletzung votiert.

## Urteile des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte im Überblick

Matthews ./ Vereinigtes Königreich (N. Weiß)

Chassagnou u.a. ./ Frankreich (N. Weiß)

Smith and Grady ./ Vereinigtes Königreich (U. Eppe)

### Matthews ./ Vereinigtes Königreich,

Urteil vom 18. Februar 1999, EuZW 1999, S. 308ff. (Auszüge)

#### *Leitsatz (Red.):*

Der Ausschluß von in Gibraltar ansässigen Personen vom Wahlrecht zum Europäischen Parlament verstößt gegen die Wahlrechtsgarantie in Art. 3 des 1. Zusatzprotokolls zur EMRK.

#### *Sachverhalt:*

Frau Matthews hatte in Gibraltar erfolglos die Eintragung in das Wählerregister für die Wahlen zum Europäischen Parlament beantragt und konnte an den Wahlen im Jahre 1994 nicht teilnehmen. Gibraltar ist nach Art. 227 Abs. 4 EGV zwar Teil des Geltungsbereichs des EG-Vertrages, aber nicht Teil des Vereinigten Königreiches.

#### *Entscheidung:*

1. Das Vereinigte Königreich ist für die Nichtabhaltung von Wahlen in Gibraltar verantwortlich.

Der EGMR folgte nicht dem Einwand, die Regelungen zur Wahl des Europäischen Parlaments stellten einen Rechtsakt der Gemeinschaften dar und könnten den Mitgliedstaaten weder einzeln noch insgesamt zugerechnet werden. Mit dem völkerrechtlichen Vertrag aus dem Jahre 1976, der die Direktwahlen zum Europäischen Parlament zum Gegenstand hat, hätten die Mitgliedstaaten - aus dem Blickwinkel der EMRK: zulässigerweise - Kompetenzen an eine internationale Organisation übertragen; damit die Rechte aus der EMRK dabei jedoch gesichert blieben, seien die Mitgliedstaaten für die Konsequenzen dieses Vertrages weiterhin verantwortlich. Die Gesetzgebung, die sich aus dem legislativen Prozeß der Gemeinschaften ergebe, habe auf die Bevölkerung von Gibraltar die gleichen Auswirkungen wie die innerstaatliche. Daher müsse das Vereinigte Königreich die Rechte aus Art. 3 des 1. Zusatzprotokolls auch mit Blick auf das Gemeinschaftsrecht sicherstellen.

2. Das Europäische Parlament ist ein Legislativorgan im Sinne von Art. 3 des 1. Zusatzprotokolls (Recht auf freie Wahlen).

Das Vereinigte Königreich hatte die Ansicht vertreten, Art. 3 des 1. Zusatzprotokolls beziehe sich nur auf nationale Legislativorgane, im Falle Gibaltars also auf das House of Assembly. Demgegenüber kam der EGMR zu dem Ergebnis, daß das Europäische Parlament im System der Europäischen Gemeinschaften das grundsätzliche Organ der demokratischen und politischen Verantwortlichkeit darstelle. Daher spiegele es im Rahmen der Struktur der Europäischen Gemeinschaften am ehesten das wider, was mit dem Begriff der effektiven politischen Demokratie gemeint sei.

Der EGMR betonte den Charakter der EMRK als „living instrument“ und schlußfolgerte, daß es nicht darauf ankommen könne, daß man - so der Einwand der britischen Regierung - zur Entstehungszeit des 1. Zusatzprotokolls nur nationale Parlamente im Blick gehabt habe. Der Gerichtshof hatte demzufolge in einer früheren Entscheidung auch regionale Parlamente dem Anwendungsbereich des Protokolls unterstellt (Mathieu-Mohen und Clerfayt ./ Belgien, Urteil vom 2. März 1987, Ser. A, Nr. 113).



Der Gerichtshof unterstrich, daß die Europäischen Gemeinschaften nicht in jeder Hinsicht mit den staatlichen Kategorien der Gewaltenteilung zwischen gesetzgebender und gesetzausführender Gewalt beurteilt werden dürften. Da es Aufgabe des EGMR sei, über Art. 3 des 1. Zusatzprotokolls die Sicherstellung einer effektiven Demokratie zu gewährleisten, müsse die Einordnung des Europäischen Parlaments vor diesem Hintergrund erfolgen. Der Gerichtshof untersuchte daher nicht nur die legislativen Befugnisse des Europäischen Parlaments, sondern betrachtete dessen Rolle im gesamten gesetzgeberischen Prozeß der Europäischen Gemeinschaften.

Unter näherer Bewertung des Mitentscheidungsverfahrens, von Zustimmungs- und Kooperationsverfahren sowie der Rolle bei Bestellung und Kontrolle der Europäischen Kommission und schließlich der Haushaltsbefugnisse kam der Gerichtshof zu dem Ergebnis, daß das Europäische Parlament als gesetzgebende Körperschaft im Sinne von Art. 3 des 1. Zusatzprotokolls anzusehen sei. Zwar habe es kein Initiativrecht, doch könne es nach Art. 192 Abs. 2 EGV/Amsterdam die Kommission auffordern, geeignete Vorschläge für einen Gemeinschaftsakt zu unterbreiten. Hinzu komme schließlich die materielle Bedeutung des Gemeinschaftsrechts, die eine legitimierende Mitwirkung des Bürgers genauso notwendig mache, wie im Falle der nationalen Parlamente.

Die Entscheidung erging mit 17:2 Stimmen bei Sondervoten der Richter *Sir John Freeland* und *Jungwiert*; die Kommission hatte demgegenüber keine Verletzung von Art. 3 des 1. Zusatzprotokolls (11:6 Stimmen) und von Art. 14 EMRK i.V.m. Art. 3 1. Zusatzprotokoll (12:5 Stimmen) festgestellt.

#### **Anmerkung:**

Anders als das Bundesverfassungsgericht (BVerfG E 89, 155 [185f.]) sieht der Gerichtshof trotz aller bestehenden Defizite das Europäische Parlament als die zentrale demokratische Instanz der Europäischen Gemeinschaft an. Er versteht es nicht nur als demokratisches Hilfsorgan, sondern als echtes Legislativorgan.

Ob hieraus praktische Konsequenzen zu ziehen sind, beispielsweise für die Ausgestaltung der Befugnisse des Europäischen Parlaments oder für seine Wahl, ist eine andere Frage. Immerhin vermag das Urteil als wichtige Argumentationshilfe für all diejenigen zu dienen, die für eine weitere Aufwertung des Parlaments streiten.

Die Entscheidung verdient aber auch unter dem Aspekt der Verflechtung von Gemeinschaftsrecht und EMRK Beachtung. Der EGMR unterstreicht die Verantwortlichkeit der Konventionsstaaten zur Beachtung der EMRK auch im Hinblick auf ihre gleichzeitige Mitgliedschaft in der Europäischen Gemeinschaft und versucht auf diesem Wege einen umfassenden Schutz von Menschenrechten und Grundfreiheiten im Geltungsbereich der EMRK, aus dem der Bereich der Europäischen Gemeinschaften nur einen Ausschnitt bildet, zu gewährleisten.

#### **Literaturhinweise:**

*Jürgen Bröhmer*, Das Europäische Parlament: Echtes Legislativorgan oder bloßes Hilfsorgan im legislativen Prozeß? Zur Matthews-Entscheidung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte, in: ZEuS 1999, S. 197-217 (Das gesamte Heft ist Fragen im Zusammenhang mit dem Europäischen Parlament und der Demokratie in den Europäischen Gemeinschaften gewidmet).

*Christofer Lenz*, Anmerkung, in: EuZW 1999, S. 311ff.

**Chassagnou u.a. / Frankreich,**  
Urteil vom 29. April 1999

---

**Leitsätze (Red.):**

1. Der Zwang, Handlungen auf ihren Grundstücken zu dulden, die mit den Überzeugungen der Eigentümer unvereinbar sind, stellt für diese eine unverhältnismäßige Belastung dar und verletzt die Eigentumsgarantie aus Art. 1 des 1. Zusatzprotokolls.
2. Es stellt eine diskriminierende Ungleichbehandlung dar, daß Eigentümer kleinerer Grundstücke entgegen ihrer Überzeugung die Jagd dulden müssen, während „Großgrundbesitzer“, die aus ethischen Gründen die Jagd ablehnen, nicht behelligt werden, und verletzt Art. 1 1. Zusatzprotokoll i.V.m. Art. 14 EMRK.
3. Die Pflichtmitgliedschaft in einer Vereinigung, deren Zwecke den Anschauungen der Beschwerdeführer vollständig entgegengesetzt sind, und die Übertragung der Jagdrechte an diese, verletzt die negative Vereinigungsfreiheit nach Art. 11 EMRK.

**Sachverhalt:**

Die Beschwerdeführer sind jeweils Eigentümer mehrerer Grundstücke und lehnen die Jagd aus ethischen Gründen ab. Nach dem *Loi Verdeille* (1964) sind die Eigentümer von Grundstücken unter einer bestimmten Größe (in den einzelnen Départements unterschiedlich, 20-60 ha) verpflichtet, staatlich eingerichteten Jagdvereinigungen beizutreten und diesen das Jagdrecht auf ihren Grundstücken zu übertragen.

Zivil- und verwaltungsgerichtliche Schritte der Beschwerdeführer, die Jagdrechte nicht an diese Vereinigungen abtreten zu müssen, blieben in allen Instanzen erfolglos.

**Entscheidung:**

1. Verletzung von Art. 1 des 1. Zusatzprotokolls (Eigentum)

Der Gerichtshof stellte fest, daß die gesetzliche Regelung zwar einen dem Gemeinwohl dienenden Zweck verfolge (Verhinderung unregelmäßiger Bejagung, gleichberechtigte [demokratische] Jagdteilnahme), aber den Beschwerdeführern keine angemessene Entschädigung anbiete. Die Entschädigungsregelung sehe lediglich vor, auf anderem Grund jagen zu dürfen. Für die Beschwerdeführer, die die Jagd aus ethischen Motiven ablehnten, sei dies nicht angemessen.

In weiteren Erwägungen wies der Gerichtshof darauf hin, daß die Regelung nicht überall in Frankreich gelte und von ihr ausdrücklich große Ländereien und sämtliche in staatlichem Eigentum stehende Grundstücke ausgenommen seien.

Insgesamt bedeute die Regelung eine unverhältnismäßige Belastung der Eigentümer kleinerer Grundstücke und stelle so eine Verletzung von Art. 1 des 1. Zusatzprotokolls dar.

2. Verletzung von Art. 1 des 1. Zusatzprotokolls i.V.m. Art. 14 EMRK (Diskriminierung)

Die Regierung habe für die Unterscheidung zwischen den Eigentümern kleinerer und größerer Grundstücke keine hinreichenden, gemeinwohlbestimmten Gründe anführen können. Der Gerichtshof sah demzufolge in der angegriffenen Regelung eine Diskriminierung und eine Verletzung von Art. 1 des 1. Zusatzprotokolls i.V.m. Art. 14 EMRK.

3. Art. 11 EMRK (Vereinigungsfreiheit)

Hier unterstrich der Gerichtshof die eigenständige Bedeutung dieses Menschenrechts, das nur im Ansatz vom jeweiligen nationalen Recht geprägt sei.

Die Jagdvereinigungen seien Vereinigungen im Sinne von Art. 11 EMRK. Vorliegend stehe die negative Vereinigungsfreiheit, die Freiheit, sich keiner Vereinigung anschließen zu müssen, in Rede.

Die Zwangsmitgliedschaft beruhe auf gesetzlicher Grundlage und verfolge ein legitimes Ziel, führte der Gerichtshof aus. Er hielt allerdings die Zwangsmitgliedschaft in einer Jagdvereinigung für Personen, die die Jagd aus ethischen Motiven ablehnen, prima facie für unvereinbar mit Art. 11 EMRK. Überzeugende Gemeinwohlaspekte habe die Regierung - vor allem angesichts der großen Menge von der Mitgliedschaft befreiten Grundeigentümer - nicht anführen können. Insgesamt verneinte der Gerichtshof die Angemessenheit der Maßnahme und bejahte eine Verletzung von Art. 11 EMRK.

#### 4. Verletzung von Art. 11 i.V.m. Art. 14 EMRK

Wie bei der zuvor unter 2. geprüften Diskriminierung sah der Gerichtshof keine vernünftigen Gründe für die Ungleichbehandlung von kleineren Grundstücken einerseits und größeren oder staatlichen Ländereien andererseits. Er bejahte daher auch hier eine Verletzung.

5. Eine Prüfung von Art. 9 (Gewissensfreiheit) lehnte der Gerichtshof ab; den Beschwerdeführern wurden jeweils 30.000.- Francs zum Ersatz ihres immateriellen Schadens zugesprochen.

#### *Anmerkung:*

Die Entscheidung bestätigt den Schutz der negativen Vereinigungsfreiheit durch Art. 11 EMRK, wie sie im Urteil Sigurdur A. Sigurjónsson ./ Island (30. Juni 1993, Ser. A, Bd. 264, § 34f.) erstmals - und entgegen dem Wortlaut der Konvention - vom Gerichtshof anerkannt worden war.

Sie bedeutet keine Rechtsprechungsänderung hinsichtlich der Nicht-Anwendbarkeit von Art. 11 EMRK auf öffentlich-rechtliche Vereinigungen (wie beispielsweise Kammern). Der Gerichtshof betont, daß die prägenden Elemente (Übernahme staatlicher Funktionen, Normerlaß und Disziplinargerichtsbarkeit), die eine Anwendbarkeit ausschließen, bei den Jagdvereinigungen fehlen. Trotz der öffentlich-rechtlichen Grundlage sind sie Vereinigungen im Sinne von Art. 11 EMRK.

#### *Literaturhinweis:*

Christian Tomuschat, Freedom of Association, in: R. St. J. Macdonald et al. (eds.), The European System for the Protection of Human Rights, 1993, S. 493-513.

#### **Smith and Gready ./ Vereinigtes Königreich**

Urteil vom 27. September 1999

#### *Leitsätze (Red.):*

1. Die Entlassung aus dem Militärdienst wegen Homosexualität greift in das Recht auf Achtung des Privatlebens gem. Art. 8 EMRK ein.
2. An eine Rechtfertigung sind wegen der Intensität des Eingriffs hohe Anforderungen zu stellen. Insbesondere wird der Eingriff nicht dadurch gerechtfertigt, daß es schwierig ist, homosexuelle Armeeangehörige in die Truppe zu integrieren, und diese Schwierigkeit darauf beruht, daß eine heterosexuelle Mehrheit Vorurteile gegenüber einer homosexuellen Minderheit hegt.

**Sachverhalt:**

Die Beschwerdeführer, Jeanette Smith und Graeme Gready, sind britische Staatsangehörige. Beide Beschwerdeführer standen in Diensten der Royal Air Force: Ms. Smith, als inzwischen Leitende Krankenschwester seit 1989, Mr. Gready seit 1980, zuletzt als Leitender Mitarbeiter beim "British Defence Intelligence Liaison Service" in Washington. Die Beschwerdeführer bezeichnen sich als homosexuell, verschwiegen dies aber gegenüber ihren Vorgesetzten aus Angst, bei Bekanntwerden ihre Stellung zu verlieren.

Veranlaßt durch verschiedene Indiskretionen entstand beim Sicherheitsdienst der Luftstreitkräfte der Verdacht, daß die Beschwerdeführer homosexuell seien. Beide Beschwerdeführer wurden daraufhin Befragungen durch die Militärpolizei unterzogen, in deren Verlauf sie ihre Homosexualität einräumten. Mr. Gready hatte dies zunächst abgestritten, schließlich aber bestätigt, nachdem er mit Aussagen seiner Frau und von vertrauten Kollegen konfrontiert, seine Wohnung vom Sicherheitsdienst durchsucht und u.a. sein elektronisches Tagebuch beschlagnahmt worden war.

Ms. Smith wurde am 16. November 1994 aus dem Militärdienst entlassen, Mr. Gready am 12. Dezember 1994.

An der fachlichen Eignung der Beschwerdeführer bestanden keine Zweifel. Beiden wurden weit überdurchschnittliche fachliche Kompetenz und persönliche Eignung bescheinigt. In beiden Fällen stand eine weitere Beförderung bevor.

Ihre Klagen vor innerstaatlichen Gerichten blieben erfolglos. Sie erhoben daraufhin Beschwerde vor dem Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte.<sup>1</sup>

**Zur Rechtslage in Großbritannien**

Der 1994 erlassene "Criminal Justice and Public Order Act" liberalisierte zwar das Wehr- und Disziplinarrecht im Hinblick auf homosexuelle Handlungen unter Erwachsenen; eine Entlassung aus dem Militärdienst aus Gründen homosexueller Orientierung ist danach aber weiterhin ausdrücklich zulässig. Entsprechend sehen die „Richtlinien der Streitkräfte bezüglich Homosexualität“ u.a. vor, daß

*"Homosexuality, whether male or female, is considered incompatible with service in the armed forces. This is not only because of the close physical conditions in which personnel often have to live and work, but also because homosexual behaviour can cause offence, polarise relationships, induce ill-discipline and, as a consequence, damage morale and unit effectiveness. If individuals admit to being homosexual whilst serving and their Commanding Officer judges that this admission is well-founded they will be required to leave the services."*

Ein vom Verteidigungsministerium eingesetzter Ausschuß ("Homosexuality Policy Assessment Team", kurz: "HPAT") kommt in seinem 1996 veröffentlichten Bericht zu dem Ergebnis, daß die in diesem Zusammenhang bestehenden Probleme aus der Schwierigkeit resultierten, erklärte Homosexuelle in eine aus mehrheitlich aus Heterosexuellen bestehende Truppe zu integrieren, und daß diese Integrationsprobleme zu einer Gefährdung der Kampfkraft der Streitkräfte führe. Das Verteidigungsministerium verfolgt seither ein rigides Vorgehen gegen Homosexuelle in der Armee.

**Entscheidung:**

Der Gerichtshof stellt zunächst fest, daß sowohl die Untersuchungen der Militärpolizei im Hinblick auf die Homosexualität der Beschwerdeführer, einschließlich der detaillierten Befragungen der Beschwerdeführer sowie Dritter zu Fragen der sexuellen Orientierung und

<sup>1</sup> Die Verfahren wurden zu einer Sache verbunden, *Smith and Gready*, Beschwerden 33985/96 und 33986/96. Getrennt davon behandelt wurden die ähnlichen Fälle zweier Angehöriger der Royal Navy, die am gleichen Tag entschieden wurden, *Lustig-Prean and Beckett*, Beschwerden 31417/96 und 32377/96.

Praktiken, sowie die Entlassung aus dem Militärdienst einen Eingriff in das Recht auf Achtung des Privatlebens gem. Art. 8 EMRK darstellen.<sup>2</sup>

Der Eingriff ist gemäß Art. 8 Abs. 2 EMRK gerechtfertigt, wenn er mit dem geltenden Recht in Einklang steht ("in accordance with the law") und in einer demokratischen Gesellschaft notwendig ist, um eines der in Art. 8 Abs. 2 genannten Ziele zu erreichen.

Der Ausschluß Homosexueller aus der Armee, so der Gerichtshof, sei durch das nationale Recht, etwa den "Criminal Justice and Public Order Act" von 1994, gedeckt. Auch das europäische Gemeinschaftsrecht stehe einer Ungleichbehandlung aufgrund der sexuellen Orientierung nicht grundsätzlich entgegen.<sup>3</sup> Auch sei nicht anzuzweifeln, daß mit der Politik des Verteidigungsministeriums gegenüber Homosexuellen in der Armee die Einsatzfähigkeit gesichert werden solle und daß die Befragungen lediglich der Erforschung der Tatsache dienen, ob es sich bei einem Armeeingehörigen um einen Homosexuellen handle, auf den die Grundsätze dieser Politik anzuwenden seien. Die Maßnahmen dienten damit auch legitimen Zielen, namentlich den Interessen der nationalen Sicherheit und der Aufrechterhaltung der Ordnung.

Schwerpunkt der rechtlichen Bewertung ist aber die Frage, ob die Maßnahmen in einem angemessenen Verhältnis zum verfolgten Ziel stehen. Die Entlassung wie auch die Befragungen stellten intensive Eingriffe dar - die Entlassung, weil sie besonders tiefgreifende Folgen habe für die weitere berufliche Laufbahn der Beschwerdeführer, zumal eine der Ausbildung und dem Rang der Beschwerdeführer entsprechende zivile Beschäftigung nur schwer zu finden sein dürfte, und die Befragungen, weil sie von außerordentlich eindringlicher Art gewesen sind ("intrusive character"). Desweiteren sei aber die absolute und generelle Art der Politik zu berücksichtigen. Unabhängig von der fachlichen oder persönlichen Qualifikation folge auf das Bekanntwerden homosexueller Neigungen die fristlose Entlassung. Die Beschwerdeführer seien zudem wegen unabänderlicher persönlicher Eigenschaften entlassen worden.

Vor allem aber sei zu beachten, daß die im HPAT-Bericht für die Gefährdung der Einsatzfähigkeit behauptete Ursache - die Schwierigkeit der Integration von Homosexuellen in eine mehrheitlich heterosexuelle Truppe - allein auf der negativen Einstellung des heterosexuellen Personals gegenüber homosexuellen Mitarbeitern basiere. Eine auf Vorurteilen aufbauende Ablehnung einer homosexuellen Minderheit durch eine heterosexuelle Mehrheit könne aber einen Eingriff in die Rechte der Beschwerdeführer ebensowenig rechtfertigen wie in den vergleichbaren Fällen unterschiedlicher Rasse, Herkunft oder Hautfarbe.

Im übrigen habe die Regierung die behauptete Gefahr für Moral und Kampfkraft der Soldaten nicht überzeugend darlegen können. Sie habe insbesondere das Gericht nicht davon überzeugen können, daß den Schwierigkeiten, die sich aus der Integration einer homosexuellen Minderheit ergeben, nicht mittels Verhaltenskodizes und Disziplinarregelungen begegnet werden könne. Ebenso wenig wie negative Einstellungen einer Mehrheit nicht Eingriffe in die Rechte von Angehörigen einer Minderheit rechtfertigen können, können sie die Ablehnung möglicher Alternativen rechtfertigen.

---

<sup>2</sup> Diesbezüglich verweist der Gerichtshof auf das Urteil vom 22. Oktober 1981 im Fall *Dudgeon*, Serie A, Nr. 45, § 41, und, *mutatis mutandis*, auf *Vogt*, Urteil vom 26. September 1995, Serie A, Nr. 323, § 44 (siehe MRM 4/1997, S. 12ff.).

<sup>3</sup> Insoweit wird auf das Urteil des EuGH vom 17. Februar 1998, Rs. C-249/96, *Grant*, Slg. 1998, I-621 verwiesen.

**Anmerkung:**

Das Urteil ist auch aus deutscher Sicht von erheblicher Bedeutung. Anders als in Großbritannien gibt es zwar für den Dienst in der Bundeswehr keine generelle Zugangssperre für Homosexuelle. Vor dem Bundesverfassungsgericht ist aber die Beschwerde eines Oberleutnants anhängig, der wegen seiner Homosexualität in den Innendienst versetzt wurde.

Außerdem ist vor dem Europäischen Gerichtshof ein Vorabentscheidungsverfahren anhängig, das die Frage klären wird, ob das Verbot des Einsatzes von Frauen in der Bundeswehr in anderen Bereichen als dem Sanitäts- und Militärmusikdienst gegen Gemeinschaftsrecht verstößt oder ob die Ungleichbehandlung von Männern und Frauen bei der Zulassung zur Bundeswehr gerechtfertigt werden kann, etwa weil nicht ausgeschlossen werden kann,

„daß sich die Zulassung von Frauen negativ auf die Moral und den Zusammenhalt der Soldaten in den Kommandoeinheiten auswirken und so die Kampfkraft dieser Einheiten (...) beeinträchtigen könnte.“<sup>4</sup>

Abzuwarten bleibt, ob und inwiefern sich das Votum des EGMR auf die Urteile des EuGH und des BVerfG auswirken wird. Beide Urteile werden im kommenden Jahr erwartet.

**Buchanzeige**

Benita von Behr / Lara Huber / Andrea Kimmi / Manfred Wolff (Hrsg.)

**Perspektiven der Menschenrechte**

Beiträge zum fünfzigsten Jubiläum der UN-Erklärung

1999, Peter Lang - Europäischer Verlag der Wissenschaften

darin:

**Eckart Klein**

Die Rolle internationaler Organisationen bei der Normierung und Durchsetzung der Menschenrechte

<sup>4</sup> Vgl. Generalanwalt Antonio La Pergola, Schlußanträge vom 26. Oktober, Rs. C-285/98, Kreil. Tz. 18.

## Der Fall Pinochet: Das Völkerrecht auf dem Weg zu einem effektiven internationalen Menschenrechtsschutz

Ulf Häußler\*

### Inhaltsübersicht

- I. Zu Sachverhalt und Verfahrensgang
- II. Die Bestimmung der auslieferungsfähigen Delikte durch das *House of Lords*
- III. Zur völkerrechtlichen Einordnung der Immunitätseinwendung
- IV. Analyse der Entscheidung des *House of Lords*
- V. Bewertung

#### I. Zu Sachverhalt und Verfahrensgang

In seinem Urteil vom 24. März 1999<sup>1</sup> hat das *House of Lords* zum zweiten Mal entschieden, daß der chilenische Senator auf Lebenszeit Augusto Pinochet zum Zwecke der Strafverfolgung an das Königreich Spanien ausgeliefert werden kann. Dort soll Senator Pinochet wegen bestimmter, während seiner Amtszeit als Staatspräsident Chiles im Rahmen einer Militärdiktatur begangener, Menschenrechtsverletzungen der Prozeß gemacht werden. Nach dem Urteil vom 24. März 1999 sind auslieferungsfähig nur nach dem 8. Dezember 1988 begangene Handlungen der Folter sowie der Verabredung hierzu. Ein deutlich weitergehendes erstes Urteil des *House of Lords* vom 25. November 1998 in derselben Sache,<sup>2</sup> nach dessen Maßgabe eine Auslieferung wegen aller spanischerseits

erhobenen Tatvorwürfe in Betracht kam, war im Dezember 1998 wegen Befangenheit eines der beteiligten Lordrichter aufgehoben worden.<sup>3</sup>

Dem Verfahren, dem die Republik Chile als Interveniens beigetreten ist, liegt ein Auslieferungsbegehren zugrunde, welches Spanien bei den Behörden des Vereinigten Königreichs angebracht hatte, als sich Senator Pinochet im Jahr 1998 zu medizinischer Behandlung in London aufhielt. Streitgegenstand des Ausgangsverfahrens war ein Haftbefehl gegen Senator Pinochet auf der Grundlage des spanischen Auslieferungsbegehrens. Das *House of Lords* hatte somit zwar nicht über die Zulässigkeit der beantragten Auslieferung selbst zu entscheiden; da freilich der Haftbefehl mit dem Vorliegen von Auslieferungsgründen steht und fällt, mußte es gleichwohl die von den spanischen Behörden mitgeteilten Tatvorwürfe daraufhin überprüfen, ob sie auslieferungsfähige Delikte bezeichneten. Das Auslieferungsbegehren selbst ist im wesentlichen auf folgenden Sachverhalt gestützt:

Am 11. September 1973 putschten chilenische Militärs unter Führung des damaligen Generals Pinochet gegen die Regierung Allende. In der nach dem Putsch gebildeten Militärjunta fungierte Pinochet als Präsident Chiles. Am 11. März 1990 übergab Pinochet die Macht an eine zivile, demokratisch gewählte Regierung; seither ist er, kraft selbstgesetzter Regelung, chilenischer Senator auf Lebenszeit. Während Pinochets Amtszeit kam es zum "Verschwinden" von Menschen, zu Folterungen und zu willkürlichen Tötungen. Dies ist zwischen den Verfahrensbeteiligten unstrittig. Bestritten hat Senator Pinochet allerdings die Vorwürfe, denen zufolge diese Handlungen auf sein Betreiben und mit seinem Wissen sowie in Ausführung von

\* Assessor, wissenschaftlicher Mitarbeiter im Forschungszentrum für Internationales und Europäisches Ausländer- und Asylrecht an der Universität Konstanz.

1 38 ILM 581 (1999).

2 37 ILM 1302 (1998).

3 38 ILM 430 (1999).

unter seiner Beteiligung getroffenen Verabredungen<sup>4</sup> erfolgte. Der während des Verfahrens mehrfach erweiterte Katalog der Tatvorwürfe erstreckte sich zuletzt auf in 32 Tatkomplexen zusammengefaßte Fälle der Verabredung zur Folter, teilweise mit anschließender Ermordung der Folteropfer, zur Geiselnahme, der Verabredung zum Mord in Italien und Spanien und eine Vielzahl von Folterungen. Alle Taten sollen zu unterschiedlichen Zeitpunkten zwischen dem 1. Januar 1972 und dem 1. Januar 1990 begangen worden sein. Ein Teil der Tatvorwürfe wies weder hinsichtlich des Tatorts noch der Staatsangehörigkeit der Opfer einen Bezug zu Spanien auf. Im inzwischen laufenden eigentlichen Auslieferungsverfahren hat Spanien weitere Tatvorwürfe ergänzt.

## II. Die Bestimmung der auslieferungsfähigen Delikte durch das *House of Lords*

Ein Auslieferungsbegehren ist erfolgreich, wenn es sich auf ein auslieferungsfähiges Delikt bezieht und kein Auslieferungshindernis besteht. Wegen welcher Straftaten die Auslieferung in Betracht kommt, bestimmt grundsätzlich die nationale Gesetzgebung. Im Auslieferungsrecht gilt – in Übereinstimmung mit Art. 2 Abs. 1 des Europäischen Auslieferungsübereinkommens vom 13. Dezember 1957<sup>5</sup> – der Grundsatz der beiderseitigen Strafbarkeit;<sup>6</sup> für das Vereinigte Königreich ergibt sich dies aus section 1(1) des Extradition Act 1989. Die Strafbarkeit der Senator Pinochet vorgeworfenen Handlungen muß also sowohl nach spanischem Recht als auch nach demjenigen des Vereinigten Königreichs

bestehen, sollen diese Handlungen auslieferungsfähige Delikte darstellen. Als maßgeblichen Zeitpunkt, in dem die beiderseitige Strafbarkeit vorliegen muß, haben die Lordrichter denjenigen der Tatbegehung angesehen.<sup>7</sup>

Die Voten von *Lord Browne-Wilkinson*, *Lord Hope of Craighead*, *Lord Hutton*, *Lord Saville of Newdigate* und *Lord Phillips of Worth Matravers*, die die Entscheidung tragen, gehen davon aus, daß nicht alle Delikte, die Senator Pinochet vorgeworfen werden, auslieferungsfähig sind. Insbesondere kann eine Auslieferung wegen Geiselnahme nicht erfolgen. Das "Verschwindenlassen" ist kein Fall strafbarer Geiselnahme, da es ohne die erpresserische Motivation erfolgte, welche section 1(1) des Taking of Hostages Act 1982<sup>8</sup> in Umsetzung von Art. 1 Abs. 1 des Internationalen Übereinkommens gegen Geiselnahme vom 18. Dezember 1979<sup>9</sup> voraussetzt.

Demgegenüber bezeichnen die gegen Senator Pinochet erhobenen Vorwürfe, für Verabredung zum Mord und Mordversuche verantwortlich zu sein, auslieferungsfähige Delikte, soweit die Tatvorwürfe sich auf Handlungen beziehen, die in Spanien begangen wurden und deren Taterfolg dort eingetreten ist bzw. eintreten sollte. Ferner sind die Fälle von Folter und Verabredung zur Folter auslieferungsfähig, soweit sie ab dem 29. September 1988 begangen wurden. Vor diesem Tag, an dem section 134 des Criminal Law Act 1988 in Kraft trat, der für England die Strafbarkeit der Folter durch

<sup>4</sup> Das Äquivalent zu den Vorwürfen der *conspiracy to murder* bzw. der *conspiracy to torture* im deutschen Strafrecht ist die Verabredung i.S.v. § 30 StGB.

<sup>5</sup> ETS Nr. 24; BGBl II 1964, 1439; dazu *Paulus, Triumph und Tragik des Völkerstrafrechts*, NJW 1999, 2644 (2645).

<sup>6</sup> Vgl. für das deutsche Recht *Lagodny*, in: Schomburg/ders., *Internationale Rechtshilfe in Strafsachen*, 3. Aufl. (1998) § 3 IRG Tz. 2 und *Vogler*, in: Grützner/Pötz, *Internationaler Rechtshilfeverkehr in Strafsachen*, 2. Aufl., § 3 IRG (1994) Tz. 2 ff.

<sup>7</sup> Kritisch hierzu *Paulus, Triumph und Tragik des Völkerstrafrechts*, NJW 1999, 2644 (2645).

<sup>8</sup> Diese Bestimmung lautet: "A person, whatever his nationality, who, in the United Kingdom or elsewhere, –

(a) detains any other person ('the hostage'), and

(b) in order to compel a State, international governmental organisation or person to do or to abstain from doing any act, threatens to kill, injure or continue to detain the hostage,

commits an offence."

<sup>9</sup> BGBl II 1980, 1361.



Amtsträger begründete (und hierfür das Weltrechtsprinzip festschrieb), bestand insoweit keine beiderseitige Strafbarkeit.<sup>10</sup>

### III. Zur völkerrechtlichen Einordnung der Immunitätseinwendung

Hinsichtlich der auslieferungsfähigen Delikte – Verabredung zum Mord und Mordversuche, Folter und Verabredung hierzu – hatte das *House of Lords* sich mit der Einwendung von Senator Pinochet auseinandersetzen, als früheres chilenisches Staatsoberhaupt genieße er Immunität *ratione materiae* von der Strafverfolgung in Spanien. In bezug auf die Frage, ob diese Immunitätseinwendung greift, haben die sieben Lordrichter unterschiedliche Positionen vertreten. Alle Lordrichter haben hierzu ein eigenes Votum abgegeben<sup>11</sup> und in den Einzelheiten unterschiedliche Auffassungen vertreten. Die Entscheidung in der Sache ergibt sich als diejenige "Schnittmenge" aus den individuellen Voten, welche die Mehrheitsauffassung darstellt.

#### 1. Zur Entwicklung des Immunitätsstatus von Staatsoberhäuptern<sup>12</sup>

Ein im Ausland weilendes amtierendes Staatsoberhaupt hat nach Völkergewohnheitsrecht an der Immunität des Staates teil, den es repräsentiert.<sup>13</sup> Herkömmlich

galt diese Immunität *ratione personae* ausnahmslos; sie hatte somit den Charakter einer absoluten Immunität.<sup>14</sup> Nach Erledigung seines Amtes behält ein ehemaliges Staatsoberhaupt die Immunität für amtliches Handeln während der Amtszeit. Auch diese Immunität *ratione materiae* wurde in der Staatenpraxis lange Zeit als absolut behandelt.

Einen Präzedenzfall für die Strafverfolgung eines ehemaligen Staatsoberhauptes wegen während seiner Amtszeit begangener mutmaßlicher Verbrechen gegen die Menschlichkeit oder das Völkerrecht gibt es daher (noch) nicht. Insbesondere scheiterte die im Versailler Friedensvertrag vorgesehene Strafverfolgung des vormaligen deutschen Kaisers an der Weigerung der Niederlande, Wilhelm II. an die alliierten und assoziierten Mächte auszuliefern.<sup>15</sup> Nach dem Zweiten Weltkrieg kam es ebenfalls nicht zur Strafverfolgung der (ehemaligen) Staatsoberhäupter der Achsenmächte. Großadmiral Dönitz, den Hitler in seinem politischen Testament zu seinem Nachfolger als Reichspräsident bestimmt hatte und der bis zu seiner Verhaftung am 23. Mai 1945 als solcher auftrat, mußte sich vor dem Internationalen Militärtribunal in Nürnberg nur wegen solcher Vorgänge verantworten, die in seinen Zuständigkeitsbereich als früherer Oberkommandierender der deutschen Kriegsmarine gefallen waren. Die Kapitulationsbedingungen Japans sicherten die Immunität von Kaiser Hirohito, der denn auch nicht vor das Tokioter Militärtribunal gestellt wurde. Ebenso wenig änderte sich die Staatenpraxis nach dem Ende des Kalten Krieges. So war der frühere Staatsratsvorsitzende der Deutschen Demokratischen Republik Erich Honecker lediglich wegen Verbrechen nach Maßgabe des internen Strafrechts des von ihm gelenkten deut-

<sup>10</sup> Die Auslieferungsfähigkeit der Folter folgt auch aus section 22(6) des Extradition Act 1989. Das *House of Lords* hat sich in seinem Urteil nicht mit der Frage auseinandergesetzt, ob diese Bestimmung inzwischen als *lex posterior* allein maßgeblich ist.

<sup>11</sup> Demgegenüber hatte sich der später für befangen erklärte Lordrichter Hoffmann im Urteil vom 25. November 1998 lediglich dem Votum eines anderen Lordrichters angeschlossen.

<sup>12</sup> Vgl. auch die Darstellung historischer Beispiele bei *Dahm/Delbrück/Wolfrum*, Völkerrecht, 2. Aufl. (1989) 255 f.

<sup>13</sup> Vgl. zum Verhältnis von Staatenimmunität und Immunität von Staatsoberhäuptern neuerdings

*Bröhmer*, State Immunity and the Violation of Human Rights (1997) 29 ff.

<sup>14</sup> *Doehring*, Völkerrecht (1999) Tz 671.

<sup>15</sup> Vgl. *Kimminich*, Einführung in das Völkerrecht, 6. Aufl. (1997) 65.

schen Teilstaats vor dem Landgericht Berlin angeklagt und bestätigte das Appellationsgericht von Amsterdam noch 1995 eine Entscheidung der Staatsanwaltschaft, die eine Strafverfolgung von Senator Pinochet unter Hinweis auf dessen Immunität abgelehnt hatte<sup>16</sup>.

Veränderungen der völkerrechtlichen Praxis sind aber jenseits des Bereichs der Ausübung ausschließlich nationaler Strafgerichtsbarkeit festzustellen. Die Staatengemeinschaft hat in Art. 27 des Statuts des Internationalen Strafgerichtshofs vom 17. Juli 1998 eine mit universellem Geltungsanspruch versehene Ausnahme vom Immunitätsschutz festgeschrieben.<sup>17</sup> Damit kommt eine Entwicklung zum Abschluß, die der Sicherheitsrat der Vereinten Nationen mit der Verankerung regional geltender Ausnahmen von der Staatsoberhäuptern zukommenden Immunität in Art. 5 des Statuts des Strafgerichtshofs für Ex-Jugoslawien und Art. 3 des Statuts des Strafgerichtshofs für Ruanda erstmals in Rechtsform gebracht hatte. Inzwischen steht nach dem Erlaß eines Haftbefehls gegen Slobodan Milosevic erstmals ein amtierendes Staatsoberhaupt unter Strafverfolgung,<sup>18</sup> ferner hatte der Ruanda-

Gerichtshof bereits im September 1998 den früheren ruandischen Ministerpräsidenten Kambanda wegen Völkermords, Aufhetzung zum Völkermord und Verbrechen gegen die Menschlichkeit zu einer lebenslangen Freiheitsstrafe verurteilt<sup>19</sup>.

## 2. Neuere Völkerrechtslehre und BVerfG-Rechtsprechung

Unbeschadet der Entwicklung eines spezifisch völkerrechtlichen Strafrechts ist neuerdings umstritten, ob Handlungen, die als Täterschaft oder Teilnahme an einem Verbrechen gegen die Menschlichkeit bzw. das Völkerrecht<sup>20</sup> anzusehen sind, noch den Schutz der Immunität *ratione materiae* genießen<sup>21</sup>. Ein besonderer Aspekt dieser Streitfrage ist derjenige, wie sich die Immunität *ratione materiae* zu Verstößen gegen zwingendes Völkerrecht verhält, insbesondere zu Verletzungen grundlegender Menschenrechte, die durch Sätze des völkerrechtlichen *ius cogens* geschützt sind.<sup>22</sup> Für den Fall Pinochet war insoweit von Bedeutung, daß auch das Verbot der Folter als zwingendes Völkerrecht angesehen wird.<sup>23</sup> In diesem Zusammenhang bestehen freilich zwei Probleme. Einerseits ist die Auffassung, daß im Anwendungsbe-  
reich von Verboten des *ius cogens* kein Immunitätsschutz soll bestehen können, umstritten. Lord Hope hielt diese Ausnahme vom Schutzbereich der Immunität *ratione*

<sup>16</sup> Vgl. NYIL 28 (1997) 363 ff.

<sup>17</sup> Die Bestimmung lautet:

### Article 27. Irrelevance of official capacity.

1. This Statute shall apply equally to all persons without any distinction based on official capacity. In particular, official capacity as a Head of State or Government, a member of a Government or parliament, an elected representative or a government official shall in no case exempt a person from criminal responsibility under this Statute, nor shall it, in and of itself, constitute a ground for reduction of sentence.

2. Immunities or special procedural rules which may attach to the official capacity of a person, whether under national or international law, shall not bar the Court from exercising its jurisdiction over such a person.

<sup>18</sup> Vgl. die Presseerklärung Nr. JL/PIU/403-E der Anklagebehörde beim Jugoslawien-Gerichtshof vom 27. Mai 1999. Die frühere Chefanklägerin Arbour hat in ihrem Antrag auf Erlaß eines Haftbefehls ausdrücklich betont: "[T]his indict-

ment is the first in the history of this Tribunal to charge a Head of State during an on-going armed conflict with the commission of serious violations of international humanitarian law".

<sup>19</sup> Urt. v. 04.09.1998; vgl. Pressemitteilung Nr. AFR/95 L/2898 des Ruanda-Gerichtshofs vom 4. September 1998.

<sup>20</sup> Zur Terminologie: Schröder, in: Graf Vitzthum (Hrsg.), Völkerrecht (1997) 6. Abschnitt Tz 34 ff.

<sup>21</sup> Vgl. Doehring, Völkerrecht (1999) Tz 672.

<sup>22</sup> Dazu IGH-Urteil im Fall Barcelona Traction, ICJ-Rep 1970, 3.

<sup>23</sup> Vgl. nur Bröhmer, State Immunity and the Violation of Human Rights (1997) 147.

*materiae* daher nicht für einen allgemein geltenden Satz des Völkerrechts. Zudem ist streitig, seit wann das Verbot der Folter Geltung hat; hierüber konnten auch die Lordrichter im Fall Pinochet keine Einigkeit erzielen<sup>24</sup>. Bei ihrer Entscheidungsfindung haben sie sodann berücksichtigt, daß während der Amtszeit des Senators Pinochet als chilenischer Präsident das Übereinkommen gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung vom 10. Dezember 1984<sup>25</sup> in Kraft getreten ist. Das Übereinkommen wurde für Spanien mit dem 21. Oktober 1987, für das Vereinigte Königreich mit dem 8. Dezember 1988 und für Chile mit dem 30. Oktober 1988 wirksam.

Keine Bedeutung für den vorliegenden Fall erlangt hingegen die – vom *House of Lords* gleichwohl erörterte – Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts, der zufolge die Immunität *ratione materiae* eines früheren Diplomaten nicht *erga omnes* wirkt<sup>26</sup>. Da das Diplomatenrecht den Charakter eines *self-contained regime* hat, dürfen anhand des Diplomatenrechts getroffene Aussagen nicht unbesehen auf die Rechtsstellung von Staatsoberhäuptern übertragen werden. Dies ist auch die Position im Recht des Vereinigten Königreichs; section 20(1) des State Immunity Act 1978 schreibt vor, daß die Vorschriften über die diplomatische Immunität *entsprechende* Anwendung finden.<sup>27</sup>

24 Die Uneinigkeit innerhalb der Mehrheit betrifft die Bestimmung des Datums, von dem an Senator Pinochet keinen Immunitätsschutz mehr genießt (dazu *Paulus*, Triumph und Tragik des Völkerstrafrechts, NJW 1999, 2644 [1645]); weitergehend demgegenüber *Lord Millet* und auch das Urteil vom 25. November 1998. Wie *Lord Millet* auch *Ambos*, Pinochet – 2. Akt, JZ 1999, 564 (565).

25 BGBl II 1990, 246.

26 BVerfGE 96, 68 (86 ff.); vgl. dazu *Doehring/Ress* AVR 37 (1999) 68 ff.

27 Die Vorschrift lautet auszugsweise:

#### IV. Analyse der Entscheidung des *House of Lords*

##### 1. Die Entscheidungsvarianten

Nach den Voten, welche die Entscheidung tragen, ist die Immunitätseinwendung teilweise erfolgreich. Weitergehend vertrat *Lord Millett* unter Hinweis auf unter anderem Art. 5 der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte und Art. 7 IPBPR die Auffassung, daß das in diesen Artikeln verankerte Verbot der Folter bereits 1973 Bestandteil des Völkerrechts gewesen sei und Senator Pinochet daher wegen aller ihm vorgeworfenen Fälle der Folter bzw. der Verabredung hierzu an das Königreich Spanien ausgeliefert werden könne. Demgegenüber kam *Lord Goff* zu dem Ergebnis, daß die Auslegung des Übereinkommens gegen Folter durch die Mehrheit der Lordrichter nicht mit dem auf Rechtssicherheit zielenden, in Art. 32 Abs. 2 WDRK kodifizierten Grundsatz vereinbart werden könne, daß ein Verzicht auf die Immunität stets ausdrücklich erklärt werden muß. *Lord Goff* stellte in den Mittelpunkt seiner Überlegungen, daß die Immunitätsproblematik Gegenstand weder der Verhandlungen war noch einer Bestimmung des Übereinkommen gegen Folter geworden ist.

##### 2. Die Voten der Mehrheit

Nach den Voten der Mehrheit der Lordrichter genießt Senator Pinochet nur für nach dem 8. Dezember 1998 begangene Folterhandlungen keine Immunität *ratione materiae*. Ausgangspunkt der Überlegungen der Lordrichter ist section 20(1) des State Immunity Act 1978, kraft dessen Staatsoberhäupter Immunität in sinngemäß

"Subject to the provisions of this section and to any necessary modifications, the Diplomatic Privileges Act 1964 shall apply to –

(a) a sovereign or other head of state;

(b-c) ...

as it applies to a head of a diplomatic mission ..."

(Der Diplomatic Privileges Act 1964 hat die Wiener Diplomatenrechtskonvention dem englischen Recht inkorporiert.)

ßer Anwendung des Diplomatentrechts genießen, was als Kodifizierung geltenden Völkergewohnheitsrechts charakterisiert wurde (*Lord Hope*).

#### a. Folter als Hoheitsakt?

Für die Bestimmung des Schutzzumfangs der Immunität *ratione materiae* maßgebliche Bestimmung des Diplomatentrechts ist Art. 39 Abs. 2 WDRK; in Anlehnung hieran unterliegen in Ausübung der dienstlichen Tätigkeit eines Staatsoberhauptes vorgenommene Handlungen nicht der Strafverfolgung. Welche Handlungen eines Staatsoberhauptes so qualifiziert werden können, bestimmt die Verfassung seines Staates. Immunitätsschutz genießen nur hoheitliche Akte, nicht aber Handlungen, die nach Maßgabe des nationalen Verfassungsrechts privaten Charakter haben. *Lord Hope* hob in diesem Zusammenhang hervor, daß die Immunität *ratione materiae* unberührt bleibt, wenn hoheitliche Akte strafrechtlich erheblich sind, da es gerade der Zweck dieser Immunität ist, frühere Staatsoberhäupter gegen derartige Vorwürfe zu schützen (im Ergebnis ebenso *Lord Millet*).

Keinen Immunitätsschutz genießen demgegenüber kriminelle Handlungen, die entweder lediglich dem (privaten) Vergnügen oder (persönlichen) Nutzen des früheren Staatsoberhauptes dienten. *Lord Hutton* hat aber dargelegt, daß diese Überlegung im Fall Pinochet nicht weiterhelfe. Die Senator Pinochet vorgeworfenen (Folter-) Handlungen dienten nicht seinen privaten, sondern den öffentlichen Interessen Chiles, wie sie Senator Pinochet verstand. Aus diesem Grunde seien sie nach chilenischem Verfassungsrecht als Regierungshandeln und somit als dienstliche Tätigkeit Senator Pinochets als chilenisches Staatsoberhaupt zu qualifizieren.

#### b. Die Bestimmung des immunitätsbrechenden Satzes des Völkerrechts

Die Lordrichter haben hinsichtlich der unterschiedlichen Kategorien auslieferungs-

fähiger Delikte abweichende Entscheidungen über den Erfolg der Immunitätseinwendung getroffen. Im Hinblick auf die Senator Pinochet vorgeworfene Beteiligung an Verabredungen zum Mord und Mordversuchen haben sie die Existenz eines immunitätsbrechenden Satzes des Völkerrechts nicht festzustellen vermocht. Demgegenüber greift diese Einwendung hinsichtlich der Handlungen nicht, die durch das Übereinkommen gegen Folter verboten sind.

Von entscheidender Bedeutung für die Entscheidung, nach dem 8. Dezember 1988 begangene Folterhandlungen als nicht mehr von der Immunität *ratione materiae* gegen Strafverfolgung geschützt anzusehen, ist die Auseinandersetzung mit dem in Art. 32 Abs. 2 WDRK verankerten Grundsatz der Ausdrücklichkeit des Immunitätsverzichts. Wie auch *Lord Goff* entschied *Lord Hope*, daß das Übereinkommen gegen Folter nicht als Ausdruck einer Immunitätsausnahme angesehen werden könne. Wie noch darzustellen sein wird, überzeugt diese Auffassung. Das Votum von *Lord Hope* wird daher der weiteren Darstellung zugrundegelegt. *Lord Hope* erörterte in diesem Zusammenhang noch, ob für den Immunitätsverzicht in Anlehnung an die Staatenpraxis<sup>28</sup> auch eine Auslegung des Übereinkommens gegen Folter ausreichen könnte, der zufolge dieses notwendig einen solchen Verzicht impliziere. *Lord Hope* verneinte dies. Zwar erfasse die Folterdefinition als potentielle Täter auch Staatsoberhäupter (so auch *Lord Phillips*), ihr kann aber keine generell immunitätsbrechende Wirkung attestiert werden.

28 Die Lordrichter verweisen insoweit auf section 1605(a)(1) des Federal Sovereign Immunities Act der Vereinigten Staaten von Amerika. Diese Vorschrift lautet auszugsweise:

"Section 1605. General exceptions to the jurisdictional immunity of a foreign state.

(a) A foreign state shall not be immune from the jurisdiction of courts of the United States or of the States in any case -

(1) in which the foreign state has waived its immunity either explicitly or by implication ...".

(i) *Staatsoberhäupter als Täter von Folterhandlungen*

Als Folternde kommen nach der Definition der Folter in Art. 1 Abs. 1 des Übereinkommens Angehörige des öffentlichen Dienstes oder andere in amtlicher Eigenschaft handelnde Personen in Betracht. Zwar sei es möglich, daß der Begriff des Angehörigen des öffentlichen Dienstes nur Personen bezeichnen könnte, die in der Hierarchie unterhalb dem jeweiligen Staatsoberhaupt stehen. Allerdings müsse jedes Staatsoberhaupt, das im Rahmen seines Amtes Folterhandlungen anordnet oder billigt, als in amtlicher Eigenschaft handelnde Person angesehen werden. Es wäre, so *Lord Hope*, befremdlich, wenn man die Bestimmungen des Übereinkommens gegen Folter nicht auf das Verhalten von Staatsoberhäuptern anwenden wollte, die gegenüber ihren Untergebenen die Vornahme von Folterhandlungen anordneten und deshalb die zuvörderst hierfür Verantwortlichen wären.

(ii) *Keine notwendig immunitätsbrechende Wirkung*

Daß nicht bereits Art. 1 Abs. 1 des Übereinkommens gegen Folter jeden denkbaren Immunitätsschutz beseitigt, folgerte *Lord Hope* daraus, daß die Immunität amtierender Staatsoberhäupter *ratione personae* ihrerseits den Charakter von *ius cogens* habe. Dessen eingedenk könne man nicht davon ausgehen, daß das Übereinkommen *eo ipso* immunitätsbrechende Wirkung habe. Normhierarchische Überlegungen bestätigen die Korrektheit dieses Ansatzes. Sind sowohl das Verbot der Folter als auch die Immunität amtierender Staatsoberhäupter *ratione personae* Gegenstände einer zwingenden Völkerrechtsnorm, so kann keine dieser beiden Normen Vorrang vor der anderen beanspruchen. Dies hat zur Folge, daß das Verbot der Folter nicht als durchgängig strafrechtlich sanktionsbewehrt angesehen werden kann. Als *lex posterior* könnte dieses Verbot nämlich nur dann derogierende Wirkung gegenüber der Immunität haben, wenn sein Regelungszweck

sich auch auf das Immunitätsrecht erstreckte. Hierfür fehlt es aber an eindeutigen Anhaltspunkten; in anderen einschlägigen Völkerrechtsquellen ist die Immunitätsproblematik ausdrücklich geregelt (vgl. nur Art. 27 des Statuts für den Internationalen Strafgerichtshof).

*Lord Hope* führte weiter aus, daß es angesichts dessen, daß damit eine Form der Immunität von den Bestimmungen des Übereinkommens unberührt geblieben sei, schwer falle, ohne ausdrücklich dahin lautende Bestimmung eine Beseitigung anderer Formen der Immunität zu rechtfertigen. Dies begründete er unter Hinweis auf die Entstehungsgeschichte des Übereinkommens damit, daß die einzelstaatlichen Gerichte gehalten seien, um der Rechtssicherheit willen völkerrechtliche Verträge möglichst einheitlich auszulegen. Angesichts der sachlichen Weite der Folterdefinition sei aber eher unsicher, ob die Gerichte anderer Staaten sich einer Auslegung anschließen würden, die auf eine notwendige Durchbrechung der Immunität hinauslaufe.

(iii) *Gegenmeinung: Immunitätsbrechende Wirkung der Folterdefinition*

Demgegenüber gelangten zwei Lordrichter zu dem Ergebnis, daß das Übereinkommen gegen Folter als solches immunitätsbrechende Wirkung habe. Nach der Auffassung von *Lord Hutton* können im Anwendungsbereich des Völkerrechts Folterhandlungen nicht zu den amtlichen Funktionen eines Staatsoberhauptes zählen, wenn die Folter ausdrücklich als Verbrechen gegen das Völkerrecht verboten ist. Ähnlich geht *Lord Phillips* davon aus, daß angesichts der allen Signatarstaaten des Übereinkommens gegen Folter obliegenden Pflicht, Folter strafrechtlich zu verbieten,<sup>29</sup> die Anwend-

<sup>29</sup> Diese Pflicht folgt aus Art. 4 Abs. 1 des Übereinkommens gegen Folter. Ergänzend schreibt Art. 5 Abs. 1 des Übereinkommens vor, daß die Vertragsstaaten die notwendigen Maßnahmen treffen, um ihre Gerichtsbarkeit über Folterhandlungen zu begründen, wenn diese einen territorialen oder personalen Bezug zum betref-

barkeit der Immunität *ratione materiae* mit dem Übereinkommen unvereinbar sei, erfasse dieses doch ausschließlich Verhaltensweisen, die im Falle ihrer Anwendbarkeit von der Immunität *ratione materiae* erfaßt würden. Die weitergehende Auffassung von Lord Millet, daß das Verbot der Folter bereits 1973 den Charakter von *ius cogens* hatte und das Übereinkommen gegen Folter lediglich eine Neudefinition des Verbots enthalte, führt zu demselben Ergebnis.

**(iv) Die Lösung Lord Hopes, Lord Savilles und Lord Browne-Wilkinsons**

Nach der Auffassung von Lord Hope führt der Beitritt Chiles zur Folterkonvention zum Wegfall der Immunitätseinwendung. Lord Hope wies darauf hin, daß die Vorstellung, daß einzelne, die Verbrechen gegen das Völkerrecht begehen, hierfür zur Verantwortung gezogen werden können, inzwischen völkerrechtliches Gemeingut geworden sei. Zudem habe sich bis zum Jahr 1989 in der Völkerrechtslehre die Auffassung durchgesetzt, daß weitverbreitete und systematische Folter als derartiges Verbrechen verboten sei. Seitdem das Übereinkommen gegen Folter in Kraft ist und daher auch im Ausland begangene Folterhandlungen der Strafverfolgung unterworfen werden müssen, könne sich ein Signatarstaat des Übereinkommens gegenüber dem Vorwurf weitverbreiteter und systematischer Folter nicht mehr auf die Immunität *ratione materiae* berufen. Lord Hope betonte aber ausdrücklich, daß hiermit weder ein Immunitätsverzicht konstruiert sei noch das Übereinkommen gegen Folter dahin ausgelegt werden könne, die Immunität früherer Staatsoberhäupter in Ansehung von Folterhandlungen generell beseitigt zu haben. Lediglich seien die den Staaten im Hinblick auf Verbrechen gegen das Völkerrecht nach Völkergewohnheit obliegenden Verpflichtungen

fenden Staat aufweisen. Art. 7 Abs. 1 des Übereinkommens legt schließlich den Grundsatz *aut dedere aut iudicare* nieder.

so schwerwiegend, daß sie der Immunitätseinwendung den Boden entzögen. Eine dogmatische Einordnung seines Ergebnisses hat Lord Hope nach alledem freilich nicht vorgenommen. Gleiches gilt für die Auffassung Lord Savilles und Lord Browne-Wilkinsons, daß jedenfalls mit dem Wirksamwerden des Übereinkommens für Chile, Spanien und das Vereinigte Königreich (Lord Saville: zwischen diesen Staaten) Übereinkunft darüber bestehe, kraft deren die Einwendung der Immunität *ratione materiae* ehemaliger Staatsoberhäupter gegenüber Foltervorwürfen nicht mehr erhoben werden könne.

**V. Bewertung**

Mit seiner Entscheidung hat das *House of Lords* einen wichtigen Beitrag zur Fortentwicklung des Völkerrechts geleistet. Zwar mag die "Vielstimmigkeit" der Voten auf den ersten Blick verwirrend wirken,<sup>30</sup> allein dies liegt in der Natur der Rechtsprechung englischer Gerichte. In der Sache selbst führt die "Vielstimmigkeit" dennoch zu einem eindeutigen Ergebnis. Die Mehrheit der Lordrichter entschied, daß Senator Pinochet wegen der nach den spanischen Vorwürfen in seine Verantwortung fallenden, nach dem 8. Dezember 1988 vorgenommenen Folterhandlungen an Spanien ausgeliefert werden kann. Vom Makel der Mitwirkung eines befangenen Richters befreit, ist diese Entscheidung zugleich vorsichtig und mutig genug, um den internationalen Menschenrechtsschutz ein großes Stück voranzubringen. Die Entscheidung kann einerseits auf eine solide dogmatische Grundlage gestellt werden, andererseits berücksichtigt sie das Spannungsfeld, in dem sich Fälle wie derjenige des Senators Pinochet üblicherweise abspielen: den friedlichen Übergang hin zu einem

<sup>30</sup> Vgl. Stanley, Pinochet zum zweiten, *Blätter für deutsche und internationale Politik* 1999, 532 (534 f.), die insbesondere die Entscheidung der Mehrheit der Lordrichter als "konfus" bezeichnet.

demokratischen Staats- und Regierungssystem.

### 1. Dogmatik

Folgt man der Auffassung von *Lord Hope* und sieht in den Bestimmungen des Übereinkommens gegen Folter keine Immunitätsausnahme, so ist es am ehesten naheliegend, die Versagung der Immunität *ratione materiae* gegenüber Senator Pinochet als Folge einer statusbegrenzenden Verwirkung<sup>31</sup> dieses Souveränitätsrechts anzusehen. Die Entscheidung macht somit eine Ausnahme vom völkerrechtsgeschichtlich gewachsenen Gleichlauf von Staaten- und Amtsträgerimmunität<sup>32</sup>. Zweifellos ist die Annahme einer Verwirkung der Immunität konstruktiv "schwächer" als es eine Ausnahme vom Immunitätsschutz, etwa in der Form einer gegenständlichen Begrenzung<sup>33</sup> oder Verdrängung<sup>34</sup> des Immunitätsschutzes, wäre. Verwirkung kann nur nach Maßgabe der Umstände des Einzelfalls eintreten, eine Immunitätsausnahme für Folterhandlungen könnte demgegenüber als allgemein geltender völkerrechtlicher Satz angesehen werden. Ein allgemein geltender Satz dieses Inhalts geriete freilich allzu leicht in Widerspruch mit dem Grundsatz *par in parem non habet imperium*. Die Staatenpraxis der Neunziger Jahre zeigt nur, daß die Staaten bereit sind, eine internationale Strafgerichtsbarkeit mit allen ihren beschränkenden Folgen für überkommene

Immunitätsvorstellungen zu akzeptieren. Demgegenüber ist keine parallele Entwicklung in der Staatenpraxis feststellbar, die auf eine Ausweitung der einzelstaatlichen Jurisdiktionskompetenz hinauslief. Hieran ändert sich auch nichts, wenn man berücksichtigt, daß die Durchsetzung des Verbots der Folter der Verteidigung der Weltrechtsordnung dient<sup>35</sup>. Daß im Übereinkommen gegen Folter eine Immunitätsausnahme verankert sei, kann angesichts der Verschiedenheit der Regelungsbereiche (Staaten-) Verantwortlichkeit und Menschenrechtsschutz nicht methodisch einwandfrei begründet werden, so wünschenswert eine derartige Ausnahme auch sein mag. Auch ist es nur schwer vorstellbar, daß, worauf *Lord Goff* zu Recht hinwies, die Signatäre des Übereinkommens gegen Folter eine Immunitätsausnahme *sub silentio* vereinbaren wollten. Zudem berührt das Übereinkommen gegen Folter nicht die Anwendbarkeit des herkömmlichen Sanktionensystems des Völkerrechts, soweit Folterhandlungen wegen einer durchgreifenden Immunitätseinwendung nicht strafrechtlich verfolgt werden können. Demgegenüber bestehen keine Bedenken dagegen, die Immunitätseinwendung als verwirkbar anzusehen. Das Institut der Verwirkung knüpft an ein Verhalten an, das im Sinne eines Nicht-Mehr-Geltendmachen-Wollens einer Rechtsposition gedeutet werden kann. Beitritt zum und Ratifikation des Übereinkommens gegen Folter können als ein derartiges Verhalten gedeutet werden, denn ein Staat, der so handelt, gibt damit zu erkennen, daß er das Verbot der Folter als ein mit strafrechtlichen Sanktionen bewehrtes, d.h. über das herkömmliche Sanktionensystem für Völkerrechtsverstöße hinausgehendes, Verbot akzeptiert.

31 Vgl. zu dieser Rechtsfigur *Kokott*, Mißbrauch und Verwirkung von Souveränitätsrechten bei gravierenden Völkerrechtsverstößen, in: FS Bernhardt (1995) 135, 138 f, 140, 145 f; krit. *Bröhmer*, State Immunity and the Violation of Human Rights (1997) 194.

32 *Scheffler*, Die Bewältigung hoheitlich begangenen Unrechts durch fremde Zivilgerichte (1997) 102 f, 119 ff.

33 So *Bröhmer*, State Immunity and the Violation of Human Rights (1997) 196 ff, insbes. 203.

34 So *Ambos*, Pinochet – 2. Akt, JZ 1999, 564 (566) in hier nicht geteilter Auslegung des Votums von *Lord Hope*.

35 Vgl. *Paulus*, Triumph und Tragik des Völkerstrafrechts, NJW 1999, 2644 (2645).

## 2. Immunitätsverwirkung und Systemwechsel

Insbesondere bei Systemwechseln kann die Immunitätsverwirkung zur Achillesferse eines Übergangsprozesses werden. Eine Verwirkung der Immunität *ratione materiae* kommt insbesondere dann in Betracht, wenn nach dem Untergang einer Diktatur ein Angehöriger der vormaligen Staatsführung unter Anklage gestellt werden soll – wegen des Prinzips *aut dedere aut iudicare* macht es insoweit keinen Unterschied, ob dies im In- oder Ausland geschehen soll. Da in allen diktatorischen Systemen der Welt Folterpraktiken an der Tagesordnung sind, wird es wegen der Verfolgbarkeit derartiger Handlungen im Fall der Verwirkung der Immunität *ratione materiae* den betreffenden Staaten erschwert, einen Übergang zur Demokratie durch großzügige Straffreiheitsversprechen oder Amnestieregelungen "abzusichern". Das chilenische Straffreiheitsversprechen im Fall Pinochet erfolgte durch den Erwerb eines Mandats als Senator auf Lebenszeit nebst der damit verbundenen Immunität eines Parlamentariers vor Strafverfolgung im eigenen Land.

Das bedeutsamste Beispiel für einen friedlichen Systemwechsel, der Amnestieregelungen einschloß, ist die mit der Amnestiezusage für den Fall der Abgabe eines Geständnisses vor der Wahrheits- und Versöhnungskommission verbundene Demokratisierung Südafrikas. Allerdings wird

man mit Fug und Recht bloße Straffreiheitsversprechen als höchst zweifelhaft einschätzen müssen, da sie zu einseitig den persönlichen Interessen der Angehörigen der vormaligen diktatorischen Staatsführung dienen. Hingegen kann man Amnestieregelungen nicht jede Berechtigung absprechen, da sie die Möglichkeit der Strafverfolgung zumindest für den Fall der Nichterfüllung der Amnestievoraussetzungen vorsehen. Damit genügen sie dem Übereinkommen gegen Folter, das nicht näher bestimmt, wie die darin verlangte strafrechtliche Regelung gestaltet sein soll. Zwar wird eine Amnestieregelung gewöhnlich dazu führen, daß einem Schuldeingeständnis keine strafrechtliche Ahndung folgt. Dies ist aber einerseits für die Vermeidung eines Bürgerkriegs kein zu hoher Preis, und andererseits darf die immense Bedeutung, die dem Aufdecken aller Formen von Fehlverhalten zukommt – im Fall Südafrikas gilt dies gerade für viele zuvor unbekannte Folterpraktiken des Apartheid-Regimes und auch seiner Gegner – für den Wandel der öffentlichen Meinung nicht unterschätzt werden. Insoweit kann eine Amnestieregelung zur Absicherung der Ergebnisse des Systemwechsels beitragen und damit der Sicherung der Menschenrechte gegen künftige Verletzungen einen möglicherweise größeren Dienst erweisen als der Versuch einer – im Rechtsstaat, wie das deutsch-deutsche Beispiel zeigt, oft nur schwer möglichen – strafrechtlichen Aburteilung der Täter.



## NGOs and Police Against Prejudice - NAPAP

Ausbildungsmaßnahme im Rahmen der Ausbildung von Anwärtern  
für den Mittleren Polizeivollzugsdienst  
– Beobachtungen des Trainings im Juli 1999 –

Norman Weiß

### 1. Allgemeines

Mit dem Projekt, das von der Europäischen Union gefördert wurde, soll Polizeiarbeit in multikulturellen Gesellschaften verbessert werden. Es geht dabei sowohl darum, der Polizei das Arbeiten zu erleichtern, als auch darum, den Bürgern zu zeigen, daß dies ihre Polizei ist, die für sie tätig wird. Damit wird ein wichtiger Entstehungshintergrund des Projekts, die existierenden multikulturellen Gesellschaften in Teilen Großbritanniens und der Niederlande, deutlich. Dort gehört „Community policing“ zum Arbeitsalltag.

Auf Brandenburg bezogen kann die Maßnahme wegen des tatsächlich geringen Anteils von Ausländern und Angehörigen ethnischer Minderheiten an der Wohnbevölkerung nur eine andere Zielsetzung verfolgen. Generell geht es deshalb darum, dem in einer freiheitlich-demokratischen Rechtsordnung und offenen Gesellschaft agierenden Polizisten die zunehmende faktische Notwendigkeit einer interkulturellen Verständigung deutlich zu machen. Gleichzeitig soll seine diesbezügliche Handlungskompetenz gefördert werden.

In der Bundesrepublik Deutschland werden NAPAP-Projekte bislang in Frankfurt am Main und im Land Berlin durchgeführt. Die Ausbildung für Polizeianwärter des Mittleren Polizeivollzugsdienstes fand in Brandenburg erstmals statt.

### 2. Notwendigkeit der Maßnahme

#### a. Tatsächlicher Hintergrund

Den Jahresberichten des Bundesamtes für Verfassungsschutz zufolge liegt das Land

Brandenburg bei den Straf- und Gewalttaten mit fremdenfeindlichem, rassistischem und rechtsextremistischem Hintergrund pro Einwohner seit Jahren deutlich über dem Bundesdurchschnitt. Hinzu kommt, daß die Brandenburger Polizei durch Fälle von diskriminierendem Fehlverhalten einzelner Beamten häufig in die Schlagzeilen kommt.

Hinsichtlich der gesellschaftlichen Verwurzelung einer pluralistischen und freiheitlich-demokratischen Staatsbürgerkultur bestehen in Teilen der Bevölkerung - zum Teil nachvollziehbare, aber gleichwohl nicht hinnehmbare - Defizite. Diese legen nahe, daß es auch einen gewissen Handlungsbedarf im Hinblick auf die Sensibilisierung und die Förderung der interkulturellen Handlungskompetenz der Beamten der Brandenburger Polizei gibt. Trotz der geringen Zahl in Brandenburg lebender Ausländer und Angehörigen ethnischer Minderheiten geht es darum, die Handlungskompetenz der Polizei im Umgang mit (vermeintlichen oder tatsächlichen) Ausländern zu stärken. Hierbei ist insbesondere an das Umland von Berlin, das Grenzgebiet zu Polen und (mögliche) Zentren des Tourismus zu denken.

Vor diesem Hintergrund unterstützten staatliche Stellen (Fachhochschule der Polizei des Landes Brandenburg und Ausländerbeauftragte des Landes Brandenburg) sowie interessierte Nichtregierungsorganisationen (Trainingsoffensive e.V. und Büro gegen ethnische Diskriminierung in Berlin und Brandenburg) das Projekt und führten es gemeinsam durch.

### **b. Einschätzung der Polizeischüler**

Die Schüler wurden zu Beginn gefragt, ob sie die Maßnahme für notwendig halten. Insgesamt hielt eine knappe Mehrheit die Maßnahme für notwendig (21:17; 2 k.A.). Innerhalb der Gruppen gab es signifikante Unterschiede. So bejahte die erste - altersmäßig heterogenste - Gruppe die Notwendigkeit fast geschlossen (12:3), während die dritte Gruppe gerade entgegengesetzt votierte (1:13). Dementsprechend sprachen sich diese beiden Gruppen auch dezidiert dazu aus, ob in der bisherigen Ausbildung das Thema ausreichend behandelt worden sei oder nicht. Die Antworten der zweiten Gruppe zeigten eine klare Bejahung der Notwendigkeit (8:1, 2 k.A.), die bisherige Behandlung wurde nicht eindeutig bewertet (3:3, 5 k.A.).

Die Schüler verwahrten sich (zum Teil auf den Fragebögen, überwiegend aber im Rahmen des Unterrichts) gegen den von ihnen bereits in der Durchführung der Maßnahme vermuteten Pauschalvorwurf, als Angehörige des Berufsstandes rassistisch zu denken und handeln. Manche vermuteten hinter der Maßnahme eine „Gehirnwäsche“. Unabhängig davon war auffällig, daß sich die Schüler immer wieder darauf zurückzogen, jedermann vor dem Gesetz gleich zu behandeln. Deshalb (!) hätten sie kein Ausländerproblem. Dabei differenzierte die Mehrzahl der Schüler danach, ob sie im Dienst sei oder nicht. Als Beamte würden sie in Diskriminierungssituationen einschreiten, als Privatperson nicht den Helden spielen, sondern eher die Polizei benachrichtigen. Manche Schüler vertraten im Gespräch vor dem Hintergrund eigener Diskriminierungserfahrungen (als Ostdeutsche oder Polizisten) auch die Ansicht, daß jeder diskriminiert werde und man damit leben müsse.

Da sich die Maßnahme an ein viermonatiges Praktikum anschloß, wurden die Schüler auch nach ihren bisherigen beruflichen Erfahrungen mit Ausländern oder Angehörigen ethnischer Minderheiten befragt. Dabei ging es darum, einerseits ihren Erfahrungshorizont kennenzulernen und

andererseits für sie den Praxisbezug erkennbar werden zu lassen.

### **c. Eindruck des Verfassers**

Während der Unterrichtsbeobachtung und der Pausengespräche hatte der Verfasser den Eindruck gewinnen müssen, daß die Maßnahme notwendig ist. Der Sprachgebrauch einiger Schüler („Zecken“, „Elemente“) und ihre Auffassungen („Es ist doch mal so, daß Ausländer nicht so reinlich sind wie Deutsche!“, „Bei Polen schaut man natürlich, ob das Auto gestohlen ist.“) ließen erkennen, daß es ein beachtliches Maß an Vorurteilen und fremdenfeindlichen Anschauungen gibt. Auffällig war, daß Ausländer nur als Gruppe wahrgenommen und beurteilt wurden („Philippinische Frauen = Prostituierte“, „Vietnamesen = früher billige Arbeitskräfte, heute Zigarettenschmuggler“, „Polen, Rumänen = Autodiebe, Einbrecher“). Ein polnischer Professor, der mit dem Wagen nach Frankreich fährt, um dort einen Vortrag zu halten, lag ersichtlich außerhalb der Vorstellungskraft. Besorgniserregend erschien, daß ein gruppenbezogener Generalverdacht als legitim angesehen wurde („Man kann doch nicht jeden einzelnen vorher fragen“).

Tatsächliche Kontakte mit Ausländern, etwa im privaten Bereich, hatten bislang nur vereinzelt stattgefunden, auch die dienstlichen Begegnungen waren bislang (naturgemäß) gering und beschränkten sich überwiegend, aber nicht nur auf Verkehrskontrollen.

## **4. Beschreibung der Maßnahme**

### **a) Schüler, Trainer und Dauer**

Es handelte sich um drei Gruppen von Polizeischülern, die voneinander getrennt - jeweils vier Tage von 8 bis 15 Uhr - unterrichtet wurden. Die Schüler hatten ihr mehrmonatiges Praktikum abgeschlossen und verfügten so über erste Kenntnisse aus der praktischen Arbeit.

Das Training wurde von *Carl Chung*, pro-

fessioneller Trainer der Trainingsoffensive e.V. und *Dr. Ali Fathi*, Vorsitzender des Büros gegen Diskriminierungen in Berlin und Brandenburg, durchgeführt.

Die Trainingsoffensive ist eine Berliner Einrichtung, die auch dort in das NAPAP-Projekt integriert ist. Sie ist an Organisation und Durchführung von Anfang an beteiligt; d.h. bei der aktuellen Maßnahme knüpft sie an den Erfahrungen des letzten Jahres (1998) an. Mit ihrer Arbeit will sie Alternativen zu Diskriminierung und Gewalt aufzeigen. Dazu führt sie Seminare durch, die durch erfahrungs- und handlungsorientiertes Erleben und Lernen den Kursteilnehmern Ursachen und Motive der gesellschaftlichen Ausgrenzung von Minderheiten verständlich machen und die eigene Handlungskompetenz erweitern sollen.

Das Büro gegen Diskriminierungen in Berlin und Brandenburg wird von verschiedenen Migrantorganisationen getragen und nimmt seit Ende 1996 vielfältige Aufgaben wahr. Hierzu gehören die Beratung für von Diskriminierung und Rassismus Betroffene, Öffentlichkeitsarbeit sowie Vernetzung und Kommunikation. Seit längerem arbeiten die Trägerorganisationen und seit 1996 das BDB in verschiedenen Projekten mit der Berliner Polizei zusammen, um durch Aufklärung und Schulung das gegenseitige Verständnis zu verbessern.

Ebenfalls anwesend waren *Dr. Stefan Hibel* aus dem Büro der Ausländerbeauftragten des Landes Brandenburg und jeweils ein Ausbilder der Fachhochschule der Polizei des Landes Brandenburg.

#### *b) Unterrichtsinhalte*

In insgesamt acht Unterrichtsmodulen sollte die Maßnahme die nachfolgenden Inhalte vermitteln:

- Erfahrungen mit Fremden und Bilder vom Fremden
- Migrationsgeschichte(n) in Deutschland
- Kultur und Sozialisation
- Probleme interkultureller Verständigung

- Diskriminierung
- Konfliktbearbeitung
- Fremdenangst - Ausländerfeindlichkeit - Rassismus
- Rechtsextremismus

Die Bestimmung dieser Inhalte resultierte aus den Erfahrungen der Trainer im Berliner Projekt und aus den Kenntnissen des Problemfelds „Umgang der Polizei mit ethnischen Minderheiten“ als Vertreter von Migrantorganisationen. Die Maßnahme und ihre Inhalte wurde aber auch auf die Vorkenntnisse der Polizeischüler abgestimmt. Hierzu fanden Vorbesprechungen mit den zuständigen Fachlehrern statt.

#### *c) Unterrichtsform*

Den inhaltlichen Vorgaben folgend, gliederte sich der Unterricht in einzelne Module. Dabei wechselte Frontalpräsentation mit Gesprächsrunden; die Schüler mußten einzelne Fragen in Arbeitsgruppen behandeln und ihre Ergebnisse der Gesamtgruppe präsentieren und sich der Diskussion stellen; es gab Rollenspiele; außerdem wurde ein Lehrvideo gezeigt und diskutiert.

### **5. Würdigung**

#### *a) Allgemeines*

Die gute Kooperation von NGOs und Trainern einerseits und der Polizei andererseits sowohl in der Vorbereitungsphase als auch während der Maßnahme hat sicherlich zum Gelingen beigetragen.

Die Trainer waren sich der schwierigen Situation, in der die Maßnahme durchgeführt wurde, bewußt (Pflichtveranstaltung ohne Prüfungsrelevanz, die kurz vor wichtigen Prüfungen stattfand). Außerdem waren sie auf die Vorbehalte der Polizeischüler, die die Durchführung der Maßnahme als latenten Vorwurf der Ausländerfeindlichkeit auffaßten, vorbereitet. Es gelang ihnen, trotz einer anfänglichen Mischung von Ablehnung und Langeweile

die Aufmerksamkeit der Gruppen zu gewinnen. Mit - von internen Gruppenstrukturen abhängigen - Unterschieden gelang es ihnen, die Polizeischüler zu aktiver Mitarbeit anzuregen und zum Nachdenken zu bringen.

### b) Methode

Dies wurde durch eine gelungene Mischung verschiedener Lehrtechniken und Arbeitsmethoden erreicht. Die Zusammenarbeit der Trainer und ihr Eingehen auf die Reaktionen der Gruppe trug ebenso dazu bei wie das spürbar ernsthafte Bemühen, den Polizeischülern nichts aufzuzwingen - so deren zum Teil artikulierte Befürchtung -, sondern diese zum eigenständigen Reflektieren von Vorurteilen und Klischeevorstellungen zu bewegen.

Die von den Trainern angewandten Methoden entsprachen denen der politischen Erwachsenenbildung: So sind Interaktionsspiele und Gruppenarbeit typische Instrumente, um soziale Kompetenz zu trainieren. Sie knüpften zudem an Arbeitstechniken an, die bereits in der Polizistenausbildung, insbesondere im Bereich Kommunikationstraining, Anwendung gefunden hatten. Gleichwohl (oder vielleicht auch gerade deswegen) kamen insbesondere die Interaktionsspiele bei einigen Teilnehmern nicht an („Kinderkram“).

Die Trainer verzichteten auf einen moralisierenden Unterrichtsstil, der die Schüler zudem noch in ihrer Ansicht bestärkt hätte, sie befänden sich in einer Verteidigungsposition. Vielmehr beschritten sie den für die Werteerziehung üblichen Weg der „Werte-Reflexion“ (Sibylle Reinhardt, *Moral- und Werteerziehung*, in: *Handbuch politische Bildung*, 1997, S. 446ff.).

Aufgrund des engen Zeitrahmens war es nicht möglich, die Struktur und Entstehung von Vorurteilen eigens zu thematisieren. Implizit wurde dies durch die vielfältigen Perspektivwechsel natürlich mitbehandelt.

### c) Inhalt

Inhaltlich wurden durch die verschiedenen Module die folgenden Bereiche abgedeckt: Was ist fremd? Was sind kulturbestimmende Merkmale? Wie erfolgen Prägungen? Daneben wurden Informationen über Ursachen von Zuwanderung und über Hintergründe und Entwicklung des deutschen Staatsangehörigkeitsrechts vermittelt. Damit wurden einige der für die Zielsetzung der Maßnahme wesentlichen Themen angesprochen.

Es fand kein Rechtsunterricht statt, der etwa Diskriminierungsverbote hergeleitet und die Bindung der vollziehenden Gewalt an Recht und Gesetz fruchtbar gemacht hätte. Dies erscheint auch angemessen, da für die Schüler hier eine eiserne Rückzugslinie verlief, derzufolge sie im Dienst jedermann gleich behandelten und ihre dienstlichen Anordnungen an Recht und Gesetz ausrichteten.

Die Schüler wollten Informationen über Kulturen, erwarteten eine Handlungsanleitung für den Umgang mit Ausländern. Das entsprach aber nicht der Zielsetzung von NAPAP. Statt dessen ging es darum, Klischees und ihre Voraussetzungen zu überwinden. Auf Nachfrage wurde gleichwohl informativ auf Besonderheiten etwa der türkischen Kultur (Ehrempfinden) eingegangen. Außerdem wurden Polizeibilder von Ausländern, die im Herkunftsland geprägt wurden, erläutert. Mögliche verdächtige Verhaltensweisen seien daher Strategien gegen Polizeiangst.

Die Trainer waren in der Lage, detaillierte Auskünfte zu erteilen und fundierte Informationen - etwa über Grundlagen, Entwicklung und Inhalte des deutschen Staatsangehörigkeitsrechts - zu geben. Dabei wurde auf den erschreckend niedrigen Kenntnisstand der Polizeischüler im Bereich deutscher Geschichte Rücksicht genommen.

### c) Wirkung

Aus den Beobachtungen während der Maßnahme läßt sich kein einheitliches Bild der Wirkung auf die Schüler gewinnen; diese variierte auch von Gruppe zu Gruppe. Abwartendes Desinteresse, Vorsicht und offene Ablehnung prägten die Anfangsphasen. Teilweise kam es zu offenen Diskussionen und Meinungs austausch; mitunter zeigten einige Schüler echtes Interesse an den vermittelten Inhalten und war es zu beobachten, daß sie von den Intentionen der Maßnahme erreicht wurden. In jeder Gruppe gab es Schüler, die durch Mitarbeit und Interesse den Fortgang des Trainings mitgewährleisteten und auch Mitschüler immer wieder einzubeziehen suchten.

Nach Eindruck des Verfassers waren einige der vermittelten Informationen für die Schüler neu, so etwa die Inhalte des geltenden Staatsangehörigkeitsrechts und seine historischen Hintergründe sowie die Neuerungen der Reform. Neu waren auch die Gründe für die Anwerbung von Gastarbeitern in der Bundesrepublik Deutschland und die Entwicklung dieser Migrationsbewegung.

Die Schüler selbst dokumentierten in ihren schriftlichen Antworten vor allem die folgenden Einschätzungen:

- zwar teilweise interessante Hintergrundinformation, aber zu wenig praktische Handlungsanleitung
- keine Relevanz für den polizeilichen Einsatz

Insgesamt fühlten sich 13 Schüler durch das Training gut informiert, waren sich aber mehrheitlich unsicher, ob dies sie besser für ihren Arbeitseinsatz wappne. 4 fanden sich immerhin zum Nachdenken gebracht, wohingegen 10 der Maßnahme in ihrer jetzigen Form jeglichen Nutzen absprachen.

Nach Abschluß der Maßnahme hatten 15 Schüler den Eindruck, es habe sich gelohnt,

was 11 verneinten.

### 6. Schlußfolgerungen

Eine Weiterführung der Maßnahme erscheint notwendig. Dabei ist eine Erweiterung auf den Bereich der Fortbildung sinnvoll. Außerdem sollte auch der gehobene Dienst angesprochen werden.

Den Polizisten sollte klarwerden, daß Kontakt mit der Polizei für Ausländer stets von anderer Qualität ist, als für Staatsangehörige. In der Gestalt des Polizisten begegnet dem Bürger die Staatsgewalt unmittelbar. Dies ruft bei fast jedem Menschen eine gewisse Befangenheit hervor. Um so mehr ist das bei Ausländern der Fall, deren aufenthaltsrechtlicher Status auch davon abhängt, „sich nichts zuschulden kommen“ zu lassen. Hierfür muß Sensibilität geweckt werden. Gleichbehandlung - die von den Polizeischülern immer wieder ins Feld geführt wurde - setzt Vergleichbarkeit voraus.

Der verbale Rückzug auf die allen gegenüber beachtete Gleichbehandlung wird durch die im Rahmen der Maßnahme geäußerten gruppenbezogenen Vorurteile und die Globalverdächtigungen konterkariert. Gleichbehandlung setzt den Blick auf das Individuum und den Vergleich mit anderen Individuen voraus.

Mit der Maßnahme ist kein immanenter Rassismusvorwurf verbunden. Das muß den teilnehmenden Beamten gerade auch von der eigenen Führung deutlich gemacht werden. Die Schulung dient der Vorbeugung, damit sich das Klima zwischen Polizei und Ausländern insgesamt verbessert und die mißlichen Vorfälle der Vergangenheit sich nicht wiederholen. Deshalb ist an der Pflichtteilnahme festzuhalten.

Hinzuweisen ist auf die „Grundprinzipien für die Anwendung von Gewalt und den Gebrauch von Schußwaffen durch Beamte mit Polizeibefugnissen“ - Resolution der Generalversammlung der Vereinten Nationen vom 14. Dezember 1990. In deren Ziff. 20 heißt es:

*„Bei der Ausbildung von Beamten mit Polizeibefugnissen widmen der Staat und die Vollstreckungsbehörden besondere Aufmerksamkeit den Fragen des Polizeiethos und der Menschenrechte [...]“*

Sinnvoll erscheint deshalb die Erweiterung des polizeilichen Unterrichts um eine Komponente „internationaler Menschenrechtsschutz“. Dadurch könnte verdeutlicht werden, daß die Bundesrepublik Deutschland auch international für das

Verhalten einzelner Polizeibeamter verantwortlich ist. „Police brutality“ ist ein regelmäßiger Prüfungspunkt, wenn es im Rahmen der Vereinten Nationen oder des Europarates darum geht, die menschenrechtliche Situation in einem Staat zu bewerten. Den Beamten sollte bewußt sein, daß sich ihr Verhalten auch auf das internationale Ansehen und die internationale Glaubwürdigkeit der Bundesrepublik Deutschland auswirken kann.

*Buchanzeige*

International Society for Human Rights (ISHR) / Internationale Gesellschaft für Menschenrechte (IGFM):

### **Human Rights Worldwide**

November 1999 Special Edition

The International Criminal Court (ICC) – „A gift of hope to future generations, and a giant step towards universal human rights“

ISSN 1015-5945, 40 Seiten

## Osttimor - wie geht es weiter?

Ulrike Eppe

---

Die Zeiten, in denen der Regierung Indonesiens jedes Mittel recht war, um die Loslösung der ehemaligen portugiesischen und 1975 annektierten Kolonie Osttimor zu vermeiden, sind glücklicherweise vorbei. Terror und Vertreibung der Zivilbevölkerung infolge des Referendums vom 30. August 1999 haben ein Ende gefunden, die für die Greuelthaten verantwortlichen Milizen und das indonesische Militär sind nach dem Eingreifen einer multinationalen Friedenstruppe abgezogen. Es bleibt jedoch die Frage, ob und wie die Verantwortlichen für Gewalt und Vertreibung zur Rechenschaft gezogen werden können.

In diesem Zusammenhang wurden verschiedentlich Anfragen an die Mitarbeiter des MenschenRechtsZentrums gerichtet. Die wesentlichen dabei angesprochenen Aspekte sollen an dieser Stelle aufgegriffen und dargestellt werden.

1. Eine Reihe von Friedens- und Menschenrechtsorganisationen fordern die Errichtung eines internationalen Tribunals, um die geschehenen Verbrechen aufzuklären und die Verantwortlichen zu bestrafen. Auch die Menschenrechtskommissarin der Vereinten Nationen, Mary Robinson, hat die Schaffung eines ad hoc-Tribunals verlangt. Zu seiner Errichtung bedarf es allerdings eines Beschlusses des Sicherheitsrates im Sinne von Kap. VII der UN-Charta.<sup>1</sup>

Bisher hat der Sicherheitsrat mit Resolution 1264 vom 15. September 1999 lediglich den Einsatz einer multinationalen Friedenstruppe beschlossen. Dadurch sollte der Frieden und die Sicherheit in Osttimor wiederhergestellt und die Arbeit von UNAMET (United Nations Mission in East Timor) geschützt und unterstützt werden. Der Sicherheitsrat hat dazu, ohne explizit von Völkermord oder sonstigen Menschenrechtsverletzungen zu sprechen, eine Friedensbedrohung im Sinne von Art. 39 der UN-Charta festgestellt. Die Resolution enthält eine umfassende Mandatierung, das heißt die an der multinationalen Truppe teilnehmenden Staaten sind autorisiert, alle zur Erfüllung des Mandats notwendigen Maßnahmen zu ergreifen.

Die Resolution bringt darüber hinaus bereits den Willen des Sicherheitsrates zum Ausdruck, auch die Täter zur Verantwortung zu ziehen ("the Security Council [...] demands that those responsible for such acts be brought to justice"). In welcher Form dies geschehen soll, geht aus der Resolution selbst nicht hervor, muß aber – (noch) in Ermangelung eines ständigen Internationalen Strafgerichtshofs – verstanden werden als der Wille, ein ad hoc-Tribunal zu errichten.<sup>2</sup>

Die Bundesregierung ist ihrerseits nicht daran gehindert, sich auf diplomatischem Wege – auch im Rahmen der EU – dafür einzusetzen, daß der Sicherheitsrat die Errichtung beschließt, um so zu erreichen, daß Völkermord oder andere schwere und schwerste Menschenrechtsverletzungen geahndet werden. Eine entsprechende rechtliche Verpflichtung der Bundesrepublik besteht jedoch nicht und kann auch nicht aus Art. VIII der Völkermord-

---

1 Vgl. die Beschlüsse des Sicherheitsrates zur Errichtung der Gerichtshöfe für die Verfolgung der Verbrechen im ehemaligen Jugoslawien und in Rwanda, Res. 808 (1993) und Res. 955 (1994).

2 Der Internationale Strafgerichtshof, dessen Errichtung im Juli letzten Jahres beschlossen wurde, kann diese Aufgabe nicht übernehmen. Seine Zuständigkeit erstreckt sich nur auf Taten, die nach Inkrafttreten des Statuts begangen wurden (Art. 24 Abs. 1 des Statuts). Das Statut tritt jedoch nicht in Kraft, bevor es nicht von mindestens 60 Staaten ratifiziert wurde. Wann dies der Fall sein wird, ist noch nicht abzusehen.

konvention hergeleitet werden. Danach *kann* die Bundesregierung die Vereinten Nationen damit befassen, zur Verhütung und Bekämpfung von Völkermordhandlungen geeignete Maßnahmen zu ergreifen, sie ist aber nicht dazu verpflichtet.

2. Die vor einem solchen Gericht abzuurteilenden Menschenrechtsverletzungen erreichen möglicherweise die tatbestandliche Schwelle des Völkermords im Sinne der Völkermordkonvention. Völkermord ist die schwerste Anklage, die gegen einen Staat erhoben werden kann. Er stellt die äußerste Form des Massenmordes dar.

a) Um von Völkermord im Sinne der Konvention sprechen zu können, müßte es den Handelnden gerade darum gehen, sich einer bestimmten Gruppe zu entledigen, und zwar einer *nationalen, ethnischen, rassischen oder religiösen Gruppe* (Art. II). Vor allem müßte es darum gehen, diese Gruppe *als solche* zu vernichten. Um von Völkermord ausgehen zu dürfen, müßte feststehen, daß die Osttimoresen etwa aus Gründen ihrer gemeinsamen Religion oder aus ethnisch-rassischen Gründen verfolgt werden, und es müßte auf der anderen Seite ausgeschlossen werden können, daß es den Handelnden – so die Behauptung der indonesischen Regierung – darum geht, den Unabhängigkeitswillen der Osttimoresen bzw. die Gefahr einer territorialen Abtrennung zu bekämpfen. Dies käme einer *politischen Verfolgung* gleich, die jedenfalls vom Wortlaut der Konvention nicht erfaßt wird.

Wie so oft im menschenrechtlichen Bereich liegt das Problem beim „fact finding“. Viele der zugänglichen Informationen sprechen jedoch dafür, daß die Osttimoresen als nationale, ethnische oder rassische Gruppe oder aus politischen Gründen verfolgt werden und wurden. Erfahrungsgemäß ziehen sich die betreffenden Staaten jedoch darauf zurück, daß sie – wenn überhaupt – aus militärischen oder politischen Gründen gegen bestimmte Gruppen vorgehen. Zwar können auch diese Gründe unzulässig sein; sie „waschen“ aber vom Schwerstvorwurf des Völkermords rein. Der Beweis des Gegenteils ist in aller Regel sehr schwierig.

Kann im Falle Osttimors nicht bewiesen werden, daß die Osttimoresen wegen der in der Konvention ausdrücklich genannten Gruppenmerkmale verfolgt werden, so wird es zu keiner Verurteilung wegen Völkermords kommen. Massenvertreibung und Mord aus anderen, etwa politischen Gründen fällt nach gegenwärtiger Auffassung nicht in den Anwendungsbereich der Konvention. Zwar gibt es Stimmen, die den Wortlaut der Konvention als zu eng ansehen und auch politische Verfolgung als von ihr erfaßt ansehen wollen.<sup>3</sup> Bis zu einer völkerrechtlich gefestigten Überzeugung ist es allerdings noch ein weiter Weg. Vorläufig muß deshalb davon ausgegangen werden, daß politische Verfolgung nicht vom Anwendungsbereich der Völkermordkonvention erfaßt wird.

b) Um ein Verhalten als Völkermord zu qualifizieren, muß außerdem eine besondere subjektive Komponente hinzukommen. Nach Art. II der Konvention muß die Handlung in der *Absicht* begangen werden, eine bestimmte Gruppe als solche ganz oder teilweise *zu vernichten*. Fehlt es an diesem ausdrücklichen Vorsatz, so läßt sich der äußerste Vorwurf des Völkermordes nicht aufrecht erhalten.

Fraglich ist, ob im Falle Osttimors eine solche Vernichtungsabsicht besteht und nachgewiesen werden kann. Erforderlich wäre ein hoheitlich koordiniertes, unterstütztes bzw. geduldetes und planmäßiges Vorgehen der Befehlenden.<sup>4</sup> Auch hier spricht einiges dafür, daß das Referendum zum willkommenen Anlaß genommen wurde, um nun – nach Jahren der Un-

3 Vgl. Kai Ambos, Der Fall Pinochet und das anwendbare Recht, JZ Heft 1/1999, m.w.N.

4 Irving Louis Horowitz, Taking Lives, 4. Aufl., 1996, S. 13; Yves Ternon, Der verbrecherische Staat, 1996, S. 32.



terdrückung - gewaltsam gegen die Osttimoresen vorzugehen.<sup>5</sup> Andererseits ist zu bedenken, daß die indonesische Regierung am 12. September 1999 der Entsendung einer multinationalen Truppe zustimmte und damit Maßnahmen zum Schutz der osttimoresischen Bevölkerung zuließ. Der Nachweis einer Vernichtungsabsicht dürfte spätestens ab diesem Zeitpunkt schwerfallen.

Festzuhalten bleibt: Nur wenn nachgewiesen werden kann, daß a) die Osttimoresen gerade wegen der in der Konvention genannten Gruppenmerkmale *als solche* und nicht „nur“ aus (geo-)politischen Gründen verfolgt werden und kann b) eine Vernichtungsabsicht indonesischer Hoheitsträger besteht, so ist der Weg frei für eine Verurteilung wegen Völkermordes im Sinne der Völkermordkonvention.

3. Es stellt sich schließlich die Frage, ob das Völkerrecht geeignete Instrumente bereitstellt, um gegen mögliche Amnestien zugunsten der Verantwortlichen in Indonesien vorzugehen.

Weder die allgemeinen (z.B. der Zivilpakt) noch die speziellen Menschenrechtsverträge (Völkermordkonvention, Folterkonvention) verbieten jedoch explizit Amnestien oder sonstige Straffreistellungsmaßnahmen. Dennoch wird das nationale Straffreistellungsrecht durch bestimmte *völkerrechtliche Bestrafungspflichten* begrenzt.<sup>6</sup>

Eine *Bestrafungspflicht* ergibt sich hinsichtlich Völkermords unmittelbar aus Art. 1 der Völkermordkonvention; Indonesien zählt jedoch nicht zu den Unterzeichnerstaaten. Für Folterhandlungen ergeben sich Untersuchungs-, Bestrafungs- und Entschädigungspflichten aus den Art. 5-7, 12-14 der UN-Folterkonvention, doch auch diese Konvention hat Indonesien nicht ratifiziert. Demzufolge besteht keine völkerrechtliche Grundlage, gegen Amnestieregelungen in Indonesien vorzugehen. Dagegen bleibt die Verfolgung und Bestrafung durch ein internationales Gericht (*ad hoc*-Tribunal, s.o.) von Amnestiegesetzen oder anderen Straffreistellungsmaßnahmen, die nur innerstaatliche Wirkung haben, unberührt.

Darüber hinaus können Verurteilungen wegen Völkermordes oder Folter außerdem auch durch an sich unbeteiligte *Drittstaaten* erfolgen, wenn deren nationale Rechtsordnung dies vorsieht. So geht etwa das spanische Strafrecht (wie das deutsche, § 6 StGB) bei Völkermord vom Weltrechtsprinzip aus<sup>7</sup> - die Ermittlungen gegen Pinochet hätten auch ohne den Verdacht, daß spanische Staatsangehörige unter den Opfern sind, eingeleitet werden können. Darüber hinaus erstreckt sich der Geltungsbereich nationalen Strafrechts in vielen Ländern auf im Ausland begangene Taten, wenn sie gegen eigene Staatsangehörige verübt wurden (passives Personalitätsprinzip, vgl. § 7 StGB). Auch in diesen Fällen bedarf es also nicht zwingend eines internationalen Gerichtshofs - obschon vieles dafür spricht, daß die Strafgewalt gegen menschen(rechts)verachtende Unrechtsregime nicht von ausländischen nationalen Strafgerichten, sondern von einem mit ungleich höherer Autorität ausgestatteten internationalen Gericht ausgeübt werden sollte.

---

5 FAZ vom 17.9.1999, S. 12; *Ternon* (Fn. 4), S. 249.

6 Vgl. *Kai Ambos*, Strafflosigkeit von Menschenrechtsverletzungen, 1997, S. 210.

7 Siehe Art. 23 Abs. 4a des spanischen Gerichtsverfassungsgesetzes (*Ley Orgánica del Poder Judicial*).

## Das neue Sorbengesetz des Freistaates Sachsen – Minderheitenschutz as usual?

Norman Weiß

### Inhaltsübersicht

- I. Einführung
  - 1. Die Sorben
  - 2. Problemfelder im Zusammenleben von Minderheit und Mehrheit
- II. Inhalt des Gesetzes
- III. Würdigung

#### I. Einführung

Das Gesetz über die Rechte der Sorben im Freistaat Sachsen (Sächsisches Sorbengesetz - SächsSorbG) vom 31. März 1999<sup>1</sup> ist die aktuellste Neuregelung auf dem Gebiet des Minderheitenschutzes in der Bundesrepublik Deutschland. Es stellt eine Neuregelung dieser Materie dar, die zwischenzeitlich eingetretene Entwicklungen des bürgerrechtlichen Minderheitenschutzes berücksichtigt. Das SächsSorbG löst das Gesetz zur Wahrung der Rechte der sorbischen Bevölkerung vom 23. März 1948 mit- samt seiner 1. Durchführungsbestimmung vom 11. Januar 1951 und § 3 des Vorläufigen Verwaltungsverfahrensgesetzes des Freistaates Sachsen vom 21. Januar 1991 sowie weitere Verfahrensbestimmungen im sächsischen Landesrecht ab.

#### 1. Die Sorben<sup>2</sup>

Sorben leben in Sachsen und Brandenburg. Es handelt sich um einen slawischen Stamm, der zu Beginn des 7. Jahrhunderts im Gebiet zwischen Elbe/Saale und/oder Queis siedelte. Die Sorben wurden im Jahre 631 n. Chr. das erste Mal urkundlich erwähnt. Im Laufe der Jahrhunderte erfolgte die Einwanderung fränkischer, flämi- scher, thüringischer und sächsischer Bau- ern in das fragliche Gebiet. Zu Beginn des 13. Jahrhunderts bildete die sorbische Be- völkerung über 90 % der Bewohner zwi- schen Saale und Bober/Queis. Die herr- schende Schicht rekrutierte sich jedoch ausschließlich aus deutschen Eroberern. Die unterworfenen Sorben mußten bereits damals Einschränkungen hinnehmen. So wurde in den Jahren zwischen 1293 und 1327 die sorbische Sprache in mehreren Städten, wie z.B. Bernburg/ Saale, Alten- burg, Zwickau und Leipzig verboten. Trotz der Unterdrückungssituation haben sich literarische Zeugnisse aus dem 16. Jahr- hundert erhalten. Die Sprache entwickelte die Ausprägungen Niedersorbisch und Obersorbisch. Hinzu kommen weitere Sprachdialekte. Damit geht eine regionale Differenzierung einher. Niedersorbisch wird in der Niederlausitz gesprochen, ei- ner Region im Südosten des heutigen Bun- deslandes Brandenburg. Obersorbisch ist die Sprache der Oberlausitz, die im heuti- gen Bundesland Sachsen liegt.

<sup>1</sup> SächsGVBl Nr. 7/1999 vom 30. April 1999, S. 161ff.

<sup>2</sup> Informationen zur älteren und neueren Ge- schichte finden sich bei: R. Urban, Die sorbische Volksgruppe in der Lausitz 1949 bis 1977. Ein dokumentarischer Bericht, 1980; L. Elle, Spra- chenpolitik in der Lausitz. Eine Dokumentation 1949 bis 1989 (Schriften des Sorbischen Instituts, Bd. 11), 1992.

Die Sorben sind in ihrem Herkommen stark religiös geprägt, überwiegend sind sie evangelisch, in der Oberlausitz gibt es eine festgefügte katholische Diaspora. Deshalb trugen religiöse und liturgische Texte wesentlich zur Entwicklung der Schriftsprache bei. Das grandiose Zeugnis hierfür ist die erste Übersetzung des Neuen Testaments durch Michal Frencl im Jahr 1706 ins Obersorbische und durch Bogomil Fabricius ins Niedersorbische (1709).

Das seit dieser Zeit immer wieder artikulierte sorbische Bewußtsein, das auch zu Organisationen führte, rief repressive Reaktionen des deutschen Staates durch die Jahrhunderte hinweg hervor. Erinnerung sei an das generelle Verbot der sorbischen Sprache in den Schulen der preußischen Oberlausitz im Jahre 1875. Nach massiven Einschränkungen sorbischen Lebens in der NS-Zeit kam es - gerade während der ersten Jahrzehnte - in der DDR zu einer vermehrten institutionellen Förderung des Sorbentums. Seit Wiederherstellung der deutschen Einheit hat der Schutz der sorbischen Minderheit neue Aktualität gewonnen.

## 2. Problemfelder im Zusammenleben von Minderheit und Mehrheit

### a. Assimilationsdruck / Integrationsbestrebungen

Einerseits versuchen Mehrheiten, sich durchzusetzen und Andersartigkeiten auszumerzen. Es entsteht das gruppenspezifische Phänomen eines Konformitätsdrucks, von dem starke Assimilierungszwänge ausgehen. Um diesen Druck abzufangen oder um ihm vorzubeugen, besteht andererseits oftmals eine besondere Integrationsbereitschaft.

Hier sei an das Beispiel der deutschen Juden erinnert, die sich aus dem Ghetto der Orthodoxie befreiten, Modernität und Liberalität lebten, sich taufen ließen, national dachten und im Ersten Weltkrieg mit dem Eisernen Kreuz dekoriert wurden.

Hieraus resultiert häufig ein Aufgeben der minderheitenspezifischen Identität. Das

Bekenntnis zur Mehrheitskultur verschafft eine Perspektive; oft wird auch das eigene Herkommen als minderwertig angesehen.

Nicht zuletzt versuchen politische Führungen, ihre eigene Stellung zu festigen, indem sie verschiedene ethnische Gruppen gegeneinander ausspielen.<sup>3</sup>

### b. Modernisierung

Modernisierung bringt gesellschaftlichen Wandel mit sich. Minderheiten sind zur Wahrung ihrer Identität auf Kontinuität angewiesen. Lebensformen und sprachlicher Ausdruck halten - gerade bei Minderheiten ohne sich gleichfalls modernisierenden Heimatstaat - Vergangenes fest und treten zu Fortschritten im Leben des Mehrheitsstaates in ein Spannungsverhältnis, vollziehen diese Entwicklungen verspätet oder nur unvollkommen nach und führen so zu einer verstärkten Unattraktivität der eigenen Kultur.

Mit Blick auf das Sorbische kann festgestellt werden, daß stets zwei Sprachwelten bestanden haben: erstens der bäuerliche Lebensbereich in Hof und Familie, zweitens das Feld der Kirche und des Glaubens. Im Zuge fortschreitender Säkularisierung und zunehmender Auflösung der Lebensform Bauernhof bestehen hier starke Bedrohungen für diese Sprache. Sprache und Kultur drohen in den Bereich der Folklore abgeschoben zu werden.

### c. Pflege des sprachlichen und kulturellen Erbes / Medien / Schule

Mit diesem Gesichtspunkt ist keinesfalls eine Achillesferse der Minderheiten bezeichnet. Hierin liegt, bei nachhaltiger und vorwärtsorientierter Durchführung, gerade ihre Chance.

<sup>3</sup> Näher: N. Ropers, Die Bearbeitung von Mehrheiten-Minderheiten-Konflikten in der Zivilgesellschaft, in: H.-J. Heintze (Hrsg.), Moderner Minderheitenschutz. Rechtliche oder politische Absicherung? (Eine Welt, Bd. 8), 1998, S. 83-113.

Das sprachliche und kulturelle Erbe einer Minderheit bedarf, um seine identitätsstiftende Wirkung entfalten zu können, aktiver Förderung.<sup>4</sup> Staatsbürgerliche Gleichbehandlung allein reicht hier oftmals nicht aus. Positive Diskriminierung oder die sogenannte „Affirmative action“ wollen die Startbedingungen für Minderheiten verbessern.

Alle diese Bemühungen können nur in den Minderheiten Rückhalt selbst finden. Hier, in den Familien und gesellschaftlichen Vereinigungen, wie Kirchen oder Vereinen, muß der Grundstein für die Minderheitenidentität gelegt werden. Dies kann aber nur dann Früchte tragen, wenn darüber hinaus Rahmenbedingungen herrschen, in denen das Festhalten an der eigenen Sprache und Kultur nicht nur nicht neutral akzeptiert, sondern vielmehr unterstützt wird.<sup>5</sup>

Hier sind mehrere Bereiche staatlicher Förderung denkbar: Schule, Medien, Amtsverkehr.

Hier soll zunächst die *Schule* betrachtet werden. Es wäre möglich, Privatschulen zuzulassen und finanziell zu unterstützen. Das Land Brandenburg aber ist Träger des Sorbischen Gymnasiums in Cottbus. Hier wird Sorbisch als zweite Fremdsprache nach dem Englischen angeboten. Der Anteil echter Muttersprachler wird mit unter zwei Prozent angegeben, etwa ein Drittel verfüge über Vorkenntnisse. Die Schule ist bemüht, nicht nur in der Sorbisch-Stunde die Sprache zu vermitteln, sondern auch das Unterrichtsgespräch in anderen Fächern auf Sorbisch zu führen.

Für die *Medien* gilt, daß es vor allem Aufgabe des öffentlich-rechtlichen Rundfunks ist, sich um die Pflege des Sorbischen zu

kümmern. Dies fügt sich in den umfassenden Programmauftrag des (Ostdeutscher Rundfunk Brandenburg) ORB, der sich auf Information, Kultur und Bildung erstreckt. Ziel speziell des sorbischen Programmes ist es, durch Aufklärung zu Information und Toleranz bei den deutschen Hörern beizutragen und andererseits das Selbstbewußtsein der Sorben zu stärken. Außerdem ist ein Sorbe im Rundfunkrat vertreten. Insgesamt läßt sich sagen, daß sorbisches Fernsehen und sorbischer Hörfunk von Sorben für Sorben und Deutsche gleichermaßen gemacht werde.

Natürlich hängt die Breitenwirkung stark von den Sprachkenntnissen ab und ist - absolut betrachtet - dementsprechend gering. Heute strahlen der ORB und der MDR (Mitteldeutscher Rundfunk; Thüringen, Sachsen-Anhalt und Sachsen) zusammen 26 Stunden Programm pro Woche aus. Während die Einschaltquote für die dritten Programme im Bundesdurchschnitt bei 2,5 bis 4 Prozent liegt, erreicht das Sorbische Fenster Einschaltquoten von bis zu 15 Prozent.

Ein Blick auf die Gesamtsituation des sorbischen Zeitungswesens ergibt folgendes Bild: Sieben sorbische Zeitungen erreichen insgesamt eine Auflage von rund zehntausend Stück. Der DOMOWINA-Verlag bringt pro Jahr zwischen 30 und 40 Buch- oder sonstige Editionen (wie Audiokassetten, Postkarten, Kalender) heraus. Man schätzt, daß allein die Zeitungen über ihre Abonnenten und Weitergabe in Familien und Freundeskreis rund 40 000 Leser erreichen.

Der *Nowy Casnik* - eine dieser Publikationen - erscheint seit 1848, wurde 1933 verboten und trat 1946/48 wieder ins Zeitungsleben; seine Auflage betrug in der Weimarer Republik rund zweitausend, in der DDR bis zu achtzehnhundert Stück und liegt heute bei zwölfhundert Exemplaren.

Den sorbischen Zeitungen kommt über die Information und der Wachhaltung der Traditionspflege hinaus besonders die wichtige Funktion der Sprachbildung zu.

<sup>4</sup> E. Klein, Menschenwürde und Sprache, in: K.E. Grözinger (Hrsg.), Sprache und Identität im Judentum, 1998, S. 59-74 (67ff.).

<sup>5</sup> Dazu und zum folgenden vgl.: L. Elle, Sorbische Kultur und ihre Rezipienten. Ergebnisse einer ethnosozialen Befragung (Schriften des Sorbischen Instituts, Bd. 1), 1992.

Der Casnik ist keine Übersetzung der deutschen Lokalzeitung. Vielmehr konzentriert er sich einmal auf das innersorbische Leben, aber auch auf die nationale und internationale Minderheitenpolitik. Darüber hinaus werden Ereignisse mit sorbischem Auslandsbezug dargestellt. Ein weiterer Schwerpunkt liegt auf dem kulturellen Leben im Siedlungsgebiet; jedoch werden auch ökologische Fragen (Horno),<sup>6</sup> Fragen im Zusammenhang mit dem Spreewald oder mit dem bäuerlichen Leben in den Dörfern behandelt.

## II. Inhalt des Gesetzes

Die Präambel des Sorbengesetzes würdigt zunächst den Willen des sorbischen Volkes, in seiner angestammten Heimat, der Nieder- und Oberlausitz, seine sprachliche und kulturelle Identität auch in Zukunft zu behalten. In einem weiteren Schritt weist das Gesetz auf die besondere Verantwortung der Bundesrepublik Deutschland und des Freistaates Sachsen für Schutz und Bewahrung der sorbischen Sprache, Kultur und Überlieferung hin, die darin begründet liegt, daß die Sorben außerhalb der Grenzen der Bundesrepublik Deutschland keinen Mutterstaat haben, der sich ihnen verpflichtet fühlt.

Sodann gibt die Präambel dem Bewußtsein Ausdruck, daß der Schutz, die Pflege und die Entwicklung der sorbischen Werte sowie „die Erhaltung und Stärkung des sorbisch-deutschen Charakters der Lausitz“ im Interesse des Freistaates Sachsen liegen. Die Präambel unterstreicht, daß das Recht auf nationale und ethnische Identität und die Gewährung aller Volksgruppen- und Minderheitenrechte Teil der universellen Menschenrechte und Freiheitsrechte sind. Die Absätze fünf und sechs der Präambel nehmen auf die internationalen Übereinkommen zum Schutz und zur För-

derung nationaler Minderheiten und Volksgruppen, die die Bundesrepublik Deutschland ratifiziert hat, sowie auf verfassungsrechtliche Vorgaben von Grundgesetz und Einigungsvertrag und der sächsischen Verfassung Bezug.

Das sächsische Sorbengesetz hat siebzehn Paragraphen, die sich mit den verschiedenen Aspekten des sorbischen Lebens, insbesondere mit Fragen der sorbischen Sprache, aber auch mit der Mitwirkung von Sorben bei politischen Aktivitäten beschäftigen.

§ 1 regelt, daß zum sorbischen Volk gehört, wer sich zu ihm bekennt. Dieses Bekenntnis ist der Regelung zufolge frei und darf weder bestritten noch nachgeprüft werden.

§ 2 beschäftigt sich mit dem Recht auf sorbische Identität. Sein Absatz 1 stellt zunächst klar, daß die im Freistaat Sachsen lebenden Bürger sorbischer Volkszugehörigkeit gleichberechtigter Teil des sächsischen Staatsvolkes sind. Absatz 2 formuliert den Grundgedanken des sächsischen Sorbengesetzes, nämlich daß das sorbische Volk und jeder Sorbe das Recht haben, ihre ethnische, kulturelle und sprachliche Identität frei zum Ausdruck zu bringen, zu bewahren und weiter zu entwickeln. Sie haben zu diesem Zweck nach Absatz 3 das Recht auf Schutz, Erhaltung und Pflege ihrer angestammten Heimat und Identität. Dementsprechend sind der Freistaat Sachsen, die Landkreise, Gemeindeverbände und Gemeinden im sorbischen Siedlungsgebiet dazu gehalten, Bedingungen, die es dem Bürger sorbischer Volkszugehörigkeit ermöglichen, ihre Sprache und Tradition sowie ihr kulturelles Erbe als wesentliche Bestandteile ihrer Identität zu bewahren und weiter zu entwickeln, zu gewährleisten und zu fördern.

§ 3 umreißt das sorbische Entwicklungsgebiet, das im Sinne dieses Gesetzes aus der kreisfreien Stadt Hoyerswerda sowie diejenigen Gemeinden und Gemeindeteilen der Landkreise Kamenz, Bautzen und des Niederschlesischen Oberlausitzkreises besteht, in denen die überwiegende Mehrheit der im Freistaat Sachsen lebenden

<sup>6</sup> Zum Problem des Braunkohleabbaus im brandenburgischen Ort Horno s. die Urteile des Verfassungsgerichts des Landes Brandenburg, Urteil vom 1. Juni 1995, LVerfG E 3, 157ff und Urteil vom 18. Juni 1998, in: EuGRZ 1998, S. 698ff.

Bürger sorbischer Volkszugehörigkeit ihrer angestammte Heimat hat und in denen eine sorbische, sprachliche oder kulturelle Tradition bis in die Gegenwart hinein nachweisbar ist. Im einzelnen umfaßt das sorbische Siedlungsgebiet diejenigen Gemeinde und Gemeindeteile, die in der Anlage zum SächsSorbG festgelegt sind.

Mit dem sorbischen Siedlungsgebiet wird der geographische Anwendungsbereich für gebietsbezogene Maßnahmen zum Schutze und der Förderung der sorbischen Identität bestimmt. Nach Absatz 4 schließlich sind der besondere Charakter des sorbischen Siedlungsgebietes und die Interessen der Sorben bei der Gestaltung der Landes- und Kommunalplanung zu berücksichtigen.

§ 4 erlaubt es, Farben und Wappen der Sorben im sorbischen Siedlungsgebiet gleichberechtigt neben den Landesfarben und dem Landeswappen zu verwenden. Die sorbischen Farben sind Blau/Rot/Weiß. Auch die sorbische Hymne kann im sorbischen Siedlungsgebiet gleichberechtigt verwendet werden.

Nach § 5 können die Interessen der Bürger sorbischer Volkszugehörigkeit auf Landes-, Regional- und Kommunalebene von einem Dachverband der sorbischen Verbände und Vereine wahrgenommen werden.

§ 6 beschäftigt sich mit der politischen Mitwirkung und dem Rat für sorbische Angelegenheiten. Gemäß Absatz 1 Satz 1 wählt der sächsische Landtag mit der Mehrheit der abgegebenen Stimmen jeweils für die Dauer einer Wahlperiode einen sogenannten Rat für sorbische Angelegenheiten. Dieser besteht aus fünf Mitgliedern. Für die Wahl steht den sorbischen Verbänden und Vereinen sowie den Gemeinden des sorbischen Siedlungsgebietes nach § 3 ein Vorschlagsrecht zu. Der sächsische Landtag und die Staatsregierung haben den Rat für sorbische Angelegenheiten immer dann zu hören, wenn Angelegenheiten die Rechte der sorbischen Bevölkerung berühren. Bei der Mitwirkung im Rat für sorbische Angelegenheiten handelt es sich um ein Ehrenamt, für das das

Staatsministerium für Wissenschaft und Kunst eine Abfindung zahlt (Absatz 3).

Nach § 7 ist die Staatsregierung verpflichtet, dem sächsischen Landtag mindestens einmal in jeder Legislaturperiode einen Bericht zur Lage des sorbischen Volkes im Freistaat Sachsen zu erstatten.

Die folgenden Paragraphen sind dem Gebrauch der sorbischen Sprache gewidmet. § 8 unterstreicht zunächst, daß der Gebrauch der eigenen Sprache ein wesentliches Merkmal der sorbischen Identität darstellt. Der Freistaat erkennt die Sorbischen Sprachen, insbesondere das Obersorbische, als Ausdruck des geistigen und kulturellen Reichtums des Landes an. Gemäß § 8 Satz 3 und 4 ist der Gebrauch der sorbischen Sprache frei, und ihre Anwendung in Wort und Schrift im öffentlichen Leben und die Ermutigung dazu werden geschützt und gefördert.

§ 9 regelt den Amtsgebrauch des Sorbischen. Die Bürger haben im sorbischen Siedlungsgebiet das Recht, sich vor Gerichten und Behörden des Freistaates Sachsen sowie der seiner Aufsicht unterstehenden Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts der sorbischen Sprache zu bedienen. Wenn sie von diesem Recht Gebrauch machen, so hat dies dieselbe Wirkung, als würden sie sich der deutschen Sprache bedienen. Der Staat und seine Untergliederungen sind berechtigt, auf sorbische Eingaben auch in sorbischer Sprache zu reagieren und zu entscheiden. Kostenbelastung oder sonstige Nachteile dürfen sorbischen Bürgern durch den Gebrauch des Sorbischen vor Gerichten und Behörden nicht entstehen.

Der Freistaat Sachsen erklärt, sich dafür einsetzen zu wollen, daß der Gebrauch des Sorbischen auch im Umgang mit Bundesbehörden und Einrichtungen des Privatrechts, insbesondere des Verkehrs- und Meldewesens der Post, des Gesundheits- und Sozialwesens sowie der Kultur und Bildung, die im sorbischen Siedlungsgebiet ansässig sind, möglich ist.

Gemäß § 10 soll die Beschilderung im öffentlichen Raum durch Behörden des Frei-

staates Sachsen und die seiner Aufsicht unterstehenden Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts insbesondere an öffentlichen Gebäuden, Einrichtungen, Straßen, Wegen, öffentlichen Plätzen und Brücken im sorbischen Siedlungsgebiet in deutscher und sorbischer Sprache erfolgen. Der Freistaat Sachsen wird außerdem darauf hinwirken, daß auch andere Gebäude von öffentlicher Bedeutung im sorbischen Siedlungsgebiet in deutscher und sorbischer Sprache beschriftet werden.

Um den Gebrauch des Sorbischen auch tatsächlich sicherzustellen, wird in § 11 formuliert, daß bei den Behörden des Freistaates Sachsen und den Behörden der seiner Aufsicht unterstehenden Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts im sorbischen Siedlungsgebiet möglichst ein der sorbischen Sprache mächtiger Mitarbeiter als Ansprechpartner zur Verfügung stehen soll. Zu den wirkt der Freistaat Sachsen darauf hin, daß im sorbischen Siedlungsgebiet die Belange der Sorben sowie der Erwerb sorbischer Sprachkenntnisse in dem Angebot für die Aus- und Weiterbildung der Bediensteten der öffentlichen Verwaltung angemessen Berücksichtigung finden.

§ 12 befaßt sich mit der Wissenschaft und erklärt, daß der Freistaat Sachsen die wissenschaftliche Forschungen auf dem Gebiet der sorbischen Sprache, Geschichte und Kultur fördert. Zu diesem Zweck unterhält er eine universitäre Forschungs- und Lehrereinrichtung für Sorabistik an der Universität Leipzig.

Nach § 13 schützt und fördert der Freistaat Sachsen auch die Kultur und das künstlerische Schaffen der Sorben. Landkreise und Gemeinden im sorbischen Siedlungsgebiet müssen die sorbische Kultur angemessen in ihre Kulturarbeit einbeziehen. Hierzu fördern sie sorbische Kunst, Sitten und Gebräuche sowie ein von Tradition, Toleranz und gegenseitige Achtung geprägtes Zusammenleben ihrer Bürger.

Nach § 14 ist der Freistaat Sachsen bemüht, daß die sorbische Sprache und Kultur ins-

besondere durch sorbischsprachige Sendungen und Beiträge in den Medien angemessen berücksichtigt werden. Da ein Teil des gesamtdeutschen sorbischen Siedlungsgebietes im angrenzenden Land Brandenburg liegt, fördert der Freistaat Sachsen nach § 15 die Zusammengehörigkeit und unterstützt die länderübergreifenden Interessen der Sorben in der Nieder- und Oberlausitz. Zu diesem Zweck arbeitet er nach § 15 Absatz 1 Satz 2 mit dem Land Brandenburg zusammen. Auch die sorbischen Verbände und Institutionen werden in die grenzüberschreitende Zusammenarbeit einbezogen. Das Gesetz wurde gemäß § 16 in deutscher und ober-sorbischer Sprache verkündigt.

### III. Würdigung

Das SächsSorbG knüpft an die jahrzehntelange Tradition des Schutzes der sorbischen Minderheit in Sachsen an. Es ist gereinigt von der Gesinnungsorientierung der Nachkriegsregelungen, die „antifaschistisch-demokratische Sorben zur Verwaltung“ heranzog (§ 4 des Gesetzes von 1948).

Wie sein nördlicher Nachbar mit dem „Gesetz zur Ausgestaltung der Rechte der Sorben (Wenden) im Land Brandenburg“ (Sorben/Wenden-Gesetz; SWG) vom 7. Juli 1994 gibt der Freistaat dem Minderheitenschutz durch das SächsSorbG eine zeitgemäße Ausrichtung.

Der Rat für sorbische Angelegenheiten gemäß § 6 SächsSorbG ist dem in Brandenburg bereits im Jahre 1994 eingerichteten Rat für sorbische (wendische) Angelegenheiten (§ 5 SWG) nachempfunden.

Hinsichtlich der Sprachgebrauchs vor Behörden und Gerichten ist ein Unterschied gegenüber der bisherigen Regelung auszumachen: Nach § 3 VorlVerwVerfG (1993) durfte sich Sorben im gesamten Freistaat Sachsen ihrer Sprache bedienen; nunmehr steht ihnen dieses Recht nur noch im sorbischen Siedlungsgebiet zu. Dies stellt aber keinen Rückschritt dar, da § 3 VorlVerwVerfG (1993) im Widerspruch zu dem Sor-

bengesetz von 1948 und seiner Durchführungsbestimmung von 1951 stand. Auch nach der bisherigen Rechtslage waren nämlich nur im sorbischen Siedlungsgebiet Ansprechpartner bei Behörden und Gerichten vorgesehen. Insofern kann die Regelung als Anpassung an die tatsächlichen Gegebenheiten angesehen werden. Mit § 9 SächsSorbG ist der Freistaat Sachsen demnach wieder zum reinen Territorialprinzip bei der Amtsprachenregelung<sup>7</sup> zurückgekehrt.

Anders als das brandenburgische SWG enthält sein sächsisches Pendant keinen eigenen Schulartikel. Dies erscheint auch entbehrlich, da das Schulgesetz von 1991 nebst mehreren Verordnungen dazu den Sorbischunterricht und andere Fragen des sorbischen Schulwesens detailliert regelt. Der besondere Förderauftrag für zweisprachige Kindertagesstätten nach § 10 Abs. 5 SWG findet im Freistaat keine Entsprechung; dessen Gesetz für Förderung von Kindern in Tageseinrichtungen vom 3. Juli 1991 lediglich den Auftrag der Kindertagesstätten betont, die sorbische Sprache und Kultur zu vermitteln und zu pflegen, und die Möglichkeit vorsieht, auf Wunsch der Eltern sorbischsprachige und zweisprachige Gruppen zu bilden.

Mit dem SächsSorbG wird insgesamt weiterhin ein Standard gewährleistet, der oberhalb der internationalen Verpflichtungen zum Minderheitenschutz liegt, wie ihn die Bundesrepublik Deutschland beispielsweise nach der Europäischen Charta der Regional- und Minderheitensprachen vom 25. Juni 1992<sup>8</sup> oder dem Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten vom 10. November 1994<sup>9</sup> zu beachten hat.

---

<sup>7</sup> Anders das ungarische Minderheitengesetz (Gesetz Nr. LXXVII vom 7. Juli 1993), das den Sprachgebrauch personenbezogen regelt.

<sup>8</sup> EuGRZ 1993, S. 154ff.

<sup>9</sup> EuGRZ 1995, 268ff.



## Mitgliedstaaten des Europarates

1. Folge

**Polen**



### I. Geschichte und Weg in den Europarat

#### 1. *Blüte und Verfall*

Seit der Zeit Mieszkos I., dem ersten historischen Herrscher Polens (um 960 - 992), weist das Land eine wechselvolle Geschichte auf. Nach einer Phase der Schwäche und Zersplitterung wurde Polen im 15. Jh. zur militärischen und politischen Führungsmacht in Osteuropa. Während des „Goldenen Zeitalters“ im 16. Jh. waren auch Böhmen und Ungarn von Polen abhängig, und das Land erlebte eine kulturelle und wissenschaftliche Blütezeit.

Geschwächt durch interne Auseinandersetzungen, widerstreitende Privatinteressen der Adelsgruppen, innerlich reformbedürftig und von ausländischen Mächten zunehmend beeinflusst, verlor es im 17. Jh. weite Teile seines Territoriums und seine Vormachtstellung in Osteuropa.

In den drei polnischen Teilungen (1772, 1793 und 1795) wurde Polen nach und nach vollends zwischen Österreich, Preußen und Rußland aufgeteilt. Aufstände, die sich gegen diese Besatzung richteten, wurden blutig niedergeschlagen. Die 1788 eingeleiteten allgemeinen Reformbewegungen, durch die Polen 1791 die erste geschriebene Verfassung Europas bekam, hatten ein schnelles Ende gefunden.

#### 2. *In der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts*

Erst mit der Niederlage der Teilungsmächte im 1. Weltkrieg konnte Polen mit Hilfe der Westmächte 1918 als Republik wiedererrichtet werden. Die neuen Grenzen ergaben sich durch den Versailler Vertrag und verschiedene Volksabstimmungen, durch die das Land auch ehemals deutsche Gebiete erhielt. Die 1919 im Pariser Friedensabkommen gezogene Grenze mit Sowjetrußland, die sogenannte Curzon-Linie, verschob sich nach dem 1920 von Polen begonnenen Krieg mit der Sowjetunion durch den 1921 geschlossenen Friedensvertrag um mehr als 200 km nach Osten.

Die junge Republik litt an innenpolitischer Instabilität. Wirtschaftliche Rückständigkeit, durch die Teilungszeit entstandene unterschiedliche Verwaltungsformen und große nationale Minderheiten (31 % der Gesamtbevölkerung) waren die Ursache. Auch die autoritären Regierungsformen, die 1926 auf einen Staatsstreich folgten, konnten diese Schwächen nicht überwinden. Grenzkonflikte mit fast allen seinen Nachbarn, wirtschaftliche und politische Reibereien sowie eine immer schärfer werdende Minderheitenpolitik belasteten sein Verhältnis zu den angrenzenden Staaten.

Am 23. August 1939 hatten sich Hitler und Stalin in einer Geheimklausel des Deutsch-Sowjetischen Nichtangriffspaktes über die Aufteilung Polens entlang der Curzon-Linie geeinigt. Am 1. September 1939 rückte die deutsche, am 17. September 1939 die sowjetische Armee ein, und das Land wurde wie geplant geteilt.

In den Deutschland eingegliederten Gebieten sowie im sogenannten „Generalgouvernement“ terrorisierte und vernichtete die NS-Besatzung systematisch die jüdische Bevölkerung sowie Angehörige der polnischen Intelligenz und katholischen Geistlichkeit. Etwa 6 Millionen Polen, davon ca. 3 Millionen Juden, kamen dort zwischen 1939 und 1945 ums Le-

ben. Aus den von der Sowjetunion annektierten ostpolnischen Gebieten wurden 1940/41 ca. 1,5 Millionen Angehörige der polnischen Führungsschichten nach Sibirien und Zentralasien deportiert. In einem Massaker bei Katyn wurden tausend polnische Offiziere ermordet.

Bereits im September 1939 bildeten sich in Polen erste Widerstandsbewegungen, und in Paris formierte sich eine später von London aus operierende Exilregierung. Unter anderem widmete sie sich der Aufstellung einer von den Alliierten anerkannten Exilarmee.

Nach dem Einmarsch deutscher Truppen in die UdSSR 1941 bestand Stalin darauf, daß die Curzon-Linie die „ethnisch richtige“ Westgrenze seines Landes sei. 1943 stimmten dem Roosevelt und Churchill grundsätzlich zu. Trotz des Drängens Großbritanniens auf einen Ausgleich mit der Sowjetunion weigerte sich die polnische Exilregierung in England dieser Grenze - selbst bei einer Entschädigung durch deutsche Gebiete - zuzustimmen. Auch eine kommunistische Regierungsbeteiligung im befreiten Polen lehnte sie ab. Im Juli 1945 verlor sie daraufhin die Anerkennung der Alliierten.

Gemeinsam mit der Roten Armee beteiligten sich die im russischen Exil lebenden polnischen Kommunisten, die sich erst seit 1943 stärker durchsetzen konnten, an der militärischen Befreiung Polens. Unter dem von Stalin 1944 gegründeten Lubliner Komitee, einer kommunistischen Gegenregierung zu der Exilregierung in London, übernahmen sie die befreiten Gebiete einschließlich des östlich von Oder und Neiße gelegenen Landes. Der gegen ihren politischen Führungsanspruch gerichtete Warschauer Aufstand brach nach 2 Monaten am 2. Oktober 1944 wegen fehlender Unterstützung aus dem Ausland zusammen. Die Westmächte erkannten die neue Regierung nach geringfügigen Veränderungen an und stimmten im Potsdamer Abkommen vom 2. August 1945 der unter einen Friedensvertragsvorbehalt gestellten Übergabe der deutschen Ostgebiete sowie der Umsiedlung der noch darin lebenden Deutschen zu.

### 3. *Volksdemokratie und Republik*

Die Nachkriegsgeschichte Polens läßt sich in zwei große Zeitabschnitte gliedern: die Volksdemokratie von 1944-1989 und die Republik ab 1989.

Während die polnische Politik noch bis Mitte der 50er Jahre von der Sowjetisierung des Landes geprägt war, folgten nach 1956 blutig niedergeschlagenen Arbeiterprotesten leichte Liberalisierungen. Besonders hervorzuheben sind dabei die Normalisierung der Beziehungen zur katholischen Kirche und die Wiedereinführung der bäuerlichen Privatwirtschaft.

Die von der UdSSR unterstützte Unterdrückung politischer Gegner führte 1970 zu erneuten Protesten gegen die Regierung. Auch sie wurden gewaltsam beendet, doch kam es darauf immerhin zu einem Wechsel in der Staatsführung. Die neue Regierung unter E. Gierek hatte beachtliche wirtschaftliche und politische Erfolge. Dennoch kam es durch neue ökonomische Schwierigkeiten, die wiederum Proteste auslösten und erneut unterdrückt wurden, 1980 zu einer das ganze Land erfassenden Streikwelle. Teil der vorgebrachten Forderungen war die Zulassung unabhängiger Gewerkschaften. Nach einem Abkommen mit der Regierung wurden sie noch im gleichen Jahr offiziell zugelassen. Den Vorsitz ihres Dachverbandes „Solidarnosc“ mit insgesamt 8 Millionen Mitgliedern übernahm L. Walesa.

Bald darauf ergriff General W. Jaruzelski sowohl das Amt des Ministerpräsidenten, als auch das des Parteichefs. Angesichts der in ihrem Machtmonopol bedrohten Partei verhängte er Ende 1981 das Kriegsrecht über Polen. Streiks und andere Aktivitäten gesellschaftlicher Organisationen wurden verboten und gewaltsam unterdrückt, die daran Beteiligten zu Tausenden interniert. Erst im Juli 1983 wurde das Kriegsrecht wieder aufgehoben. Obwohl fast alle Internierten wieder freigelassen wurden, blieben doch zahlreiche politische Beschränkungen bestehen.

Vor dem Hintergrund der russischen Perestrojka und zur Überwindung der seit Jahren andauernden innenpolitischen und wirtschaftlichen Krise nahm die Regierung Anfang 1989

Kontakt zur Opposition auf. Ergebnis der folgenden Verhandlungen waren noch im selben Jahr stattfindende freie Wahlen, in denen die Opposition einen überwältigenden Sieg erlangte. Erster nichtkommunistischer Regierungschef seit dem 2. Weltkrieg wurde T. Mazowiecki. Nach dem Rücktritt Jaruzelskis folgte ein Jahr später L. Walesa als Staatspräsident.

Das Parlament hat zwei Kammern, den direkt gewählten Sejm und den von den einzelnen Woiwodschaften beschickten Senat. Dort stellt seit 1997 die „Wahlaktion Solidarnosc“ zusammen mit der „Liberalen Freiheitsunion“ die Regierung. Staatsoberhaupt ist Kwasniewski.

Trotz innenpolitischer und wirtschaftlicher Probleme hat sich die Demokratie stabilisiert. Doch noch immer herrscht der Regierung gegenüber ein gewisses Mißtrauen; weitverbreitetes politisches Desinteresse und geringes gesellschaftliches Engagement der Bürger erschweren zusätzlich die Identifikation mit dem Staat. Die Privatisierung der Wirtschaft, Abschaffung alter Privilegien und Sicherheiten sowie der noch lange nicht abgeschlossene Aufbau neuer sozialer Netze wie Kranken- und Rentenversicherung verlangen von der Bevölkerung oft große Opfer.

Auch im deutsch-polnischen Verhältnis haben sich seit den politischen Umbrüchen des Jahres 1989 grundlegende Veränderungen ergeben. Durch die 1990 endgültig besiegelte Anerkennung der Oder-Neiße-Grenze und die polnische Unterstützung bei der Wiedervereinigung Deutschlands ist ein partnerschaftliches Verhältnis entstanden. Als größter Nachbar im Osten und im Rahmen der Integration Ostmitteleuropas ist ein politisch und wirtschaftlich stabiles, nach Westen orientiertes Polen für Deutschland von großer sicherheitspolitischer Bedeutung. Die neue demokratische Verfassung von 1997, die Europarats- und NATO-Mitgliedschaft von 1991 bzw. 1999 und sein Status als Beitrittskandidat für die EU zeugen bereits deutlich von einer solchen Entwicklung.

Polen ist dem Europarat mit Wirkung zum 26. November 1991 beigetreten; es war damit nach Ungarn der zweite Staat aus dem ehemaligen sowjetischen Machtbereich, der den „Weg zurück nach Europa“ antrat. Polen ratifizierte die EMRK am 19. Januar 1993, die Protokolle 1 (u.a. Schutz des Eigentums), 4 (Freizügigkeit u.a.) und 9 (Anrufung des EGMR durch den Beschwerdeführer) am 10. Oktober 1994, das 11. Protokoll (Reform des Kontrollmechanismus) schließlich am 20. Mai 1997.

## II. Polens Bilanz vor den Straßburger Instanzen

Seit der Ratifikation der Konvention durch Polen ist eine rasch wachsende Zahl von Individualbeschwerden vor die Konventionsorgane<sup>1</sup> gebracht worden. Die endgültig entschiedenen Fälle allerdings bewegen sich bislang noch in einem überschaubaren Rahmen. Nachfolgend werden einige Fälle behandelt, die exemplarisch für die bisherige Entwicklung sind.

Die von der Europäischen Kommission für Menschenrechte (Kommission) entschiedenen Beschwerden deckten inhaltlich ein breites Spektrum von Konventionsrechten ab; soweit aus den vorliegenden Fällen bereits Schlüsse gezogen werden können, zeichnen sich Probleme im Zusammenhang mit Artikel 6 EMRK<sup>2</sup> als Schwerpunkt ab. Einen wichtigen Unzulässigkeitsgrund bildete die (teilweise) Unzulässigkeit *ratione temporis*, auch wurde der innerstaatliche Rechtsweg nicht immer ausgeschöpft.

<sup>1</sup> Zum Verfahren vor Inkrafttreten des 11. Protokolls siehe: N. Weiß, Individualrechtsschutz nach der EMRK, in: MRM Heft 2/Februar 1997, S. 14 ff.; zum heutigen Stand vgl.: Chr. Stürmer, Das Verfahren vor dem neuen Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte, in: MRM 1999, 13ff.

<sup>2</sup> Artikel ohne nähere Bezeichnung sind solche der EMRK.

Eine Beschwerde war *ratione personae* unzulässig.<sup>3</sup> Hier ging es um die Pflicht, Unternehmenssteuern zu zahlen. Der Beschwerdeführer, so die Kommission, könne als Aktionär kein Opfer einer Menschenrechtsverletzung durch die Steuerpflichtigkeit des Unternehmens sein, eine finanzielle Beeinträchtigung für ihn sei nicht eindeutig auszumachen.

Für zulässig erklärt wurde ein Fall, in dem ein Verdächtiger nach seiner Verhaftung im Februar 1993 mehr als zwei Jahre auf seine strafrechtliche Verurteilung warten mußte.<sup>4</sup> Ein weiterer Fall hatte seinen Ursprung ebenfalls im Bereich des Strafverfahrens:<sup>5</sup> ein kranker und selbstmordgefährdeter Tatverdächtiger war lange in Untersuchungshaft gehalten und sämtliche Entlassungsanträge waren abschlägig beschieden worden. Hinsichtlich der anderthalb Jahre Untersuchungshaft vor Inkrafttreten der Konvention war die Beschwerde *ratione temporis* unzulässig; ansonsten wurde sie wegen unverhältnismäßig langer Untersuchungshaft und unmenschlicher Behandlung für zulässig erklärt.

Im Fall Gibas<sup>6</sup> war es um ein Gerichtsverfahren gegangen, das über 16 Jahre gedauert und in dem es auch nach dem 1. Mai 1993<sup>7</sup> keinen weiteren Fortgang gegeben hatte. Trotz der teilweisen Unzulässigkeit *ratione temporis* gab der weitere Verlauf des Verfahrens Anlaß, über eine überlange Verfahrensdauer nachzudenken. Die Kommission bestätigte außerdem ihre Auffassung, daß es für die Erschöpfung des innerstaatlichen Rechtswegs nicht erforderlich sei, eine Dienstaufsichtsbeschwerde wegen Prozeßverschleppung einzulegen. Dieser Fall war nach dem Bericht der Kommission vom 4. September 1996, der einstimmig eine Verletzung von Art. 6 annahm, nicht zum Gerichtshof gebracht worden, so daß ihn das Ministerkomitee am 15. Mai 1997 im Sinne der Kommission entschied und ebenfalls eine Verletzung von Artikel 6 feststellte.<sup>8</sup>

Der Gerichtshof hat von 1997 bis heute über sieben Fälle entschieden, die gegen Polen gerichtet waren. Ein Urteil wurde 1997 gefällt, 1998 waren es vier Urteile und 1999 dann zwei.

In einem Fall<sup>9</sup> war es um die Dauer von Haft- und Strafverfahren gegangen, und der Beschwerdeführer hatte Verletzungen von Artikel 5 Abs. 3 und Artikel 6 Abs. 1 gerügt. Der Gerichtshof lehnte allerdings eine Entscheidung ab, da der Begriff der angemessenen Frist („*reasonable time*“) bereits durch ständige Rechtsprechung des Gerichtshofs ausreichend geklärt sei. In einem solchen Fall könne das Ministerkomitee des Europarates dem Beschwerdeführer eine gerechte Entschädigung zusprechen, ohne daß es eines vorangegangenen Urteils des Gerichtshofes bedürfe.

In den verbleibenden Fällen stellte der Gerichtshof viermal eine Verletzung der EMRK fest; zweimal hatte sich der Staat konventionskonform verhalten. Soweit das bisherige Fallmaterial Rückschlüsse zuläßt, zeigt sich auch hier, daß der Schwerpunkt auf den Artikeln 5 und 6 liegt; in einem Fall spielte auch Artikel 10 eine Rolle.

Im Fall Proszak<sup>10</sup> war es um die überlange Verfahrensdauer gegangen. Hier ließ der Gerichtshof die für die Beurteilung der Verfahrensdauer entscheidende Zeitspanne mit dem

<sup>3</sup> J. W. ./ . Polen, Entscheidung vom 11. September 1997, DR 90-A, S. 69ff.

<sup>4</sup> Wójcik ./ . Polen, Entscheidung vom 7. Juli 1997, DR 90-A, S. 24ff.

<sup>5</sup> Kudla ./ . Polen, Entscheidung vom 20. April 1998, in: EHRLR 1998, S. 630f.

<sup>6</sup> Gibas ./ . Polen, Entscheidung vom 6. September 1995, DR 82-A, S. 76ff.

<sup>7</sup> Ab diesem Datum anerkannte Polen die Jurisdiktionskompetenz der Kommission gemäß Art. 25 a.F.

<sup>8</sup> Interim Resolution DH (97) 242 vom 15. Mai 1997, Yearbook of the European Convention of Human Rights 1997, S. 541.

<sup>9</sup> Ciepluch ./ . Polen, Entscheidung vom 28. September 1998, Reports 1998-VII, S. 2996ff.

<sup>10</sup> Proszak ./ . Polen, Urteil vom 16. Dezember 1997, Reports 1997-VIII, S. 2765ff.

Inkrafttreten der Konvention für Polen am 1. Mai 1993 beginnen und mit dem letztinstanzlichen Urteil am 19. Februar 1997 enden. Den Zeitraum von drei Jahren, neun Monaten und zwei Wochen führte der Gerichtshof vor allem auf die mangelnde Kooperation der Beschwerdeführerin - die zu mehreren Terminen nicht erschienen war - selbst zurück. Den Gerichten könne keine Verzögerung vorgeworfen werden. Vielmehr habe sich die Suche nach dem von der Beschwerdeführerin selbst gewünschten Spezialisten äußerst schwierig gestaltet. Deshalb verneinte der Gerichtshof eine Verletzung von Artikel 6 Abs. 1.

Das zweite Urteil erging in der Sache Belziuk.<sup>11</sup> Gegenstand dieses Verfahrens bildete die Frage, ob ein strafrechtliches Berufungsverfahren fair verlaufen war. Hier nahm der Gerichtshof eine Verletzung von Artikel 6 Absätze 1 und 3c an. Er begründete dies damit, daß es dem Beschwerdeführer nicht gestattet worden war, persönlich an der Verhandlung teilzunehmen und sich zu verteidigen.

Im Fall Podbielski<sup>12</sup> war es erneut um die Dauer von Gerichtsverfahren gegangen. Im Ausgangsverfahren hatte ein Geschäftsmann Kommunalbehörden auf die Zahlung von Werklohn und Vertragsstrafen verklagt. Das Verfahren hatte sich bereits über fünfzehn Jahre hingezogen und war immer noch nicht abgeschlossen, als der Gerichtshof entschied. Er stellte eine Verletzung von Artikel 6 Abs. 1 fest. Auch der Fall Styranski<sup>13</sup> hatte eine überlange Verfahrensdauer zum Gegenstand; das Ausgangsverfahren hatte sich hier mit den Pensionsansprüchen eines ehemaligen Richters beschäftigt. Der Gerichtshof sah in den mehr als zweieinhalb Jahren, die der Prozeß dauerte, eine Verletzung von Artikel 6 Abs. 1.

Das Urteil im Fall Musial<sup>14</sup> stellte einen Verstoß gegen Art. 5 Abs. 4 fest. Der geistesgestörte Beschwerdeführer, der verdächtigt wurde, seine Frau umgebracht zu haben, war in einer geschlossenen Anstalt untergebracht worden. Die Überprüfung seines Geisteszustandes nahm mehr als ein Jahr und acht Monate in Anspruch; dies verstieß gegen das Recht auf zügige Feststellung der Rechtmäßigkeit des Freiheitsentzuges.

Im Fall Janowski hatte ein Journalist sich in einen Streit zwischen einigen Polizisten und Obsthändlern eingemischt und die Beamten beleidigt. Anders als die Kommission sah der Gerichtshof in der strafrechtlichen Verurteilung des Beschwerdeführers mehrheitlich keine Verletzung von Art. 10. Einerseits waren die Anordnungen der Polizisten gegenüber den Obsthändlern nicht zu beanstanden, andererseits erfolgte die Verurteilung des Beschwerdeführers wegen der persönlichen Beleidigung der Beamten und nicht als Reaktion auf seine Kritik an ihrem Amtsgebaren.<sup>15</sup>

*Norman Weiß / Judith Schmidt*

---

11 Belziuk ./ . Polen, Urteil vom 25. März 1998, Reports 1998-II, S. 558ff.

12 Podbielski ./ . Polen, Urteil vom 30. Oktober 1998, Reports 1998-VIII, S. 3387ff..

13 Styranski ./ . Polen, Urteil vom 30. Oktober 1998, Reports 1998-VIII, S. 3367ff..

14 Musial ./ . Polen, Urteil vom 21. Januar 1999, in: ÖIMR-Newsletter 1999, S. 61f.

15 Janowski ./ . Polen, Urteil vom 21. Januar 1999, in: ÖIMR-Newsletter 1999, S. 14f.

## "The Duty to Protect and to Ensure Human Rights"

Tagung des Menschenrechtszentrums der Universität Potsdam

1.-3. Juli 1999, Dorint-Hotel Potsdam

Im fünften Jahr seines Bestehens führte das Menschenrechtszentrum unter der Leitung von Prof. Dr. Eckart Klein vom 1.-3. Juli 1999 seine zehnte wissenschaftliche Tagung durch.

Über fünfzig Experten aus europäischen Staaten, Israel, Australien, den USA und China widmeten sich der Frage staatlicher Pflichten zum Schutz von Menschenrechten. Dabei ging es nicht um die allgemein anerkannte, unmittelbare Pflicht des Staates, selbst durch seine Organe die Menschenrechte zu respektieren, sondern diese gegen nichtstaatliche Eingriffe, insbesondere vor Verletzungen durch Privatpersonen zu schützen. Während diese Thematik in der Bundesrepublik seit langem eine zentrale Stellung im Bereich des Grundrechtsschutzes einnimmt, wird sie erst in den letzten Jahren zunehmend auch auf der internationalen Ebene aufgegriffen. Die Tagung hatte zum Ziel, diese - zum Teil noch im Ansatz befindlichen - Erkenntnisse zusammenzuführen. Durch vergleichende Betrachtungen der nationalen Entwicklungen in Deutschland, in osteuropäischen Staaten, den USA und in Israel sowie auf regionaler und universeller Ebene haben die Teilnehmer - Wissenschaftler und Praktiker - gemeinsame Strukturen und gegenseitige Beeinflussungen herausgearbeitet, um so einen Beitrag zur notwendigen Angleichung und Weiterentwicklung der Standards des nationalen und internationalen Menschenrechtsschutzes zu leisten.

Die Tagung wurde finanziell durch die Marianne-und-Hermann-Straniak-Stiftung, das Bundesministerium der Justiz, die Robert-Bosch-Stiftung GmbH, das Ministeri-

um für Wissenschaft, Forschung und Kultur des Landes Brandenburg und das Ministerium der Justiz und für Bundes- und Europaangelegenheiten des Landes Brandenburg unterstützt.

Am Abend des 1. Juli richtete das Ministerium der Justiz und für Bundes- und Europaangelegenheiten des Landes Brandenburg einen Empfang für die Teilnehmer aus. Der Staatssekretär Dr. Rainer Faupel wies in seinem Grußwort an die Teilnehmer auf die Aktualität nichtstaatlicher Menschenrechtsverletzungen hin, wie sie leider gerade in Brandenburg häufig gegen Ausländer oder Angehörige ethnischer Minderheiten vorkämen. Aus rechtlicher Sicht warf er die Frage auf, wie weit im Namen der Schutzpflicht andere Grundrechte Dritter eingeschränkt werden dürften.

Der Abend wurde geprägt durch die Rede des Präsidenten des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte, Prof. Dr. Luzius Wildhaber. Er griff zunächst aktuelle Entwicklungen auf, die Anzeichen für den gestiegenen Stellenwert der Menschenrechte in der Weltpolitik bildeten: die gewachsene individuelle Verantwortlichkeit für Menschenrechtsverletzungen, wie sie sich im Statut des Internationalen Strafgerichtshofs und dem Rechtsstreit um den früheren chilenischen Staatschef Pinochet manifestiere, und der militärische Einsatz der NATO im Kosovo, der ausdrücklich im Namen der Menschenrechte erfolge.

Seine Ausführungen zum Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte skizzierten einleitend die Notwendigkeit der im 11. Zusatzprotokoll verwirklichten Reform, um sodann deren wesentliche Inhalte zu erläutern. Dabei sparte er die tatsächlichen

Probleme, vor allem den hohen Überhang unerledigter Fälle, nicht aus. *Wildhaber* schloß eine Tour d'horizon durch die jüngste Rechtsprechung des Gerichtshofs an, wobei er besonderes Augenmerk auf die neuen Mitgliedstaaten aus Mittel- und Osteuropa legte. Hierzu führte er aus, daß der Gerichtshof zwar die speziellen Schwierigkeiten, die sich während der Transformationsperiode ergäben, anerkenne, sich aber nicht auf eine Zweiteilung der Standards einlassen werde.

Zum Auftakt am 2. Juli richtete der Rektor der Universität Potsdam, Prof. Dr. *Wolfgang Loschelder*, ein Grußwort an die Teilnehmer. Auch er unterstrich die Wichtigkeit des Tagungsthemas gerade für Brandenburg, in dem häufig Übergriffe von Privatpersonen gegen die Menschenwürde gerichtet seien.

Als erste Referentin sprach die ehemalige Richterin am Bundesverfassungsgericht, Frau Prof. Dr. *Karin Graßhof*, zum Thema „The Duty to Protect and to Ensure Human Rights Under the Basic Law of the Federal Republic of Germany“. Sie erläuterte die Herleitung des Konzepts der Drittwirkung von Grundrechten und zeichnete die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zu Schutzpflichten nach.

Anschließend sprach Prof. Dr. *Georg Brunner*, Direktor des Instituts für Ostrecht an der Universität zu Köln, zum Thema „The Constitutions of Central and Eastern European Countries and the Duty to Protect and to Ensure Human Rights“. Er machte anhand eines Vergleichs der Verfassungstexte und der Rechtsprechung der jeweiligen Verfassungsgerichte deutlich, daß sich eine Vierteilung des behandelten Gebietes abzeichne, die aus der geschichtlichen Zuordnung zum Habsburger Reich, zum Osmanischen Reich, zum Russischen Reich oder der islamischen Welt resultiere. Am Beispiel der Umweltschutzes arbeitete *Brunner* heraus, daß die Verfassungsgerichte das Konzept der Schutzpflichten recht offensiv vertreten.

Als nächster Referent sprach Prof. Dr. *William Kelley* von der Notre Dame Law

School Faculty über „The Duty to Protect and to Ensure Human Rights Under the U.S. Constitution“. Er stellte die eher zurückhaltende Linie des U.S. Supreme Court zu dieser Frage anhand zahlreicher Rechtsprechungsbeispiele dar.

Es schloß sich das Referat von Prof. Dr. *David Kretzmer*, Minerva Center for Human Rights der Hebrew University of Jerusalem, an, der „The Duty to Protect and to Ensure Human Rights According to the Law of Israel“ darstellte. Dabei erläuterte er die verschiedenen legislativen Maßnahmen zum Schutz vor Menschenrechtsverletzungen durch Privatpersonen.

Das folgende Referat von Prof. Dr. *Georg Ress*, Richter am Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte, erläuterte „The Duty to Protect and to Ensure Human Rights Under the European Convention on Human Rights“. *Ress* unterstrich, daß die Europäische Kommission für Menschenrechte und der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte die Frage der sich aus der Europäischen Menschenrechtskonvention ergebenden Schutzpflichten inzwischen ausdifferenziert und über den Kreis positiver Schutzmaßnahmen hinaus erweitert hätten.

Hernach sprach Prof. *Meinhard Hilf*, Universität Hamburg, zum Thema „The Duty to Protect and to Ensure Human Rights According to the Law of the European Community / European Union“. Er verwies darauf, daß der Europäische Gerichtshof in Luxemburg das Thema der Schutzpflichten erst Ende 1997 „entdeckt“ habe. Zuvor lasse seine Rechtsprechung jedoch bereits inhaltliche Ansätze des Schutzpflichtenkonzepts erkennen. *Hilf* stellte diese Fragen im den größeren Zusammenhang des Grundrechtsschutzes in der Europäischen Union.

Den letzten Tag eröffnete das Referat von Frau Prof. Dr. *Juliane Kokott*, Heinrich Heine-Universität Düsseldorf, in dem „The Duty to Protect and to Ensure Human Rights Under the Inter-American System of Human Rights“ erläutert wurde. Aus den im Geltungsbereich der Konvention ge-

schehenden Menschenrechtsverletzungen habe sich eine inzwischen gefestigte Rechtsprechung zu menschenrechtlichen Schutzpflichten entwickelt. Die vertraglichen Grundlagen behandeln diesen Komplex bereits recht ausführlich; doch erst die intensive Rechtsprechung der Inter-amerikanischen Kommission für Menschenrechte und des Inter-amerikanischen Gerichtshofes für Menschenrechte habe aus der allgemeinen Schutzpflicht des Art. 1 Abs. 1 der Amerikanischen Menschenrechtskonvention ein differenziertes Schutzpflichtensystem hergeleitet.

Anschließend referierte *Andreas Mavromatis*, Mitglied des Anti-Folter-Komitees der Vereinten Nationen, zum Thema „The Duty to Protect and to Ensure Human Rights Under the Convention Against Torture and other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment“. Er stellte die sich aus der Zielsetzung des Übereinkommens - Kampf gegen Folter - ergebenden Schutzpflichten dar.

Das abschließende Referat, das „The Duty to Protect and to Ensure Human Rights

Under the International Covenant on Civil and Political Rights“ zum Gegenstand hatte, wurde von Prof. Dr. *Eckart Klein* gehalten, der Mitglied des Menschenrechtsausschusses nach diesem Pakt ist. Er unterstrich, daß der Pakt selbst bereits zahlreiche Hinweise auf positive Schutzpflichten der Vertragsstaaten enthalte, der Ausschuß dieses Konzept aber noch darüber hinaus entfaltet habe. Das staatliche Tätigwerden könne sich nicht ausschließlich auf das Setzen von Rechtsnormen beschränken, sondern müsse auch die Untersuchung erfolgter Menschenrechtsverletzungen umfassen und beinhalte ebenso die Bereitstellung effektiver Rechtsschutzmöglichkeiten für die Opfer.

Die jeweiligen Diskussionsabschnitte wurden durch Statements zu den Themen der einzelnen Referate eröffnet. In der Diskussion bemühten sich die Teilnehmer darum, Parallelen, aber auch Unterschiede zwischen den verschiedenen Konzepten und Rechtsbereichen herauszuarbeiten.

*Norman Weiß*

### Informationen aus dem Menschenrechtszentrum der Universität Potsdam

#### *Menschenrechtsausschuß*

Prof. Dr. iur. *Eckart Klein* nahm vom 12. bis zum 30. Juli 1999 an der 66. Sitzung in Genf teil. Der Ausschuß befaßte sich mit den Berichten von Kambodscha, Mexiko, Polen, und Rumänien. Dabei lag das Augenmerk auf den Transformationsproblemen in drei dieser Staaten, während es im Falle Mexikos um Fragen des *habeas corpus* und die Lage von Frauen und Kindern (insbesondere Straßenkinder) ging. Weiterhin wurden nahezu zwanzig Individualbeschwerden behandelt.

Es war geplant, die Allgemeine Bemerkung zu Art. 12 des Paktes (Freizügigkeit) auf dieser Sitzung zu verabschieden. Die zweite Lesung konnte zwar beendet werden. Da jedoch keine Übersetzungen in das Französische und Spanische vorlagen, unterblieb die formale Annahme; diese erfolgte während der 67. Sitzung.

Wie gewohnt, wird in der nächsten Nummer des *MenschenRechtsMagazins* über die Arbeit des Ausschusses während des Jahres 1999 im Zusammenhang berichtet.



### Neuerscheinungen

In der Schriftenreihe des MenschenRechtsZentrums der Universität Potsdam sind die Bände „Massenvertreibungsverbot im Völkerrecht“ und „Internationaler Schutz der Menschenrechte vor Verletzungen durch Private“ erschienen. Die beiden von Prof. Dr. iur. Dietrich Rauschnig betreuten Göttinger Dissertationen greifen aktuelle Fragestellungen des Völkerrechts auf.

In Vorbereitung ist der Tagungsband „The Duty to Protect and to Ensure Human Rights“, der die Referate und Diskussionen der Tagung enthalten wird, die das MenschenRechtsZentrum der Universität Potsdam vom 1. bis 3. Juli 1999 veranstaltete.

Heft 3 der Studien zu Grund- und Menschenrechten ist inzwischen erschienen. Unter dem Titel „Grundlagen und Auswirkungen des völkerrechtlichen Refoulement-Verbots“ enthält es eine Studie von Bianca Hofmann zu diesem wichtigen Bereich des Flüchtlingsrechts.

### 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.

### Förderverein

Der Verein der Freunde und Förderer des Menschenrechtszentrums der Universität Potsdam e.V. besteht seit 1995 und hat inzwischen 56 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 ein Bücherkauf für den Aufbau der Institutsbibliothek finanziert und im Rahmen des Jahresprogramms „50 Jahre Allgemeine Erklärung der Menschenrechte – Menschenrechte für Alle“ das Begleitheft zur Ausstellung hergestellt.

Die Vereinsmitglieder werden zweimal jährlich in einem 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 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.

**Projekte**

Aus Anlaß des zwanzigsten Jahrestages der Verabschiedung des Übereinkommens zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau (CEDAW) veranstalten das Menschen-RechtsZentrum der Universität Potsdam und Frau Dr. Hanna Beate Schöpp-Schilling ein Kolloquium in Potsdam.

Zunächst wird Dr. Hanna Beate Schöpp-Schilling, Mitglied im Ausschuß zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau, über die „Bedeutung und Auswirkungen des Übereinkommens“ sprechen. Anschließend wird Prof. Dr. Eckart Klein den „Schutz von Menschenrechten der Frauen in anderen Menschenrechtsübereinkommen, insbesondere dem Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte“ darstellen. Hernach wird Frau Mag. Aloisia Wörgetter, Botschaft der Republik Österreich im Vereinigten Königreich, zur „Verbesserung im Schutz von Frauenrechten durch das Fakultativprotokoll zum Übereinkommen“ Stellung nehmen. In einer abschließenden Podiumsdiskussion werden mehrere Fachleute die „Praktischen Auswirkungen des Übereinkommens in der Bundesrepublik Deutschland“ diskutieren.

Die Tagung wird am 25./26. November im Hotel Mercure stattfinden.

<b>Kalender</b>
-----------------

15. November 1999      Iran – der verunsicherte Gottesstaat

Demonstrationen als Reaktion auf repressive Pressepolitik, zunehmende wirtschaftliche und soziale Schwierigkeiten, insbesondere die Perspektivlosigkeit der Jungen bilden den düsteren Hintergrund für die vorsichtige Reformpolitik des Staatspräsidenten Chatami.

Katharina Eglau (Fotos) und Martin Gehlen, beide vom „Tagesspiegel“ berichten über die aktuelle Situation im Iran.

Veranstaltungsort:      Katholische Akademie Berlin  
Hannoversche Straße 5, 10115 Berlin

Zeit:                      19.00 bis 21.30 Uhr

Anmeldung:              Katholische Akademie, 0 30 - 28 30 95 -0

17. Dezember 1999      1. Potsdamer VN-Tage

Anläßlich der Neuerscheinung des „Lexikons der Vereinten Nationen“ findet eine Werkstattkonferenz der beteiligten Autoren und anderer an der Arbeit der Vereinten Nationen Interessierter statt. Ziel soll es sein, ein Netzwerk der Forschung über die Grenzen der Fachdisziplinen hinweg aufzubauen.

Veranstaltungsort:      August-Bebel-Straße 89, Hauptgebäude der Juristischen Fakultät,  
Raum 2.32

Zeit:                      15.00 bis 19.00 Uhr

Anmeldung:              Frau Schiller, 03 31 - 9 77 35 16

## Buchbesprechungen

---

*Harald Müller, Das Zusammenleben der Kulturen, Ein Gegenentwurf zu Huntington, Frankfurt a.M., 1998, 256 S., ISBN 3-596-13915-5, 24,90 DM.*

Der Autor, Politikwissenschaftler und Geschäftsführendes Vorstandsmitglied der Hessischen Stiftung für Friedens- und Konfliktforschung in Frankfurt, legt mit diesem Buch eine Erwiderung auf *Samuel Huntingtons* „The Clash of Civilizations“ (1996, dt. 1996: „Der Kampf der Kulturen“) vor. Er warnt davor, die dort präsentierte „große Theorie“ unhinterfragt gelten zu lassen, deren Methode wissenschaftlich fragwürdig und deren Auswirkungen politisch fatal seien.

*Müller* wirft *Huntington* vor, Fakten seiner Weltsicht anzupassen und zentrale Voraussetzungen seiner Theorie, wie etwa die Charakterisierung des „blutigen Islam“, nicht zu belegen. Die gleichwohl hohe Popularität der *Huntingtonschen* Theorie führt er auf die gegenwärtige zeitgeschichtliche Situation zurück, die als Umbruchphase von einem theoretischen Vakuum gekennzeichnet und von den bereits eingetretenen oder noch erwarteten Folgen der Globalisierung eingeschüchtert sei. *Huntington* antworte auf ein echtes Bedürfnis; sein Buch stelle insoweit eine beachtliche Leistung dar und bedeute zugleich eine Gefahr.

Die Theorie entspreche den amerikanischen Anforderungen an die vereinfachende Erklärung der Welt und sei geeignet, im Inneren mobilisierend zu wirken. Die kritische Betrachtung zeige aber, daß zu viele Ungereimtheiten allzu großzügig übersehen würden und sie als Handlungsanleitung für die praktische Politik nur von begrenztem Nutzen sein, ja sogar schädlich wirken könne.

Diesem ersten - Kritik genannten - Teil stellt *Müller* drei weitere Teile zur Seite: Unter dem Titel „Konzept“ (Teil 2) erläutert er die Begriffe Zivilisation und Kultur sowie die jeweils dahinterstehende Weltsicht. Darauf aufbauend werden kulturbildende und -bestimmende Faktoren beschrieben. Sodann wird auf das Verhältnis von Kultur und Politik eingegangen und die „Politisierung“ von Kulturen analysiert. Schließlich untersucht der Autor im zweiten Teil aktuelle Konflikte daraufhin, ob sie *Huntingtons* These belegen.

„Analyse“ (Teil 3) bietet eine Tour d’horizon durch die fünf großen Regionen der Welt, stellt politische Entwicklungen dar und untersucht Konfliktpotentiale.

„Ausblick“ (Teil 4) schließlich versucht vor dem Hintergrund der dargestellten Konstellationen Strategien zu entwickeln, um Bedrohungsszenarien zu entschärfen oder gar nicht erst eskalieren zu lassen.

Die eingangs des *zweiten Teils* vorgenommene Unterscheidung zwischen Zivilisation und Kultur - letzteres eine typisch deutsche Begrifflichkeit, die *Müller* aus der politisch-gesellschaftlichen Bedeutung (Slosigkeit) des Bürgertums ableitet - habe *Huntington* erstaunlicherweise nicht vorgenommen. Vielmehr verwende er „Civilization“ im deutschen Sinne von Kultur. Hieraus, so *Müller*, resultierten folgenschwere Fehleinschätzungen.

Im Gegensatz zu *Huntington* gewichtet *Müller* die Bedeutung von Staaten für die Weltpolitik höher als die der Kulturen. Kulturen seien in die Staatenwelt mit ihren Interessengegensätzen und ihrem Vorteilsstreben eingebunden. Der moderne Staat sei dabei, sich zum zivilen Handelsstaat umzuorientieren, der in internationale Systeme eingebunden ist und Mehrung und Sicherung der Wohlfahrt der Bürger als oberstes Staatsziel verfolgt. Die kulturbestimmte Sphäre der Gesellschaft sei deshalb auf der nationalen Ebene von großer Bedeutung; für die internationale Ebene gelte dies (noch) nicht. Allerdings nehme die Vernetzung der ver-

schiedenen Eliten zu.

Müller fragt nach den Ursachen dafür, daß kulturelle Differenzen Politik und internationale Beziehungen bestimmen können. Der einzelne wie ganze Gesellschaften seien durch Krisen - gesellschaftliche Umbrüche, Globalisierung, Modernisierung - in ihrer Identität bedroht. Kulturen komme hierbei eine nicht zu unterschätzende identitätsstiftende Wirkung zu. Gleichzeitig sei aber durch die Krise der Fortbestand der Kultur selbst gefährdet. Traditionalisten wollten also das Ursprüngliche der Kultur retten und benötigten hierzu ein Feindbild innerhalb oder außerhalb der eigenen Gesellschaft, um die Menschen für ihre Sache zu mobilisieren. Den Feinden der Kultur werde dann mit Ausgrenzung, Verfolgung und Vernichtung begegnet.

Allerdings sei Kultur nicht der alleinige oder gar der wirkungsvollste Mobilisierungsfaktor; wie sich an historischen und aktuellen Beispielen zeigen lasse, komme dem Nationalismus dieser Rang zu. Müller gibt zu bedenken, daß Kultur als Abgrenzungsfaktor meistens von Herrschenden oder denjenigen instrumentalisiert werde, die Macht anstrebten.

In einem weiteren Abschnitt untersucht Müller die Ursachen zeitgenössischer Konflikte (beispielsweise im ehemaligen Jugoslawien, in Zentralafrika und Afghanistan) und kommt zu dem Ergebnis, daß die ethnischen Ursachen überwiegen und daß die Mehrzahl der Konflikte sich innerhalb einer Kultur abspielen. In diesem Zusammenhang unterstreicht er die Konstruiertheit von Nation und Ethnie, deren moderner Fortsetzung. Beide böten dem Menschen eine unmittelbarere Identifikationsmöglichkeit als die Kultur. Zusätzlich werde gesellschaftliche Bindung durch wirtschaftliche Prozesse und einen rechtlichen Rahmen erzeugt. Auch hieran zeige sich die nach wie vor wichtige Rolle des Staates. Die Störung beider integrierenden Faktoren könne zuvor verdeckte ethnische Konflikte voll in Gang bringen (ehemaliges Jugoslawien, frühere UdSSR). Häufig werde nicht die ethnische Identität bedroht, sondern das wirtschaftliche Überleben oder die natürlichen Lebensgrundlagen.

Trete die Diskriminierung von ethnischen Minderheiten hinzu, komme es häufig zu einem gewaltsamen Konflikt. Oftmals wirkten Kultur oder die engeren Ausprägungen Religion und Fundamentalismus konfliktverschärfend; sie seien aber nicht - wie Huntington meine - das alleinige Motiv der Auseinandersetzung.

Der *dritte Teil* macht das Kernstück des Buches aus und geht in fünf Kapiteln auf die großen Regionen der Weltpolitik ein; auf einer knappen Darstellung der Fakten aufbauend werden die politischen Entwicklungen diagnostiziert und prognostiziert.

In seiner pointierten Beschreibung dessen, was „den Westen“ ausmacht, weist Müller zu Recht darauf hin, daß die Geschichte nicht geradlinig auf den heutigen *Acquis civilisatoire* hingehauen sei, daß Menschenwürde, Freiheit des Individuums, Rechtsstaatlichkeit und Demokratie keine selbstverständliche Frucht unserer Kultur bildeten, sondern Werte, die es immer wieder neu zu erringen gelte.

Müller macht vor allem in der Entsolidarisierung westlicher Gesellschaften eine reale Bedrohung für die westliche Kultur aus, indem so intern die Basis für gewaltsame Konflikte gelegt werde, die fundamentalistischen Strömungen (wozu Müller auch die neoliberale rechnet) eine Plattform biete.

Trotz aller Kritik ist seiner Ansicht nach der Westen am besten gerüstet, um der Krise zu begegnen, weil seine Kultur die Möglichkeit der offenen Diskussion über Alternativen zulasse.

Das folgende Kapitel blickt nach Asien und beschreibt die jeweiligen Interessen der vier großen Mächte der Region: China, Japan, Rußland und Indien. Die Kooperationsbemühun-

gen im Rahmen der ausgebauten ASEAN zeige den insoweit mit Europa vergleichbaren Wunsch der Handelsstaaten, wohlstandsverschlingende politische Konflikte zu vermeiden. *Müller* betont die Dynamik, die - in unterschiedlichen Ausprägungen - allen asiatischen Gesellschaften innewohne. Aus wirtschaftlichen Handlungsspielräumen leite sich allerorten das Streben nach weiteren Freiheiten und insbesondere nach demokratischer Mitwirkung ab.

Der brillant geschriebene Abschnitt über die „asiatischen Werte“ analysiert auf engstem Raum dieses wichtige Thema. *Müller* zeigt Widersprüche und Bruchlinien auf; er unterstreicht zutreffend, daß häufig Regime sich vermittels dieser „asiatischen Werte“ zu legitimieren suchen. Sicherheits-, finanz- und wirtschaftspolitisch strebten die Staaten Asiens ein multilaterales System an, das wichtige westliche Partner - vor allem die USA - einbeziehe. Breche sich demgegenüber ein ungezügelter Nationalismus Bahn, so sieht *Müller* einen Kontinentalkrieg riesigen Ausmaßes drohen, der aber innerhalb der „asiatischen Kultur“ ausgetragen werde.

Nach der „gelben Gefahr“ Asiens wendet sich *Müller* den „Türken vor Wien“ zu und beschreibt eindringlich ein facettenreiches Bild der islamischen Welt. Als Opfer einer brutalen Kolonialpolitik der imperialen Mächte seien antiwestliche Ressentiments vor allem in den arabischen, aber auch den anderen islamischen Staaten durchaus verständlich. Die Antworten dieser oft willkürlich geschaffenen Staaten auf die Moderne - Nationalismus, Panarabismus und Sozialismus - seien aufgrund äußerer Umstände und immanenter Unzulänglichkeiten allesamt gescheitert. Der Islamismus sei als Ausweg übriggeblieben. Er bot Identifikationsmöglichkeiten, bestätigte das Selbstwertgefühl und hielt Handlungsanleitungen bereit. Dies erkläre seine besondere Anziehungskraft.

Gleichwohl habe, so *Müller*, der Fundamentalismus wenig Chancen, zum bestimmenden Faktor in der islamischen Welt zu werden. Anders als *Huntington* sieht *Müller* in ihm eine - wenngleich starke - Minderheitenposition. Insbesondere Frauen und junge Menschen seien durch die autoritär-doktrinären Lebensvorgaben nicht zufriedenzustellen. Modernisierung, auch leidvoll und zum Teil in der Unterlegenenposition erfarene, lasse sich nicht wieder rückgängig machen.

*Müller* gelingt der Nachweis, daß der Staat als Träger von Modernisierung eine in wichtigen islamischen Ländern fest verankerte Institution sei und kein westliches Implantat (so *B. Tibi*, 1996) darstelle.

Hieraus und aus der Resistenz der Gesellschaftsmehrheit gegenüber dem Fundamentalismus leitet *Müller* Chancen dafür ab, daß eine Versöhnung von (Reform-) Islam und Moderne möglich sein könne. Die von der Islamischen Konferenz in Teheran im Jahre 1997 formulierte Dialogbereitschaft könne angesichts der historischen Erfahrungen der Araber mit dem Westen nicht hoch genug eingeschätzt werden.

Abschnitte zu Rußland, der „Atommacht auf tönernen Füßen“, und den so bezeichneten Randregionen Lateinamerika und Afrika komplettieren diesen Teil.

Im abschließenden, Ausblick überschriebenen *vierten Teil* wagt *Müller* eine Prognose.

Er wiederholt, daß unbeschadet der auch in den westlichen Staaten und Gesellschaften zu verzeichnenden Probleme „der Westen“ besser als die anderen Regionen der Welt gerüstet sei, mit den heraufziehenden Krisen und bevorstehenden Umbrüchen fertig zu werden. Als besonderen Pluspunkt nennt er erneut die offenen Gesellschaften, die keine starren Lösungen vorgeben. Er unterstreicht die Notwendigkeit, daß die als Westen zusammenfassend bezeichneten Staaten, intensiv zusammenarbeiten, um „die Weltpolitik friedlich zu reformieren“.

*Müller* kennzeichnet die NATO als lebensfähiges, für Dritte attraktives Bündnis, und weist

darauf hin, daß die wirtschaftliche Verflechtung ebenfalls zugenommen hat. Zwar sei nicht zu leugnen, daß sich ein Teil des Welthandels vom transatlantischen zum transpazifischen Bereich hin verlagert habe, doch zeige dies gleichzeitig, daß es zu einer zunehmenden Verflechtung zwischen dem Westen und Asien komme. Nach Müllers Ansicht sind die Verflechtungen westlicher Institutionen gerade auch im privat-gesellschaftlichen Bereich (NGOs) besonders weit fortgeschritten.

Er geht davon aus, daß der Zusammenhalt des Westens zwar nicht automatisch gesichert sei, aber die Aussichten auf eine Fortsetzung und Vertiefung bewertet er als gut. Dies zeige sich auch in der stetigen Tendenz, bei jeweils führenden Staaten bestimmter anderer Regionen, ab einem bestimmten Punkt, zu dem die Voraussetzungen erfüllt sind, in entsprechende westliche Institutionen (Beispiel: OECD) aufgenommen zu werden.

Eine entsprechende Entwicklung prognostiziert er erneut für Lateinamerika, unterschlägt allerdings nicht, daß es aufgrund der besonderen schichtenspezifischen Zusammensetzung der dortigen Gesellschaften langfristig immer wieder kritische Anmerkungen zum westlichen Gesellschaftssystem geben werde. Ganz anders seine Beurteilung der Lage des subsaharischen Afrika. Trotz der nicht zu leugnenden Besserung auf vielen Gebieten sieht Müller in dieser Weltregion kein Potential, als weltpolitischer Koalitionspartner aufzutreten. Allein der Republik Südafrika komme eine entsprechende Impulsgeberfunktion zu. Jedenfalls so Müller werde ein Südafrika, das den bisher eingeschlagenen Weg fortsetzte, nicht als Koalitionspartner eines antiwestlichen asiatischen Blocks zur Verfügung stehen, wie dies *Huntington* prophezeie.

Auch auf Seiten Rußlands, Chinas und der islamischen Staaten vermag Müller nicht, eine antiwestliche Verschwörung auszumachen. Zwar gesteht er ein, daß Rußland aufgrund seiner instabilen innenpolitischen und gesellschaftlichen Lage bei gleichzeitigem Weltmachtanspruch, aus dem ein gewisser Gegensatz zum Westen, vor allem zu den USA resultiere, daß also Rußland aus dieser Position heraus geradezu genötigt sei, immer wieder einen begrenzten Konflikt vor allem zu den USA zu suchen. Allein hieraus leitet er jedoch nicht eine dauerhafte antiwestliche Allianz der verbleibenden Regionen und ihrer Kernmächte (nach *Huntington*) ab. Insbesondere das Verhältnis zu China ist von zu starken Gegensätzen gekennzeichnet, die Müller insbesondere im wirtschaftlichen Bereich verortet. Vor allem wird Rußland weiterhin die institutionelle Verflechtung mit dem Westen suchen und ausbauen. Selbst wenn Rußland einen nationalistisch diktatorischen Kurs einschlagen sollte, bedeute dies für die USA keine Verschlechterung ihrer strategischen Position, da die beiden rivalisierenden „Mächte des Ostens“ in dieser Situation immer versuchen würden, sich gegeneinander auszuspielen und selbst die Nähe zu den Amerikanern zu suchen.

Erstrebenswert sei demgegenüber eine Demokratisierung und vernünftige wirtschaftliche Entwicklung sowohl Rußlands als auch der Volksrepublik China. Dies, so Müller, wäre die beste Voraussetzung einer engen Verzahnung ihrer Interessen und auch dafür, daß sich die Gesetzmäßigkeiten der Wirtschafts- und Gesellschaftswelt demgegenüber staatlich-machtpolitischen Interessen besser entfalten könne. Auch eine russisch-islamische Allianz hält Müller für wenig wahrscheinlich, da die Nähe zum Westen aus der Sicht der russischen Politik, unabhängig davon wie sie im Einzelfall konstruiert und strukturiert sei, wesentlich interessanter und erfolgversprechender für die eigene Entwicklung sei als ein Zusammengehen mit einem wie auch immer gearteten islamischen Block, der zudem Zentrifugalkräfte innerhalb des russischen Reiches beschleunigen könnte, woran niemand in Moskau gelegen sein könne.

Aufgrund der festgestellten Struktur in Asien, wo es weltpolitisch mindestens vier bedeutende Parteien gebe, nämlich China, Japan, Indien und die ASEAN, sei es wenig wahrscheinlich, daß sich ein einheitlicher asiatischer Block herausbilden werde. Müller unterstreicht, daß innerasiatische Konflikte die Beziehungen einzelner Regionalmächte nach au-

ßen, insbesondere zu den USA intensivieren würden, je weniger dominant sich die Volksrepublik China zeige, desto eher sei mit westlicher Unterstützung für die Gesamtregion zu rechnen. Damit bleibt vom Huntingtonschen Kampf der Kulturen nur noch eine, in ihrer Bedrohlichkeit allerdings nicht zu unterschätzende Kombination übrig, die „Allianz von Mohammed und Dschingis Khan, die islamisch-konfuzianische Waffenbrüderschaft“. Diese Kombination von in der westlichen Geschichte tief verwurzelten Urängsten mache, so Müller, letztendlich den Erfolg von Huntingtons Thesen aus. Seine Analyse kommt jedoch zu dem Ergebnis, daß beide Blöcke in sich tief gespalten sind. Und, was besonders wichtig sei, diese Spaltungen stünden zueinander in einem direkten Verhältnis, so daß es immer wieder zu Austarierungsversuchen, insbesondere durch die Einbeziehung westlicher Partner - und hier vor allem der USA - kommen werde.

Die explosive Lage wird dadurch erschwert, daß sich in beiden Regionen Staaten als „Brückenköpfe“ anböten, um ihre eigene Existenz durch westliche Unterstützung fortdauernd zu sichern. Insgesamt seien beide Regionen zu wenig einheitlich, um konstante und handlungsfähige antiwestliche Koalitionen zusammenzubringen.

Müller nimmt dabei zutreffend an, daß der Gegensatz zwischen nichtwestlichen Kulturen und dem Westen desto mehr abnehme, je stärker Kräfte der Wirtschafts- und Gesellschaftswelt sich entfalteteten.

Hieraus folge, daß sich die Verbindung zwischen den Kulturen beschleunigen und intensivieren werden. Hierdurch würden Kräfte freigesetzt, die unbeeinflusst von der Politik den Dialog vorantreiben und in einer Mischung aus Konflikt und Gemeinsamkeit zu einem zusammenwachsen der Welt über kulturelle Grenzen hinweg führen werden.

Müller bezeichnet es als wesentliches Element der wirtschaftlichen transnationalen Kooperationen, die letztlich auch im Interesse der einzelnen Unternehmen liege, sich mit dafür einzusetzen, daß gewisse soziale und ökologische Prinzipien und Mindestgarantien weltweit gelten, um auf dieser Linie Konfliktpotential zu minimieren.

Unerläßlich für einen funktionierenden und kulturellen Dialog sei, wie er zu Recht feststellt, der Einsatz gesellschaftlicher Akteure: Wissenschaft, Kunst, Parteien, Gewerkschaften und Verbände, Religionsgemeinschaften und Nichtregierungsorganisationen. NGOs könnten durch die Herstellung des zwischenmenschlichen, direkten Kontaktes unheimlich viel erreichen und ermöglichen andererseits den unschätzbaren Vorteil des nichtoffiziellen, flexibleren Zusammenarbeitens.

*Norman Weiß*

*Cohn, Ilene / Goodwin-Gill, Guy S., Child Soldiers. The Role of Children in Armed Conflicts, Clarendon Press, Oxford, 1994, ISBN 0-19-825935-2, 228 S.*

Erst kürzlich hat der UN Sicherheitsrat eine dringliche Resolution gegen den Einbezug von Kindern in bewaffnete Konflikte verabschiedet ( Resolution vom 25. August 1999, S/RES/1261 [1999]). Dies darf die Weltöffentlichkeit nicht unberührt lassen. Kinder werden als Soldaten, zum Ausspionieren, als Vorhut zum „Erkennen“ von Minen benützt. *Olara Otunnu*, der Sonderbeauftragte für Kinder und bewaffnete Konflikte des UNO-Generalsekretärs, verhandelt oft direkt in den aktuellen Krisengebieten wie z.B. im Sudan, Kosovo etc., damit die verfeindeten Militärs Kinder speziell schützen.

Seit einiger Zeit liegt auch eine Studie vor, mit Beteiligung des Roten Kreuzes von Island

und Schweden erstellt. Sie gibt einen kompetenten Überblick über die Problematik, nennt Länder, in denen Kinder und Jugendliche als Kanonenfutter mißbraucht werden, nennt die militärischen Kräfte. Afghanistan, Vietnam, Sudan, El Salvador, Nicaragua oder Sri Lanka, aber auch Nordirland sind darunter.

Kinder sind leicht zu manipulieren, das Forced recruitment, d.h. gewaltsame Entführungen von Kindern auf Dorfplätzen, aus der Schule etc. bilden nur einen Teil der Rekrutierungen. Wenn der Krieg ein Land verwüstet, gibt es viele Waisenkinder. Die Schulen sind zerstört. Die Kinder streuen in Ermangelung eines Heimes und der Familien auf der Straße. Diese Kinder sind oft leicht zu überreden, sich Bürgerkriegsgruppen anzuschließen und zu tun, was man verlangt. Auch aus Flüchtlingslagern werden unbegleitete Kinder rekrutiert, unter der Vorgabe der humanitären Hilfe. Eltern stoßen ihre Kinder - überzeugt von einem Heldenmythos - in den Tod. Rache zu nehmen am Gegner ist wohl ein Hauptmotiv dieser Eltern. Kompliziert gestaltet sich z.B. die seelische Situation von Heranwachsenden, die in der Intifada mitgemacht hatten.

Die Studie von *Cohn* und *Goodwin-Gill* ist eine zuverlässige Quelle für Hintergründe, Ausmaße, Motive und allenfalls Auswege. Ein Kapitel legt rechtliche Möglichkeiten der Einflußnahme dar, wobei die internationalen Verträge an erster Stelle stehen. Die Zusatzprotokolle 1 und 2 zu den Genfer Konventionen, die neue ILO Konvention 182, die UN Kinderrechtskonvention von 1989 sind hier wegweisend. Die internationalen Verträge sind nur für Staaten rechtlich bindend - wobei über die faktische Umsetzung laut Klage zu führen wäre - nicht für Bürgerkriegsparteien. Die Geldgeber mancher Befreiungsbewegungen könnten einen wichtigen Beitrag leisten, keine Gruppierungen mehr zu unterstützen, die Kinder rekrutieren. In Norwegen ist es z.B. nicht unbekannt, daß die stalinistische Befreiungsbewegung der Tamil Tigers, LT., in Sri Lanka Kinder rekrutiert. Lokale NGOs, religiöse Gruppen oder Führer sollten eine moralische Agenda formulieren. Sie müßte auf örtliche Gebräuche, Werte und Traditionen zurückgreifen. Diese finden im Psychischen einen Widerhall.

Die Folge aktiver Teilnahme an kriegerischen Konflikten bei jungen Menschen ist immer ein moralischer Zusammenbruch. Die Delinquenz Jugendlicher steigt nach dem Krieg stark an. Unpassend, geradezu abstoßend liest sich daher das Kapitel über die „positiven“ Seiten der Teilnahme junger Menschen an kriegerischen Konflikten. Hier wird von dem amerikanischen Autor *Rosenblatt* das Kriegsdenken wieder verherrlicht. „Ein Krieg erlaube Buben, wie Männer zu sein, die Teilnahme am Krieg habe positive Seiten im Sinne von Einordnung und Lebensinn.“ Das Kapitel ist eine Verirrung in dieser Publikation und sollte bei einer Zweitaufgabe herausgenommen werden.

*Olara Otunnu*, heute einer der bedeutendsten Advokaten gegen den Einbezug von Kindern in die Armee, die frühe Rekrutierung, sprach im UN Sicherheitsrat Empfehlungen aus:

- das Wertsystem, die Familie muß wieder gestärkt werden. Eltern, Lehrer, die weitere Familie, ältere Menschen, Schulen und religiöse Institutionen sollten ihre Wertsysteme wieder aufzeigen.
- Worte auf dem Papier können Kinder in Gefahr nicht retten. Die juristischen Projekte, die Kindersoldaten verhindern sollen, müßten sich schwergewichtig auf politische Projekte verlagern, damit die Vorschriften wirklich umgesetzt werden. Dies könnte erreicht werden, wenn die internationale Gemeinschaft ihren beträchtlichen gemeinsamen Einfluß zu diesem Zweck nützen würde.
- die Altersgrenze für den Einbezug von Kindern und die Teilnahme an bewaffneten Konflikten muß von 15 auf 18 Jahre gehoben werden.



- die politischen, sozialen und ökonomischen Faktoren müssen angegangen werden, durch die Kinder während eines ideologischen oder sozioökonomischen Kollapses zum Kriegsdienst veranlaßt werden können
- es habe eine qualitative Änderung in der Art des Krieges gegeben. Die größeren Konflikte seien Bürgerkriege. In starkem Maße kämen Kinder als Soldaten zum Einsatz. Das Dorf sei zum Schlachtfeld geworden und die zivile Bevölkerung sei das erste Angriffsziel. Dies seien keine Exzesse außergewöhnlicher Natur mehr. Die Gefahr bestünde darin, daß die internationale Gemeinschaft mit derart vielen Konflikten konfrontiert sei, daß sie das als normal anzusehen beginne.

Die westliche Welt, die weitgehend von Bürgerkriegen verschont ist, müßte ihr ganzes Gewicht darauf legen, daß keine Kinder mehr weder in die Armee noch bei direkten bürgerkriegsähnlichen Auseinandersetzungen einbezogen werden. Kinder brauchen einen speziellen Schutz. Insofern könnte jeder, der durch die hervorragende Zusammenstellung von *Cohn* und *Goodwin-Gill* oder die Resolution des Weltsicherheitsrates von dem Problem der Kindersoldaten als Lehrer, Regierungsbeamter, Arzt oder ganz einfach als Mitmensch Kenntnis bekommt, sich für eine effektive Bewegung gegen Kindersoldaten einsetzen.

*B. Hug-Ammitzboell, Zürich*

## Kurzgefaßt: Menschenrechte aktuell

Beginn der Generalversammlung der Vereinten Nationen – Ruf nach konsequentem Menschenrechtsschutz

**Z**um Auftakt der 54. UN-Generalversammlung fanden sich am 14. September 1999 Delegierte aus 185 Staaten der Erde in New York ein: Die Völkervertreter zeigen sich in der Eröffnungssitzung gewillt, nach einem Jahr der Mißerfolge die enormen Aufgaben und Herausforderungen, insbesondere auch die dringenden Reformen u.a. des Sicherheitsrates und des Finanzierungssystems entschlossen voranzutreiben.

Die Ziele der Völkergemeinschaft, Weltfrieden zu schaffen und das Gewaltmonopol zu halten, wurden in diesem Jahr gleich dreimal durchbrochen: Die jeweiligen Schlagworte sind der Irak, der Kosovo und Osttimor.

Vor diesem Hintergrund ist der Aufruf des UN-Generalsekretärs Kofi Annan zu verstehen, wenn er die UN-Generalversammlung zum Auftakt dazu auffordert, massive und systematische Menschenrechtsverletzungen künftig nicht mehr zu dulden und deshalb den Schutz von Zivilisten über die Rechte souveräner Staaten zu stellen.

Dieser Aufruf ist moralisch richtig. Politisch birgt er Gefahren: Wenn sich die Weltorganisation überall ohne Ansehen der staatlichen Hoheitsrechte bei Menschenrechtsverletzungen einmischen darf, so müßten wohl dauernd gerechte, aber nicht minder blutige Kriege ausgefochten und UN-Protectorate errichtet werden. Es bleibt die Resonanz auf die universelle Forderung Annans abzuwarten. (fb)

---

### Öcalan-Prozeß in der Revision: Kurdenführer bittet um lebenslange Haft

---

Im Juni wurde Kurdenführer Öcalan zum Tode durch den Strang verurteilt. Seitdem drängt die EU die Türkei, das Todesurteil nicht zu vollstrecken. Auch das am 7. Oktober 1999 vor dem Apellationsgerichtshof in Ankara eröffnete Verfahren zur Überprüfung des verhängten Todesurteils wird aufmerksam von Diplomaten aus EU-Staaten verfolgt.

Eine Revision ist bei allen Todesurteilen in der Türkei vorgeschrieben. Allgemein wird aber mit einer Bestätigung desselben gerechnet.

Der Angeklagte, der weiterhin auf der Gefängnisinsel Imrali einsitzt, nimmt an der Verhandlung nicht teil, sondern läßt sich durch seine Anwälte vertreten. Durch diese ließ er auch eine Stellungnahme an die türkische Regierung verlesen, in der er sich für eine friedliche Lösung des Kurdenproblems einsetzte und forderte, die rund 12 Mio. Kurden in der Türkei zu schützen. Im Gegenzug räumte er ein, daß es dafür keines Kurdenstaates und auch keiner Autonomie bedürfe. Öcalan hofft nunmehr, daß auch wegen seiner aus dem Gefängnis heraus an die kurdischen Kämpfer gerichteten Apelle, die Gewalt zu beenden, sein Todesurteil in lebenslange Haft umgewandelt wird.

Das Urteil wird am 25. November verkündet. (fb)

---

### EU auf dem Weg zu einer gemeinsamen Justiz- und Innenpolitik

---

Am 14./15. Oktober fand ein EU-Sondergipfel in Tampere zu den nach dem Inkrafttreten des Amsterdamer Vertrages neuen Kompetenzen der EU in Sachen Visa-, Asyl-, und Einwanderungspolitik, dem Schengener Abkommen zum Abbau von Grenzkontrollen, sowie der justiziellen Zusammenarbeit in Zivilsachen statt. Die schwierigen Fragen bezüglich der gemeinsamen Asyl- und Einwanderungspolitik führten erwartungsgemäß nicht zu konkreten Ergebnissen. Übereinstimmung bestand in dem Punkt, daß es scharfe Grenzkontrollen geben müsse. Staatlichen Pflichten aus internationalen Verträgen, zum Beispiel der Genfer Flüchtlingskonvention und der EMRK, müssen zum Schutz von Flüchtlingen ebenfalls eingehalten werden. Es werden insofern Regelungen zwischen den beiden Extrempositionen „Einwanderungsstop“ und „vollständige Niederlassungsfreiheit“ erwogen. Menschenrechtsorganisationen warnen vor einer möglichen Aushöhlung der Schutzrechte für Flüchtlinge durch gemeinsame Prüfungsstandards: Diese dürften nicht auf den kleinsten gemeinsamen Nenner gesenkt werden. (fb)

---

### Guatemala: Ehemaliges Staatsoberhaupt angeklagt

---

Oscar Mejía Victores, Staatsoberhaupt von Guatemala zwischen 1983 und 1986 und General im Ruhestand, ist im August wegen mehrerer Verbrechen aus dem Jahr 1984 angeklagt worden. Er und acht weitere hochrangige Militärs werden für die Entführung von Rudy Perdilla und das Verschwinden von Adolfo Hermosilla, eines Gewerkschaftsmitglieds, verantwortlich gemacht. Perdilla kam frei und lebt heute in Kanada im Exil. Er ist bereit, gegen die Angeklagten auszusagen. Hermosilla ist bis heute verschwunden; man nimmt an, daß er wegen vorgegeblicher Mitgliedschaft in der Guerilla hingerichtet wurde. Dies ist die erste Anklage dieser Art gegen einen ehemaligen Staatsoberhaupt in dem mittelamerikanischen Land. (Wß)

---

 Politbüro-Prozesse in der Revision - "Siegerjustiz" in zweiter Instanz ?
 

---

**D**er 5. Strafsenat des BGH hat am 8. November 1999 - fast auf den Tag genau zehn Jahre nach dem Mauerfall - das Urteil des Berliner Landgerichts von 1999 gegen Staats- und Parteichef Erich Krenz und seine Politbürokollegen Günter Schabowski und Günther Kleiber bestätigt und wies die Revisionen zurück, die alle Verteidiger und die Staatsanwaltschaft eingelegt hatten. 1997 wurden sie zu Haftstrafen von 6 Jahren 6 Monaten (E. Krenz) und jeweils 3 Jahren (G. Schabowski, G. Kleiber) verurteilt. Sie waren wegen der Beschlüsse des Politbüros für die Tötung von Flüchtlingen an Mauer und Grenze mitverantwortlich gemacht worden.

Das Gericht stellt im Urteil fest, daß die drei als Mitglieder des Politbüros an Beschlüssen mitgewirkt hätten, die das Grenzregime und auch den Schußwaffeneinsatz an der Grenze unter Inkaufnahme von Todesfällen aufrechterhielten. Sie hätten auch Tatherrschaft gehabt, da die Kompetenz der DDR-Führung z.B. zur Aussetzung des Schießbefehls an Parteitag der SED gereicht habe. Damit wies das Gericht den Einwand von Krenz zurück, die Grenzsicherung habe allein in russischer Souveränität gelegen.

Damit sind die Urteile rechtskräftig und die Angeklagten werden nach Angaben der Berliner Justiz im nächsten Jahr zum Haftantritt in den offenen Vollzug geladen.

Krenz sprach von einem unfairen Verfahren und warf der Justiz vor, daß er für den Staat DDR auf der Anklagebank gesessen und verurteilt worden sei.

Seine Verteidigung hat bereits Beschwerde beim Europäischen Gerichtshof in Straßburg eingelegt, um das Urteil überprüfen zu lassen. Es wird insbesondere ein Verstoß gegen das im Grundgesetz und im Völkerrecht verankerte Rückwirkungsverbot geltend gemacht.

*Anm.:* Im Monat September sind nach knapp 10 Jahren die Ermittlungen in Sachen DDR-Regierungskriminalität eingestellt worden. Die zuständige Staatsanwaltschaft II am LG Berlin wird aufgelöst. Nur noch wenige Verfahren sind offen. (fb)

---

 Pinochet-Verfahren: Das juristische und politische Tauziehen geht weiter
 

---

**N**ach einer politischen Intervention des chilenischen Außenministers spielen die Anwälte Pinochets nun sicherhaltshalber auf Zeit : Am 8. Oktober 1999 war durch Gerichtsurteil betätigt worden, daß Pinochet wegen des Verdachts auf Folter in 35 Fällen an Spanien ausgeliefert werden darf. Dagegen legten dessen Anwälte am 22. Oktober 1999, dem letzten Tag der Frist, Berufung beim High Court ein.

Zuvor hatte sich die chilenische Regierung in das juristische Verfahren eingeschaltet und den britischen Innenminister Jack Straw in einem Schreiben um Freilassung des Inhaftierten angesichts seines hohen Alters und seiner schlechten gesundheitlichen Verfassung gebeten.

Die Berufungseinlegung bedeutet nunmehr, daß der General vorläufig nicht aus humanitären Gründen freigelassen werden kann: Solange der Fall die Gerichte beschäftigt, kann der britische Innenminister keine Freilassung erwirken.

Die Anwälte gehen somit den sicheren Weg und spielen auf Zeit: Wenn sie alle Einspruchsmöglichkeiten ausschöpfen, kann sich das Verfahren bis zu zwei Jahren hinziehen. (fb)

**Ankündigung**

# MenschenRechtsMagazin

Informationen • Meinungen • Analysen

## Themenheft

### 50 Jahre Europäische Konvention der Menschenrechte und Grundfreiheiten (EMRK)

Am 4. November 1950 verabschiedeten die damals zehn Mitgliedstaaten des Europarates die EMRK. Damit lag der erste völkerrechtliche Vertrag vor, in dem sich die Staaten verbindlich zur Gewährleistung eines umfassenden Katalogs von Menschenrechten verpflichtet hatten. Gleichzeitig wurde ein juristisches Kontrollverfahren eingerichtet, das beständig ausgebaut und zuletzt im Jahre 1998 (Inkrafttreten des 11. Protokolls zur EMRK) komplett umgestaltet wurde.

In den vergangenen Jahrzehnten haben die Europäische Kommission für Menschenrechte und der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte die EMRK, die ein „lebendiges Instrument“ darstellt, ständig weiterentwickelt und eine umfangreiche Rechtsprechung zu Inhalt und Reichweite der Gewährleistungen entfaltet.

Das Themenheft des *MenschenRechtsMagazins* verfolgt die Absicht, zu einer Verbreitung der Kenntnis über die Konvention und der zu ihr ergangenen Rechtsprechung beizutragen. Dabei haben die Autoren stets auch die Auswirkungen auf die Bundesrepublik Deutschland im Blick.

***Aus dem Inhalt:***

Entstehungsgeschichte • Freiheit und Gleichheit – ihr Spannungsverhältnis in der EMRK • Frauen unter der Schutz der EMRK • Verhältnis von EMRK und Europäischem Gemeinschaftsrecht • Auswirkung der EMRK auf die Auslegung des Grundgesetzes • Menschenrechtsschutz durch die Organe der EMRK • Wirkung der Urteile des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte

***Die Autoren:***

Eckart Klein, Friederike Brinkmeier, Ulrike Eppe, Andreas Haratsch, Stefanie Schmahl, Norman Weiß, Jens Wolfram

Das Heft soll im März 2000 erscheinen und einen Umfang von ca. 100 Seiten haben.  
Preis 15.- DM (für Abonnenten: 10.-DM)

## Literaturempfehlungen

Mit dieser Zusammenstellung wollen wir auf Beiträge und Entscheidungen hinweisen, die das Zusammenwirken von internationalen Menschenrechten und nationaler Rechtsanwendung behandeln. Damit soll der zunehmenden Praxisrelevanz dieses Zusammenwirkens Rechnung getragen werden und mögliche Argumentationsmuster für andere Fälle vermittelt werden.

### Interationales Strafrecht

*Ilka Staudinger*, Eröffnung der deutschen Gerichtsbarkeit für Völkermord im Kosovo, in: NJW 1999 (Heft 42), S. 3099 - 3100 [Auslegung des § 6 StGB unter Berücksichtigung des Weltrechtsprinzips und des Nichteinmischungsgrundsatzes].

### Internationaler Schutz der Menschenrechte

*W. Hummer/ J. Mayr-Singer*, Das heutige Jugoslawien und die Organe der Vereinten Nationen, in: Vereinte Nationen 3/99, S. 104 - 108 [Analyse der beim IGH eingereichten Klagen der Bundesrepublik Jugoslawien gegen Nato-Staaten unter besonderer Berücksichtigung der Fragen der Parteifähigkeit und der Zuständigkeit des IGH].

*S. Hobe*, Der Rechtsstatus der Nichtregierungsorganisationen nach gegenwärtigem Völkerrecht, in: Archiv des Völkerrechts, Heft 2, S. 152 - 176.

### Europäischer Schutz der Menschenrechte

*J. Meyer-Ladewig/H. Petzold*, Europäischer Ausschuss zur Verhütung von Folter besucht polizeiliche Einrichtungen in der Türkei, in: NJW 1999 (Heft 43), S. 3177-3178 [Zusammenfassung der Ergebnisse der vom 27. Februar bis 3. März 1999 dauernden Inspektionsreise, die auch eine Prüfung der Behandlung von A. Öcalan auf der Gefängnisinsel Imrali umfasst].

*EGMR*, Urteil vom 19. Februar 1998, Anmerkungen von *R. Schmidt-Radefeld*, in: EuGRZ 1999, S. 188 - 193 [Ökologische Relevanz der EMRK: Konkretisierung staatlicher Schutzpflichten und Voraussetzungen für einen Anspruch aus Art. 8 EMRK auf behördliche Information über Risiken durch Umweltverschmutzung].

### EG-Recht

*EuGH*, Urteil vom 26. Oktober 1999 in der Rechtssache C-273/97 (*Angela Maria Sirdar gegen Secretary of State for Defence*) im Internet auf der Homepage des Gerichtshofes (<http://curia.eu.int>).

*EuGH*, Schlußanträge des Generalanwalts vom 26. Oktober 1999 in der Rechtssache C-285/98 (*Tanja Kreil gegen Bundesrepublik Deutschland*), im Internet auf der Homepage des Gerichtshofes (<http://curia.eu.int>) [Beide Dokumente zur Frage, ob nationale Entscheidungen über Organisation und Führung der Streitkräfte (Marine, Bundeswehr) dem Grundsatz der Gleichheit zwischen Männern und Frauen unterfallen].