



Universität Potsdam

MenschenRechtsZentrum

MenschenRechtsMagazin
Informationen | Meinungen | Analysen

Aus dem Inhalt:

- Menschenrechte im Spiegel der Globalisierung
- Zwischen Recht und Moral – Eine philosophische Betrachtung des Status von Menschenrechten
- Bericht über die Arbeit des Menschenrechtsausschusses der Vereinten Nationen im Jahre 2004 – Teil II
- EU-Verfassungsvertrag und Grundrechtscharta

MenschenRechtsZentrum

MenschenRechtsMagazin

Informationen | Meinungen | Analysen

Aus dem Inhalt:

- Menschenrechte im Spiegel der Globalisierung
- Zwischen Recht und Moral – Eine philosophische Betrachtung des Status von Menschenrechten
- Bericht über die Arbeit des Menschenrechtsausschusses der Vereinten Nationen im Jahre 2004 - Teil II
- EU-Verfassungsvertrag und Grundrechtscharta

10. Jahrgang 2005 | Heft 2

Impressum

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

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

Verlag: Universitätsverlag Potsdam
PF 601553, 14415 Potsdam
Fon +49 (0) 331 977 4517 / Fax 4625
<http://info.ub.uni-potsdam.de/verlag.htm>
ubpub@rz.uni-potsdam.de

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

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

© August 2005

ISSN 1434-2828

Inhaltsverzeichnis

Editorial.....	124
BEITRÄGE:	
Eckart Klein Menschenrechte im Spiegel der Globalisierung	125
Sarah Tietz Zwischen Recht und Moral – Eine philosophische Betrachtung des Status von Menschenrechten.....	136
Sebastian Schulz Bericht über die Arbeit des Menschenrechtsausschusses der Vereinten Nationen im Jahre 2004 - Teil II	146
Rupert Manhart/Michaela Maurer EU-Verfassungsvertrag und Grundrechtscharta: Welche Auswirkungen hat die Aufnahme der Grundrechtscharta in den Verfassungsvertrag auf den Grundrechtsschutz in Europa?	160
DOKUMENTATION:	
UN-Reform und Menschenrechte.....	174
Individualbeschwerden gegen Österreich und Deutschland.....	181
Europäische Union und die Gleichstellung von Frauen und Männern im Jahre 2004	187
Aus dem Europarat.....	193
BERICHTE, BUCHBESPRECHUNGEN, RUBRIKEN:	
Buchbesprechungen und Buchanzeigen.....	203
Literaturhinweise	214
Informationen, Kalender	215
Kurzgefaßt: Menschenrechte aktuell.....	218
Tagungsberichte	222
Autorinnen und Autoren der Beiträge.....	239

Editorial

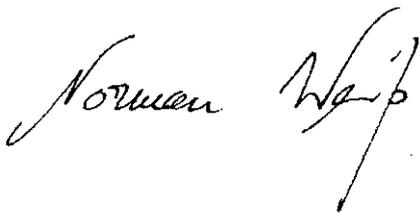
In diesem Heft greifen Beiträge unserer Autorinnen und Autoren grundlegende Fragestellungen auf: *Eckart Klein* untersucht „Menschenrechte im Spiegel der Globalisierung“ und geht in diesem Zusammenhang unter anderem auf neue Herausforderungen ein, die sich für die Staaten und andere Akteure der internationalen Beziehungen im Rahmen des Menschenrechtsschutzes ergeben. *Sarah Tietz* unternimmt in ihrem Beitrag „Zwischen Recht und Moral“ eine philosophische Betrachtung des Status von Menschenrechten unter Rückgriff auf Konzeptionen von *Habermas* und *Tugendhat*.

Wir setzen unseren Bericht über die Arbeit des Menschenrechtsausschusses nach dem Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte in dieser Nummer fort und informieren über die Tätigkeit des Menschenrechtsausschusses im Rahmen des Individualbeschwerdeverfahrens.

Durch die negativ ausgefallenen Referenden in Frankreich und den Niederlanden und durch die Absage der vorgesehenen Volksbefragung im Vereinigten Königreich ist der Ratifikationsprozeß der „Europäischen Verfassung“ ins Trudeln geraten. Die Bedeutung der Grundrechtecharta für die Europäische Union ist davon aber unberührt geblieben. *Rupert Manhart* und *Michaela Maurer* untersuchen in ihrem Beitrag „EU-Verfassungsvertrag und Grundrechtecharta“, welche Auswirkungen die Aufnahme der Grundrechtecharta in den Verfassungsvertrag auf den Grundrechtsschutz in Europa hat.

Der Dokumentationsteil dieses Hefts enthält Informationen zu den Reformbestrebungen bei den Vereinten Nationen, die sich auf den Bereich Menschenrechte – Stichwort: Ersetzung der Menschenrechtskommission durch einen ständigen Menschenrechtsrat – beziehen. In einer erläuternden Übersicht bieten wir ferner eine Zusammenstellung der gegen die Republik Österreich und gegen die Bundesrepublik Deutschland beim Menschenrechtsausschuß eingelegten Individualbeschwerden an. Außerdem dokumentieren wir Maßnahmen und Strategien der Europäischen Union aus dem Jahre 2004 zur Gleichstellung von Frauen und Männern und berichten über Aspekte des Menschenrechtsschutzes im Rahmen des Europarates jenseits der Europäischen Menschenrechtskonvention.

Unsere traditionellen Rubriken – Buchbesprechungen und -empfehlungen, Tagungsberichte und aktuelle Menschenrechtsinformationen – runden das Heft ab.



Menschenrechte im Spiegel der Globalisierung¹

Eckart Klein

I.

Ich verstehe unser Thema so, daß untersucht werden soll, welche Funktion Menschenrechte in einer globalisierten Welt haben. Obgleich der Begriff der Globalisierung zu einem fast inflationär gebrauchten Modewort geworden ist, bezeichnet er doch eine wichtige Entwicklung, die unsere Zeit von früheren Epochen unterscheidet. Mit Globalisierung ist gemeint, daß räumliche und zeitliche Grenzen verschwinden, zumindest verschoben werden. Unser Lebensraum, der Politik, Wirtschaft und Recht einschließt, wird zunehmend entgrenzt.² Die von *Goethe* einst scherzhaft beschriebene „Wirkung in die Ferne“³ teilt sich unmittelbar mit. Alles beeinflusst jedes, und es ist diese unentrinnbar gewordene Komplexität und Kontextualität des Lebens, die mit dem Begriff der Globalisierung verbunden ist. Wissenschaftliche Erkenntnisse und technologische Erfindungen sind ebenso globalisiert wie die das Leben der Menschen bedrohenden Gefahren, also etwa Seuchen, Krieg und Umweltzerstörung.⁴

Es liegt nahe zu fragen, welche Rolle in diesem Prozeß – denn Globalisierung ist ja kein abgeschlossener Zustand – die Menschenrechte spielen können. In gewisser Weise sind sie als universelle Werte geradezu selbst Ausdruck globalisierter Menschheitserfahrung, denn sie sind entstanden aus Bedrohungen des Menschen und seiner Würde, die rund um den Globus erfahren, erlitten worden sind.⁵ Aber die erwähnte Entgrenzung des Lebensraums, deren Zeugen wir sind, lassen uns die Gefahren, die Menschenrechte irgendwo auf der Welt bedrohen, schneller und deutlicher wahrnehmen, erhöhen aber auch vielleicht die Chance, diesen Gefahren wirksamer zu begegnen. Ehe ich hierauf näher eingehe, ist etwas Allgemeineres zu den Menschenrechten zu sagen.

Menschenrechte sind Rechte, die den Menschen kraft ihres Menschseins zustehen. Träger, Inhaber der Rechte sind Menschen, d. h. natürlich alle Menschen.⁶ Wenn häufig formuliert wird: „Frauenrechte sind Menschenrechte“⁷, ist das eine traurige tautologische Selbstverständlichkeit – traurig deshalb, weil es offenbar angesichts der politischen Wirklichkeit in manchen Teilen

¹ Überarbeitete und um Fußnoten ergänzte Fassung meines Vortrags in Weimar vom 9. Dezember 2004. Der Vortragsstil wurde beibehalten. Bei der Anfertigung der Fußnoten war mir Herr *Dominik Steiger* behilflich.

² *Ernst Benda*, Staatsouveränität in der Ära der Globalisierung, Vortrag in der Konferenz der Konrad-Adenauer-Stiftung in Peking am 16. September 2003 und in Shanghai am 19. September 2003, abrufbar unter: www.kas.de/proj/home/pub/37/10/year-2003/dokument_id-3338/ (zuletzt besucht am 20. Januar 2005).

³ *Johann Wolfgang von Goethe*, Wirkung in die Ferne, in: *Goethes Gedichte in zeitlicher Folge* (hrsg. von H. Nicolai), 2. Aufl. 1982, S. 577.

⁴ *Franz Josef Hutter*, No rights – Menschenrechte als Fundament einer funktionierenden Welt-

ordnung, 2003, S. 177; *Stephan Hobe*, Die Zukunft des Völkerrechts im Zeitalter der Globalisierung, in: AVR 1999, S. 253-282 (S. 256).

⁵ Vgl. *Winfried Brugger*, Menschenrechte im modernen Staat, in: AÖR 1989, S. 537-588 (S. 562).

⁶ *Eckart Klein*, Menschenrechte – Stille Revolution des Völkerrechts und Auswirkungen auf die innerstaatliche Rechtsordnung, 1997, S. 9.

⁷ *Vienna Declaration and Programme of Action*, 1993, UN Dok. A/CONF.157/24 (Part I), Ch. III, Teil I, Nr. 18: “The human rights of women and of the girl-child are an inalienable, integral and indivisible part of universal human rights.”

der Welt betont werden muß.⁸ Aus rechtlicher Sicht ist an der Einbeziehung der Frauen in den Kreis der Menschenrechtinhaber ebenso wenig zu zweifeln wie an der von Kindern. Die Tatsache, daß zu ihrem Schutz besondere Konventionen vereinbart wurden, weist aber ihren Status als „verletzliche Gruppen“ aus.

Der Menschenrechtsdiskurs wird häufig sehr idealistisch geführt. Das ist durchaus anzuerkennen, nicht nur weil sich hierin viel Engagement ausdrückt, sondern auch weil zukunftsweisende rechtspolitische Anstöße zur Weiterentwicklung gegeben werden. Dennoch muß man bei der rechtlichen Beurteilung eines Falles zwischen geltendem Recht und erwünschtem Rechtszustand unterscheiden. Global, auf universeller Ebene ist z. B. das Verbot der Todesstrafe noch nicht etabliert,⁹ Entsprechendes gilt vom Recht auf territoriales Asyl.¹⁰ Außerdem sind nur vergleichsweise wenige Menschenrechte dem Kreis der Rechte zuzuordnen, die von allen Staaten auf der Grundlage des für sie alle geltenden allgemeinen Völkerrechts zu beachten sind. Dieser sogenannte „mensenrechtliche Mindeststandard“ erfaßt etwa das Folterverbot, das Verbot der willkürlichen Tötung, der Rassendiskriminierung, der willkürlichen Verhaftung, der Rechtsverweigerung.¹¹ Die meisten völkerrechtlich zu beachtenden Menschenrechte sind hingegen durch Verträge garantiert, denen die Staaten aufgrund freier Entschließung bei-

treten können. Tun sie es nicht, sind sie an diese Garantien nicht gebunden. Allerdings haben zahlreiche Staaten – jeweils rund 150 – die beiden großen UN-Menschenrechtspakete über bürgerliche und politische sowie über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte ratifiziert,¹² noch mehr Staaten haben z. B. die Kinderrechtskonvention¹³ für sich verbindlich gemacht, und viele Staaten in Europa, Amerika und Afrika sind Parteien besonderer regionaler menschenrechtlicher Schutzverträge. Hinzuzufügen ist freilich, daß viele Staaten zwar den Verträgen beitreten, dabei aber z. T. sehr gravierende Vorbehalte machen, die ihre rechtlichen Verpflichtungen erheblich reduzieren.¹⁴

Ungeachtet dieser Tatsache darf konstatiert werden, daß die – eigentlich erst seit 1945 bestehende – universelle Menschenrechtsbewegung erhebliche Erfolge vorweisen kann. Der Grad der vertraglich-normativen Verdichtung im Menschenrechtsbereich ist hoch. Sogar bei der Durchsetzung der Menschenrechte sind wichtige Fortschritte erzielt worden, die man früher unter dem Aspekt der Souveränität der Staaten für undenkbar gehalten hätte. Zu erinnern ist hier nur an die zahlreichen Vertragsüberwachungsgremien (Treaty bodies), die etwa die Einhaltung der UN-Menschenrechtsverträge kontrollieren, oder an die noch stärker entwickelten Gerichtsinstanzen, die die Respektierung der regionalen Menschenrechtsverpflichtungen in Europa, Amerika und Afrika überprüfen, wo Individuen ihren eigenen oder einen fremden

⁸ Vgl. UN Dok. SR/R/1325 vom 31. Oktober 2000, s. dazu MRM-Kurzinformation vom 2. November 2004 (Bearbeiter: *Norman Weiß*), abrufbar unter: www.uni-potsdam.de/u/mrz/mrm/kurzinfo/kurzinfo1.pdf (zuletzt besucht am 20. Januar 2005).

⁹ Vgl. dazu *Christian Boulanger/Vera Heyes/Philip Hanfling* (Hrsg.), *Zur Aktualität der Todesstrafe, Interdisziplinäre und globale Perspektiven*, 2. Aufl. 2002.

¹⁰ *Kay Hailbronner*, *Der Staat und der Einzelne als Völkerrechtssubjekte*, in: Wolfgang Graf Vitzthum (Hrsg.), *Völkerrecht*, 3. Aufl. 2004, 3. Abschnitt, Rn. 288.

¹¹ *Klein* (Fn. 6), S. 15; *Brugger* (Fn. 5), S. 543 m.w.Nw.

¹² Internationaler Pakt über bürgerliche und politische Rechte vom 16. Dezember 1966, UNTS Bd. 999, S. 171; BGBl. 1973 II S. 1534, von 154 Staaten ratifiziert (Stand 27. April 2005); Internationaler Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte vom 16. Dezember 1966, UNTS Bd. 993, S. 3; BGBl. 1973 II S. 1570, von 151 Staaten ratifiziert (Stand 27. April 2005).

¹³ Übereinkommen über die Rechte des Kindes vom 20. November 1989, UNTS Bd. 1577, S. 3; BGBl. 1992 II S. 122, von 192 Staaten ratifiziert (Stand 27. April 2005).

¹⁴ Vgl. dazu *Klein* (Fn. 6), S. 21f.; *Carsten Stahn*, *Vorbehalte zu Menschenrechtsverträgen*, in: *EuGRZ* 2000, S. 607-614.

Staat vor einer internationalen Instanz verklagen können. Defizite gibt es jedoch bei der Implementierung dieser Entscheidungen, was auch daran liegt, daß es in fast allen Staaten kein rechtlich geregeltes Verfahren gibt, das sagt, wie eine Entscheidung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte oder eine Empfehlung des UN-Menschenrechtsausschusses innerstaatlich behandelt und ggf. umgesetzt wird. Auch die Bundesrepublik Deutschland hat hier Nachholbedarf.¹⁵

II.

Staat, Recht und Politik haben den Menschen zu dienen – nicht umgekehrt. Menschenrechte sind das Instrument, dies bewußt zu machen und zu gewährleisten. Sie haben sich in dem beschriebenen Prozeß der Globalisierung aufs neue zu bewähren. Der damit angesprochene menschenrechtliche Ansatz muß zur Grundlage der Lösung auch der neuen Probleme gemacht werden. Der rechtliche Rahmen, der Staat und Gesellschaft verbindet, ist aus dieser Sicht zu rekonstruieren, auch wenn dabei andere Ziele und die Strukturbedingungen des Völkerrechts nicht außer acht gelassen werden dürfen.

1. Als erste geraten uns unter der Sonde der Menschenrechte und Globalisierung *die Staaten* selbst in den Blick. Traditionell sind sie ebenso sehr die Hüter menschenrechtlicher Garantien als auch gemäß bisheriger geschichtlicher Erfahrung die größten Gefährder.¹⁶

Sind aber nicht gerade die Staaten durch die den Globalisierungsprozeß kennzeichnende „Entgrenzung politischer Räume“¹⁷ in Frage gestellt? Drängt diese Entwicklung nicht zu höheren Einheiten, zur Konstituierung einer internationalen Gemeinschaft, letztlich gar zu einem Weltstaat, in dem die globalen Probleme auch global gelöst werden können?¹⁸ Würde aber andererseits eine solche gewaltig gesteigerte Problemlösungskapazität nicht erkaufte werden müssen mit der proportionalen Zunahme des menschenrechtlichen Gefährdungspotentials von tatsächlich leviathanischem Ausmaß? Die gegenwärtig verfaßte internationale Gemeinschaft, also die Organisation der Vereinten Nationen, ist – auch unter Einbeziehung aktueller Reformbemühungen – weit von dem einen wie von dem anderen Punkt entfernt; allerdings sind Ansätze in beide Richtungen hin zu erkennen. Denken Sie etwa an die Bemühungen der Vereinten Nationen zum Schutz der Menschenrechte, aber auch an die heftig diskutierte Frage, ob und inwieweit der Sicherheitsrat der Vereinten Nationen bei seinen Entscheidungen zur Wahrung oder Wiederherstellung des Weltfriedens oder der internationalen Sicherheit an Menschenrechte gebunden ist.¹⁹ Solange es nicht gelungen ist, der internationalen Gemeinschaft ein tragfähiges rechtliches Korsett zu geben, wäre die Ersetzung, besser Entsetzung der Staaten aus ihrer Hüterrolle höchst bedenklich. Selbst im engeren Verbund der Europäischen Integration hat sich

¹⁵ Vgl. zu aktuellen Schwierigkeiten den Görgülü-Beschluß des BVerfG vom 14. Oktober 2004 (EuGRZ 2004, S. 741), dazu u.a. die Anmerkung von Eckart Klein, in: JZ 2004, 1176-1178; Marten Breuer, Karlsruhe und die Gretchenfrage: Wie hast du's mit Straßburg?, in: NVwZ 2005, S. 412-414; Hans-Joachim Cremer, Zur Bindungswirkung von EGMR-Urteilen / Anmerkung zum Görgülü-Beschluß des BVerfG vom 14.10.2004, in: EuGRZ 2004, 683-700; Jens Meyer-Ladewig/Herbert Petzold, Die Bindung deutscher Gerichte an Urteile des EGMR, in: NJW 2005, S. 15-22.

¹⁶ Brugger (Fn. 5), S. 537f.; Paul Kirchhof, Der Staat als Garant und Gegner der Freiheit, 2004.

¹⁷ Volker Rittberger, Weltorganisation in der Krise – UN vor radikalen Reformen, Vortrag beim Workshop der Deutschen Gesellschaft für die Vereinten Nationen (DGVN) am 6. Oktober 2004, Katholische Akademie Berlin, S. 8.

¹⁸ Vgl. dazu Matthias Lutz-Bachmann/James Bohman (Hrsg.), Weltstaat oder Staatenwelt? Für und wider die Idee einer Weltenrepublik, 2002; Heinhard Steiger, Brauchen wir eine Weltrepublik?, in: Der Staat 42 (2003), S. 249-266.

¹⁹ Vgl. dazu Theodor Schilling, Der Schutz der Menschenrechte gegen Beschlüsse des Sicherheitsrats – Möglichkeiten und Grenzen, in: ZaöRV 2004, S. 343-362, <http://dochostrz.huberlin.de/humboldt-v1/schilling-theodor-2003-05-06/PDF/Schilling.pdf> (zuletzt besucht am 20. Januar 2005).

die Schwierigkeit grund- oder menschenrechtlicher Zählung der Europäischen Union erwiesen;²⁰ auf die Garantiefunktion der Mitgliedstaaten ist in vielerlei Hinsicht auch heute keinesfalls zu verzichten.

Dies bedeutet nicht, daß die Rolle der Staaten unberührt bleiben könnte. Neben ihre inzwischen fest etablierte Aufgabe des Menschenrechtsschutzes im Innern für fremde wie für eigene Staatsangehörige muß eine gesteigerte Aufmerksamkeit und Verantwortung für das treten, was außerhalb ihres Staatsgebietes geschieht. Die Staaten neigen dazu, diese Verantwortung den dazu geschaffenen internationalen Instanzen zu überlassen, die sie aber gleichzeitig entweder nicht mit ausreichenden Kompetenzen ausstatten oder deren Entscheidung zu befolgen sie sich gleichzeitig vorbehalten.²¹ Es ist bezeichnend, daß seit Inkrafttreten des Internationalen Pakts für bürgerliche und politische Rechte noch kein einziger Staat von der Möglichkeit Gebrauch gemacht hat, gegen einen anderen Staat wegen Verletzung dieses Paktes vor dem Menschenrechtsausschuß der Vereinten Nationen Beschwerde zu erheben – Anlaß dazu hätte tausendfach bestanden. Manchmal hat man den Eindruck, Staaten errichten internationale Instanzen nur, um selber mit diesen Fragen politisch nicht weiter belastet zu sein. Dies ist eine mit der Globalisierung und der damit gestiegenen Verantwortung des einzelnen Staates schwerlich vereinbare Haltung. *Diese Erkenntnis ist wichtig: Globalisierung nimmt Staaten stärker in die internationale Pflicht als je zuvor, entlastet sie also gewiß nicht.*²²

Damit möchte ich nicht behaupten, daß sich Staaten grundsätzlich nicht um die menschenrechtliche Situation in anderen Staaten kümmern. Heute ist diese Problematik durchaus Gegenstand eines allgemein geführten Diskurses, der freilich aus diplomatischen Gründen weniger offen von den Staaten selbst als aus der Gesellschaft heraus geführt wird. Staaten befinden sich hier oft in einem durchaus anzuerkennenden Zielkonflikt, der auch die Auswirkungen einer deutlich artikulierten Menschenrechtspolitik im fremden wie im eigenen Land zu berücksichtigen hat. Es gibt in *manchen* Fällen gute Gründe, die stille Diplomatie der Publizität vorzuziehen, doch sollte man letztere allen Staaten gegenüber niemals grundsätzlich aus dem Arsenal der Handlungsmöglichkeiten verdammen.²³

Die Erkenntnis, daß Menschenrechtsverletzungen irgendwo auf der Welt das Fundament eigenverantwortlich geführten Lebens und damit die Grundlage allen Rechts (denn Recht ist für Menschen da) untergraben und in einer globalisierten Welt damit zugleich den Weltfrieden und die internationale Sicherheit gefährden, hat im Fall schwerer Menschenrechtsverletzungen zu einer Abschwächung des Verbots der militärischen Intervention geführt. Soweit die Intervention vom Sicherheitsrat der Vereinten Nationen ausgeht oder jedenfalls legitimiert ist, erheben sich dagegen heute kaum Bedenken.²⁴ Auf Dauer hinnehmbar ist das freilich nur, wenn der Sicherheitsrat als politisch verantwortlich handelndes Gremium wirkt, dem auch rechtliche Grenzen gezogen sind; daß er

²⁰ Vgl. dazu Philip Alston/J.H.H. Weiler, An 'Ever Closer Union' in Need of a Human Rights Policy, in: Philip Alston (Hrsg.), *The EU and Human Rights*, 1999, S. 3-69.

²¹ Vgl. dazu *International Law Association (ILA)*, Helsinki Conference (1996), Committee on International Human Rights Law and Practice, abrufbar unter: www.bayefsky.com/reform/ila.php (zuletzt besucht am 20. Januar 2005).

²² Dazu Eckart Klein, Die Verantwortung der Vertragsparteien – Überlegungen zu einer effektiveren Durchsetzung menschenrechtlicher

Verpflichtungen, in: Hans-Joachim Cremer et al. (Hrsg.), *Tradition und Weltoffenheit des Rechts*, Festschrift für H. Steinberger, 2002, S. 243-258.

²³ Vgl. Eckart Klein (Hrsg.), *Stille Diplomatie oder Publizität? – Überlegungen zum effektiven Schutz der Menschenrechte*, 1996.

²⁴ Michael Bothe, Friedenssicherung und Kriegerecht, in: Wolfgang Graf Vitzthum (Hrsg.), *Völkerrecht*, 3. Aufl. 2004, 8. Abschnitt, Rn. 22 m.w.Nw.

politisch handlungsfähig ist, ist dabei vorausgesetzt.²⁵

Eine vieldiskutierte Frage ist, ob auch in Fällen fehlender Wegweisung durch den Sicherheitsrat einzelne Staaten zum Schutz von Menschenrechten eine bewaffnete humanitäre Intervention durchführen dürfen. Dieses Thema ist außerordentlich umstritten.²⁶ Ich selbst meine, daß die Staaten sich einer solchen Option nicht unter allen Umständen entziehen können.

Ein Beispiel der globalen Verantwortung der Staaten für die Beachtung der Menschenrechte ist auch die Errichtung des Internationalen Strafgerichtshofs. Das Statut von Rom (1998), an dessen Ausarbeitung die Bundesrepublik Deutschland maßgeblich beteiligt war, ist bereits von 99 Staaten ratifiziert worden, weitere 44 haben es unterzeichnet.²⁷ Der Internationale Strafgerichtshof ist subsidiär für die Aburteilung von Kriegsverbrechen, Völkermord und Verbrechen gegen die Menschlichkeit zuständig, eines Tages vielleicht auch für diejenige der Führung eines Angriffskrieges.²⁸

2. Die mit der Globalisierung angesprochene Entgrenzung der früher eher separierten Lebensräume der Staaten und ihrer Völker hat zwar – wie wir gesehen haben – die maßgebliche Rolle der Staaten nicht aufgehoben, wenn gleich verändert. Wohl aber hat diese Entwicklung andere Akteure auf die internationale Bühne gehoben – die Non-state-actors. Dabei handelt es sich um

sehr heterogene Erscheinungen, die aus der Sicht der Menschenrechte teils negativ, teils positiv zu bewerten sind.

In gewisser Weise sind auch die einzelnen Menschen solche nichtstaatlichen Akteure, z. B. wenn sie ihren Staat oder fremde Staaten wegen Menschenrechtsverletzung vor einer internationalen Instanz zur Verantwortung ziehen. Auch die für viele gegebene Möglichkeit zum Reisen hebt die einzelnen auf die internationale Bühne. Der Massentourismus, ein veritables Globalisierungsphänomen, erlaubt es mehr Menschen denn je zuvor, andere Völker und deren Kulturen kennenzulernen, und zeigt ihnen, daß das, was man kennt, nicht das einzig Naturgegebene ist, sondern daß es oft schöne und gute Alternativen gibt. Die Achtung vor dem anderen und dem Fremden ist ja eine wichtige Grundlage des praktischen Funktionierens von Menschenrechten; so werden einzelne zu Trägern von Botschaften auf der internationalen Ebene. Andererseits – und dies zeigt die Ambivalenz dieser Erscheinung – führt der Massentourismus auch zu bedauerlichen Mißständen (z. B. Umweltzerstörung) und verabscheuungswürdigen Straftaten (Sex-tourismus; sexuelle Ausbeutung von Kindern).

Von zunehmender Bedeutung sind die Nichtregierungsorganisationen. Sie sind Ausdruck der wachsenden Bereitschaft der einzelnen, sich einzumischen und an der Gestaltung ihrer politischen, wirtschaftlichen, natürlichen und sozialen Umwelt mitzuwirken. Die Nichtregierungsorganisationen verschaffen sich in zunehmender Weise Gehör – innerhalb von Staaten, aber auch im Rahmen internationaler Organisationen, insbesondere der Vereinten Nationen.²⁹ Als Stimmen der Zivilgesellschaft wollen sie Meinung gestalten, ebenso wie die Medien, die sie auch als Transporteure ihrer Meinung benötigen. Für beide – Nichtregierungsorganisationen und Medi-

²⁵ *Manfred Nowak* weist auf die Gefahr hin, daß „der Sicherheitsrat verstärkt als Machtinstrument der Industriestaaten im Nord-Süd-Konflikt eingesetzt wird“, vgl. *dens.*, Die Vereinten Nationen und die Menschenrechte, in: Heiner Bielefeldt/Volkmar Deile/Bernd Thomsen (Hrsg.), *amnesty international: Menschenrechte vor der Jahrtausendwende*, 1993, S. 19-52 (37).

²⁶ Vgl. nur *Bothe* (Fn. 24), Rn. 22 m.w.Nw.

²⁷ Stand: 30. Mai 2005, vgl. www.iccnw.org/countryinfo/worldsigsandratifications.html (zuletzt besucht am 1. Juni 2005).

²⁸ Vgl. allgemein zum IStGH: *Carsten Stahn*, Der Weltstrafgerichtshof: Ein effektiver neuer Pfeiler im System des internationalen Menschenrechtsschutzes?, in: *MRM* 1998, S. 106-113.

²⁹ *Eckart Klein*, Die Internationalen und die Supranationalen Organisationen, in: Wolfgang Graf Vitzthum (Hrsg.), *Völkerrecht*, 3. Aufl. 2004, 4. Abschnitt, Rn. 18; *Rittberger* (Fn. 17), S. 11.

en – erwachsen hieraus spezifische Verantwortungen, die indes die begrenzte Legitimationsgrundlage berücksichtigen müssen, über die sie verfügen; sie können immer nur für sich, nicht für die Allgemeinheit sprechen.³⁰ Ihre Stimme im Konzert der öffentlichen Meinung gewinnt und verliert Gewicht durch Vorhandensein oder Fehlen von Sachkompetenz, Argumentationsvermögen und Seriosität. Vor allem müssen sie das tun, was zuvörderst Aufgabe der Staaten wäre, was diese aber aus fehlgeleiteter Interesse häufig versäumen, sogar bewußt unterlassen, nämlich den Menschen zu sagen, daß sie Rechte haben, und ihnen Mut zu machen, auf ihrer Respektierung zu bestehen. In der Praxis ist die Realisierung dieses „Rechts auf Wissen“ in vielen Ländern auf die Tätigkeit der Nichtregierungsorganisationen angewiesen. Vor allem hierin liegt ihr unverzichtbarer Beitrag.

Eine Folge der Globalisierung ist, daß sich auch die Wirtschaft der Kontrolle einzelner Staaten entzieht.³¹ Arbeit, Waren und Kapital lösen sich von einer begrenzten territorialen Grundlage und werden weltweit verfügbar. Der Einfluß transnationaler Konzerne gewinnt an Bedeutung; schon vor einigen Jahren (2000) ist ihre Zahl auf 63.000 geschätzt worden. Die Zunahme der wirtschaftlichen Macht in privater Hand ist unverkennbar. Dies ist nicht prinzipiell zu beklagen, da Geschichte und Gegenwart zeigen, daß der Staat von Wirtschaft wenig oder nichts versteht. Problematisch ist jedoch, wenn die wachsende private Wirtschaftsmacht in die Lage gerät, die den Menschenrechten zugrundeliegenden Werte zu beeinträchtigen. Jede Macht verlangt nach Bindung und Kontrolle, soll die Freiheit nicht Schaden nehmen.

³⁰ Janna Hasse, Neue Formen der NGO-Beteiligung an der Arbeit der Vereinten Nationen, in: Eckart Klein/Helmut Volger (Hrsg.) Bilanz ein Jahr nach dem Millennium – Reformkonzepte und deren Implementierung, 2001, S. 30–39 (S. 31).

³¹ Karsten Nowrot, Global Governance and International Law (Beiträge zum transnationalen Wirtschaftsrecht, Heft 33), 2004, S. 13f.

Theoretisch wäre es möglich, die Pflicht zur Beachtung der Menschenrechte auch auf die faktisch machtausübenden Non-state-actors, z. B. die transnationalen Unternehmen, zu erstrecken.³² Im nationalen Rechtsrahmen wird dieses Problem unter dem Stichwort der „Drittwirkung der Grundrechte“ behandelt; dabei wird diskutiert, ob auch Private an Grundrechte gebunden sind. Die Tendenz ist negativ.³³ Der Staat ist grundsätzlich der einzige Grundrechtsadressat. Auf der völkerrechtlichen Ebene kann erst recht nicht anders entschieden werden. Der erwähnte menschenrechtliche Mindeststandard und die menschenrechtlichen Konventionen verpflichten Staaten und – mittelbar jedenfalls – auch ihre Zusammenschlüsse, die internationalen Organisationen, doch Individuen sind daraus nicht in Anspruch zu nehmen. Es bleibt Sache der Staaten, die Respektierung der durch die Menschenrechte geschützten Werte durch ihr Recht (Zivil- und Strafrecht vor allem) auch gegenüber Privaten durchzusetzen. Im Zusammenhang mit den transnationalen Unternehmen klafft hier jedoch eine (zumindest faktische) Lücke, deren Schließung umfassender zwischenstaatlicher Vereinbarung bedürfte, die aber offenbar derzeit nicht herstellbar ist.³⁴

In dieser Aporie wird versucht, die Unternehmen auf freiwilliger Basis zur Beachtung bestimmter Standards in menschen-

³² Zur Rechtstellung transnationaler Unternehmen s. ausführlich: Karsten Nowrot, Nun sag, wie hast du's mit den Global Players? Frage an die Völkerrechtsgemeinschaft zur internationalen Rechtsstellung transnationaler Unternehmen, in: Die Friedens-Warte 2004, S. 119-150; Kirsten Schmalenbach, Multinationale Unternehmen und Menschenrechte, in: AVR 2001, S. 58-81.

³³ Ingo von Münch in: ders./Philip Kunig (Hrsg.), Grundgesetz-Kommentar, Bd. I, 5. Aufl. 2000, Vorb. Art. 1-19 Rn. 28ff. m.w.Nw.

³⁴ Vgl. aber: Deutsche Gesellschaft für die Vereinten Nationen (Hrsg.), Normen der Vereinten Nationen für die Verantwortlichkeiten transnationaler Unternehmen und anderer Wirtschaftsunternehmen im Hinblick auf die Menschenrechte (UN Dok E/CN.4/Sub.2/2003/12/Rev.2 (2003)), 2004.

rechtlicher, aber auch ökologischer Hinsicht festzulegen. Neben verschiedenen Verhaltenskodizes ist auf Initiative des UN-Generalsekretärs *Kofi Annan* im Jahr 2000 der sogenannte Global Compact geschaffen worden. Er will eine Initiative sein,

*„die ein nachhaltiges Wachstum im Kontext der Globalisierung gewährleisten soll, indem sie einen Katalog allgemein gültiger Werte fördert, die für die Befriedigung der sozioökonomischen Bedürfnisse aller Menschen jetzt und in Zukunft von wesentlicher Bedeutung sind. Ziel der Initiative ist es, dem globalen Markt ein menschliches Antlitz zu verleihen“.*³⁵

Im konkreten Bezug auf die Menschenrechte wird formuliert, daß die Wirtschaft den Schutz der international verkündeten Menschenrechte unterstützen und achten sowie sicherstellen soll, daß sie sich nicht an Menschenrechtsverletzungen beteiligt. Es handelt sich um eine freiwillige Übereinkunft, der sich derzeit etwa 2000 Unternehmen und Gewerkschaftsverbände angeschlossen haben.³⁶ Einzufordern und durchzusetzen sind die übernommenen Verpflichtungen von nationalen Netzwerken (etwa durch Berichte der Unternehmen). Es ist offen, wie sich die Zukunft der Initiative im Organisationsverbund der Vereinten Nationen gestalten wird. Neben die auf der internationalen Ebene von den Staaten geforderte „Good governance“, von deren Herstellung und Erhaltung auch die Kreditvergabe durch internationale Finanzinstitutionen abhängig gemacht werden sollte, soll eine „Good governance“ der transnational tätigen Unternehmen treten, damit beide sich zu einer „Good global governance“ verbinden. Die Initiative hat schon manches erreicht; erinnert sei

etwa an den sogenannten Kimberley-Prozeß, mit dessen Hilfe es gelingen kann, daß dem Verbraucher durch Zertifizierung die genaue Herkunft und Produktionsart der gekauften Produkte deutlich wird.³⁷ Die Reaktion der Konsumenten, also wieder der Gesellschaft als solcher, kann ein wertvolles Instrument der Verhaltensbeeinflussung der Unternehmen sein; es kann deren eigenes Interesse (angesehene Marktposition und damit bessere Wettbewerbschancen) an der Einhaltung des global compact verstärken. Sogenannte Name-and-shame-Kampagnen von global agierenden Nichtregierungsorganisationen können durchaus Wirkung zeigen. Aber auch hier sind die Staaten letztlich nicht aus ihrer Verantwortung zu entlassen.

3. Das Phänomen der Globalisierung hat viele schon bisher existente Gefährdungen für das friedliche und menschenrechtsadäquate Zusammenleben der Menschen und Staaten nochmals deutlich verschärft. Ich kann hier nur einige kurz skizzieren, und auch dies ohne Anspruch auf Vollständigkeit.

a) Jeder mit militärischen Mitteln ausgetragene Konflikt zieht gewollt oder ungewollt Beeinträchtigungen von Menschenrechten nach sich. Kriege sind prinzipiell menschenrechtsfeindlich,³⁸ doch verbietet sie das Völkerrecht nicht unter allen Umständen, so wenig auch das innerstaatliche Recht staatliche Gewaltanwendung, unter Umständen sogar private Gewaltanwendung (Notwehr, Nothilfe), ganz ausschließen kann. Zerfällt Staatsgewalt, die nur noch bruchstückhaft von jeweils verschiedenen „Warlords“ wahrgenommen wird, droht das weitgehend am zwischenstaatlichen Verkehr entwickelte Völkerrecht ins Leere zu greifen. In verstärktem Umfang gilt das, wenn internationale Gruppen, z. T.

³⁵ RUNCIC Webseite: Der Globale Pakt, abrufbar unter: www.runicurope.org/german/wiso/globalcompact/leaflet.htm (zuletzt besucht am 20. Januar 2005); s. auch *Kofi Annan*, Ein menschliches Antlitz für den globalen Markt der Zukunft, in: Jahrbuch Menschenrechte 2000, 2001, S. 148-153 (S. 148).

³⁶ UNDP Website, abrufbar unter: www.undp.ba/index.aspx?PID=13&RID=12 (zuletzt besucht am 20. Januar 2005).

³⁷ *Denis M. Tull*, Verteilungskonflikte und ihre Regulierungsmöglichkeiten: Die internationale Dynamik von Kriegsökonomien in Afrika am Beispiel der Demokratischen Republik Kongo, in: Die Friedens-Warte 2003, S. 373-394 (S. 385ff.).

³⁸ *Hutter* (Fn. 4), S. 205.

mit Geld und militärischer Kapazität besser ausgestattet als viele Staaten, auf der internationalen Ebene aggressive Präsenz zeigen. Internationalen Terrorismus hat es schon früher gegeben, aber die Möglichkeiten zur Aktion, vor allem was Intensität, Ausstrahlung und den ihre Wirkung steigernden Bekanntheitsgrad betrifft, haben sich durch die Globalisierung enorm gesteigert. Vermögen sich terroristische Gruppen Massenvernichtungswaffen zu beschaffen, werden sie zur tödlichen Bedrohung für die Menschheit. Diese Gefahr darf nicht unterschätzt werden; sie ist real in jedem Teil der Welt. Ihr muß mit den Mitteln des Rechts, das nicht schwach ist, entschlossen begegnet werden. Manche Staaten haben erst spät begriffen, daß sie sich von diesem Kampf nicht fernhalten können. Die Bekämpfung der Terrorismusgefahr darf aber die Grundlagen rechtsstaatlichen, d. h. auch ihrerseits die Menschenrechte achtenden Verhaltens nicht verlassen.³⁹ Es ist unzulässig, im Kampf um die Werte, die man verteidigen will und muß, eben diese Werte zu opfern. Dieses Opfer ist auch unnötig, weil im Rahmen des Rechts ausreichende Gegenmaßnahmen zur Verfügung stehen. Dazu gehören übrigens auch Abrüstungsmaßnahmen, vor allem die Vernichtung nuklearer, biologischer und chemischer Kampfstoffe, die damit dem Zugriff terroristischer Gruppen entzogen werden; entsprechendes gilt für den Verzicht auf die Entwicklung und Herstellung bestimmter Waffen.

b) Völlig unterschätzt wird das vom Globalisierungsprozeß gesteigerte Gefährdungspotential, das sich aus der demographischen Entwicklung ergibt.⁴⁰ Sie wird zwar wahrgenommen, aber in aller Regel nur im Hinblick auf die jeweils interne Entwicklung problematisiert, vor allem in bezug auf die Leistungsfähigkeit der sozialen Si-

cherungssysteme. Die Sprengkraft dieser Problematik für das friedliche Zusammenleben auf der internationalen Ebene wird hingegen konzeptionell nicht aufgegriffen, der demographische Faktor ist bislang kein Parameter für strategische außenpolitische Überlegungen der Staaten. Dabei sind die potentiellen, ja wahrscheinlichen Auswirkungen mit Händen zu greifen. Bis zum Jahr 2050 wird die Menschheit von heute 6,3 Milliarden auf 8,9 Milliarden (mittlere Variante) angestiegen sein.⁴¹ Es ist aber nicht nur der Anstieg insgesamt problematisch, verschärft wird die Situation vor allem dadurch, daß es einerseits in vielen, in der Regel armen Ländern ein voraussichtlich besonders starkes Wachstum geben wird, während in anderen Gebieten, vor allem in Europa (13 %) und Japan (14 %) ein erheblicher Bevölkerungsrückgang einsetzen wird.⁴² Man muß sich fragen, ob der sich hieraus mit großer Zwangsläufigkeit ergebende Migrationsdruck⁴³ – sei es aus wirtschaftlichen Gründen oder aufgrund von Vertreibung/Ethnic cleansing – in der Politik schon wahrgenommen wird; *Huntington* jedenfalls hat diese Frage zum drängendsten Problem des 21. Jahrhunderts erklärt.⁴⁴ Die Notwendigkeit der „zivilen Krisenprävention, Konfliktlösung und Friedenskonsolidierung“ wird zwar

³⁹ Vgl. dazu *Erhard Denninger*, Freiheit durch Sicherheit – Zur rechtsstaatlichen Problematik des Terrorismusbekämpfungsgesetzes, in: *Jahrbuch Menschenrechte* 2003, 2004, S. 44-54.

⁴⁰ Hierzu ausführlich: *Eckart Klein* (Hrsg.), *Globaler demographischer Wandel und Menschenrechte*, 2005.

⁴¹ Angaben des Bevölkerungsfonds der Vereinten Nationen (UNFPA), www.unfpa.org/swp/2004/english/ch1/page7.htm#1 (zuletzt besucht am 26. Juli 2005).

⁴² UNFPA, *State of World Population 2004*, S. 107f., abrufbar unter: www.unfpa.org/swp/2004/pdf/en_swp04.pdf (zuletzt besucht am 26. Juli 2005).

⁴³ Dieser zwangsläufige Migrationsdruck wird z.T. geleugnet: *Franz Nuscheler*, Globalisierung und ihre Folgen: Gerät die Welt in Bewegung?, in: *Christoph Butterwegge/Gudrun Hentges* (Hrsg.), *Zuwanderung im Zeichen der Globalisierung, Migrations-, Integrations- und Minderheitenpolitik*, 2000, S. 20-31 (S. 25); *Steffen Angenendt*, Globalisierung und Wanderungsbewegungen – Zusammenhänge, Probleme und Handlungsmöglichkeiten, in: ebenda, S. 32-46 (S. 32).

⁴⁴ *Samuel P. Huntington*, Die Weltordnung im 3. Jahrtausend, in: *Die politische Meinung*, Nr. 363, 2000, S. 5ff. (S. 9).

erkannt, ein entsprechender Aktionsplan ist von der Bundesregierung verabschiedet worden, doch wird darin von der demographischen Entwicklung als solcher keine Kenntnis genommen.⁴⁵

Auch wie sich diese abzusehenden Veränderungen auf die Lage der Frauen und Kinder auswirken werden, wird bislang kaum erörtert. Die jedenfalls in vielen Teilen der Welt schlechte Bildungs- und Ausbildungssituation von Frauen und Mädchen⁴⁶ könnte sich weiter erheblich verschlechtern, die ihnen drohende Gefahr durch Menschenhandel und erzwungene Prostitution, die moderne Form der Sklaverei, weiter ansteigen. Auch Anforderungen an das reproduktive Verhalten der Frau könnten neu definiert werden. Drohende, auch gewaltsam geführte Verteilungskämpfe würden Frauen und Kinder in bekannter Weise in besondere Mitleidenschaft ziehen.

c) Die sich andeutenden Verteilungskämpfe könnten zu einem Rückgang an Solidarität auf der globalen Ebene führen – eine letztlich gewiß selbstschädigendes Verhalten, wo doch Armut und Krankheit, denken Sie etwa an HIV/AIDS, geographische und staatliche Grenzen nicht achtende Dimensionen haben. Zu Recht hat die Millenniumserklärung der Generalversammlung der Vereinten Nationen (2000) acht quantifizierbare Entwicklungsziele benannt.⁴⁷ Förderung der Menschenrechte und Armutsminderung sind dabei sich gegenseitig verstärkende Ansätze. Das Recht auf Nahrung und angemessenen Zugang zu Trinkwasser, das Recht auf Bildung und die sexuellen und reproduktiven Rechte

der Frauen sind solche Entwicklungsziele, die unmittelbar menschenrechtliche Bedeutung haben. Daß die Entwicklungspolitik der Bundesrepublik Deutschland sich auf einen menschenrechtlichen Ansatz verpflichtet hat, ist zu begrüßen;⁴⁸ er ist als Querschnittsaufgabe der (deutschen) Entwicklungszusammenarbeit zu verankern.

4. Ein letzter Aspekt, den ich ansprechen möchte, betrifft die Frage, ob die Beachtung der Menschenrechte durch die Globalisierung auch aus einem anderen Grund einer weiteren Belastungsprobe ausgesetzt ist. An sich sind die Menschenrechte, wie bereits erwähnt, natürlicher Ausdruck einer universellen Idee; wie könnten sie sonst am Menschsein selbst anknüpfen. Andererseits ist es denkbar, daß die mit der Entgrenzung der Räume einhergehende Unmittelbarkeit des gegenseitigen Aufeinandertreffens staatlichen und gesellschaftlichen Handelns gerade die Unterschiede im Verständnis oder Vorverständnis von Menschenwürde und Menschenrechten besonders scharfkantig hervortreten läßt. Eine durchaus mögliche Reaktion ist, daß abwehrend, z. T. sogar aggressiv-abwehrend, auf die Einforderung der Menschenrechte reagiert wird und westlichen Staaten Menschenrechtsimperialismus, der den „Kampf der Kulturen“ nur anheizt, zum Vorwurf gemacht wird.⁴⁹

Es ist richtig, daß die gegenwärtigen Ausformungen der Menschenrechte in der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte oder den bereits erwähnten Konventionen auf Formulierungen in europäisch inspirierten Dokumenten wie die Virginia Bill of

⁴⁵ Aktionsplan der Bundesregierung „Zivile Krisenprävention, Konfliktlösung und Friedenskonsolidierung“ vom 12. Mai 2004, abrufbar unter: www.auswaertiges-amt.de/www/de/aussenpolitik/friedenspolitik/ziv_km/aktionsplan.pdf (zuletzt besucht am 26. Juli 2005).

⁴⁶ Editorial Jahrbuch Menschenrechte 2004, Schwerpunkt: Frauenrechte durchsetzen!, 2005, S. 9.

⁴⁷ UN Millennium Declaration vom 8. September 2000, UN Dok. A/RES/55/2 (2000).

⁴⁸ S. dazu *Hildegard Lingnau*, Menschenrechtsansatz für die deutsche EZ, Studie im Auftrag des BMZ, Oktober 2003. Die Zusammenfassung ist abrufbar unter: [www.die-gdi.de/die_homepage.nsf/6f3fa777ba64bd9ec12569cb00547f1b/fa66ed1ab3b8efd6c1256ce100431e37/\\$FILE/Lingnau%20Menschenrechtsansatz%20fuer%20deutsche%20EZ.pdf](http://www.die-gdi.de/die_homepage.nsf/6f3fa777ba64bd9ec12569cb00547f1b/fa66ed1ab3b8efd6c1256ce100431e37/$FILE/Lingnau%20Menschenrechtsansatz%20fuer%20deutsche%20EZ.pdf) (zuletzt besucht am 20. Januar 2005).

⁴⁹ S. *Samuel P. Huntington*, Der Kampf der Kulturen, *The Clash of Civilizations*, Die Neugestaltung der Weltpolitik im 21. Jahrhundert, 1996, dt. 5. Aufl. 1997, S. 307-316.

Rights von 1776 oder die französische Erklärung der Menschen- und Bürgerrechte von 1789 zurückgehen.⁵⁰ Die dort artikulierten Garantien fußen aber auf Erfahrungen der Unterdrückung der Menschen überall auf der Welt;⁵¹ sie sind deshalb in zahlreichen Erklärungen von Staaten aus allen Kulturkreisen als gemeinsame Werte akzeptiert worden. Keine Kultur berüht sich heute, daß Menschenrechte in ihr ein Fremdkörper seien. Folter und religiöse Unterdrückung werden von Betroffenen nie als Teil der sie unterdrückenden Kultur, auch wenn es ihre eigene ist, anerkannt werden. Wer die These vom Menschenrechtsrelativismus vertritt, will in aller Regel seine eigene Machtposition wahren.⁵² Hinter den sogenannten „asiatischen Werten“ verberge sich, so sagte einmal die Präsidentin von Sri Lanka, „a multitude of sins“.⁵³ Der nigerianische Literaturnobelpreisträger *Wole Soyinka* widersprach vehement der von afrikanischen Diktatoren aufgestellten Behauptung, Demokratie und Menschenrechte seien für die afrikanische Kultur etwas Fremdartiges:

„Wir halten das für eine Blasphemie. Es ist arrogant [...] und erklärt die Afrikaner wieder einmal zu Menschen zweiter Klasse. Diese noch immer anhaltende Argumentation will das Leid der Sklaverei rechtfertigen, indem sie sich als

Plädoyer gegen kulturelle Entfremdung maskiert. Dabei sind die wirklich Entfremdeten jene afrikanischen Führer, die ihre Tyrannei solchermaßen zu rechtfertigen versuchen, denn sie verleumden damit die Menschenwürde ihres eigenen Volkes und sind schuldig des Verrats an ihrer Rasse [...]; die Zeit ist gekommen, Diktaturen dort zu plazieren, wo sie ihren wahren Platz haben – an oberster Stelle in der Liste der Verbrechen gegen die Menschheit.“⁵⁴

Ungeachtet dessen lassen sich einige unterschiedliche Akzentsetzungen nicht leugnen. Sie hängen aber weniger von Kulturen an sich, sondern von der Entwicklungsoffenheit und -fähigkeit der ihnen zugeordneten Gesellschaften ab. Die wesentlichen Unterschiede liegen in der Rolle der Frau und der Familie und dem Verhältnis des einzelnen zur Gemeinschaft.⁵⁵ In allen drei Feldern kann man zwar heutzutage einen fortgeschrittenen europäischen Standpunkt formulieren, aber es wäre doch offenbar unrichtig, daß dieser sich von selbst aus der vieltausendjährigen europäischen Kultur zwangsläufig ergeben hätte. Es gab dabei nicht nur viele Abwege und Irrwege, vielmehr wird auch heute bei uns immer wieder über die richtige Entscheidung dieser Grundfragen nachgedacht und gestritten: Haben wir wirklich mit unserer ja mit Händen zu greifenden und nahezu rastlosen Auflösung der Familienstrukturen einen – übrigens auch angesichts unserer demographischen Entwicklung – heilsamen gesamtgesellschaftlichen Pfad eingeschlagen, und ist der weitgehend jedenfalls in Europa herrschende Individualismus, der wenig danach fragt, was der einzelne für die Gemeinschaft tun kann, eine tragfähige Grundlage, um den Anforderungen standzuhalten, die das 21. Jahrhundert von dieser Gemeinschaft erwarten muß? Ist dies alles wirklicher menschenrechtlicher Fortschritt, wie wir so gerne propagieren, weil wir ja meinen, sowieso nur Fortschritte machen zu können, oder zerstören wir

⁵⁰ *Andreas Haratsch*, Entstehung und Entwicklung der Menschenrechte, in: Richard Faber (Hrsg.), *Streit um den Humanismus*, 2003, S. 71–93 (S. 79); *Klein* (Fn. 6), S. 9.

⁵¹ *Heiner Bielefeldt*, Universale Menschenrechte angesichts der Pluralität der Kulturen, in: Hans-Richard Reuter (Hrsg.), *Ethik der Menschenrechte – Zum Streit um die Universalität einer Idee I*, 1999, S. 43–73 (S. 55); *Hutter* (Fn. 4) S. 264.

⁵² *Jerome J. Shestack*, The Philosophic Foundations of Human Rights, in: HRQ 1998, S. 201–234 (S. 231 f.): “[...] most human rights abuses are legitimately identified with the authentic culture of any society, only with authoritarian rulers of that society.” In diesem Sinne u.a. auch *Sakah S. Mahmud*, The State and Human Rights in Africa in the 1990s: Perspectives and Prospects, in: HRQ 1993, S. 485–498 (S. 494) und *Hutter* (Fn. 4), S. 107.

⁵³ *Chandrika Kamaratunga*, zitiert nach *Thomas M. Franck*, Is Personal Freedom a Western Value?, in: AJIL 1997, S. 593–627 (S. 627).

⁵⁴ *Wole Soyinka*, Kulturelle Ansprüche und globale Rechte, in: *Jahrbuch Menschenrechte 1999, 2000*, S. 37–56 (S. 55).

⁵⁵ *Bielefeldt* (Fn. 51) S. 63ff.

vielleicht die Basis der Gesellschaft – und wundern uns gleichzeitig darüber, wenn diese Konzepte uns nicht überall jubelnd abgenommen werden? Sind die Mißachtungen des menschlichen Lebens in unserer westlichen Welt: weitreichende Zulassung von Abtreibung, die Erzeugung von Embryonen zur Stammzellforschung und die Euthanasie einerseits, das Scheitern einer Konvention zum Schutz gegen menschliches Klonen andererseits Ausdruck einer überlegenen westlichen Menschenrechtskultur? Jedenfalls hin und wieder sollte man sich fragen, ob wir selbst denn in jeder Hinsicht auf dem richtigen Weg sind und ob uns nicht, mit Blick auf den Weg zurück und vor allem nach vorn, zumindest manchmal ein kalter Schauer überfällt, der uns vor unserer Gottähnlichkeit bange werden läßt? Haben wir Anspruch darauf, daß alle unserem progressiven Weg folgen? Damit entschuldige ich nicht die „Multitude of sins“, die sich hinter der Ablehnung von Menschenrechten verbirgt, sondern mahne zu Augenmaß, wenn wir unsere „Fortschritte“ zum Maßstab des universellen Gemeinwohls machen wollen.

III.

Was ich Ihnen mit meinen Ausführungen sagen wollte, ist vor allem dies:

Die Globalisierung bietet dem Schutz der Menschenrechte Chancen,⁵⁶ weil sie den Anspruch unterstreichen kann, daß die Menschenrechte Angelegenheiten aller sind – „aller“ heißt zunächst der Staaten, aber auch aller einzelnen, der Zivilgesellschaft und ihrer Organisationen. Legitimation und Reichweite ihrer Einwirkungsmöglichkeiten sind verschieden, und verschieden ist darum auch der Grad ihrer jeweiligen Verantwortung.

Die Globalisierung führt aber auch allein und insbesondere im Zusammenhang mit anderen Entwicklungen, z. B. im demographischen Bereich, zu spezifischen, auch menschenrechtlichen Gefährdungen, deren

Abwehr die Staaten allein zwar überfordert und sie deshalb zur gemeinsamen Anstrengung verpflichtet, zugleich aber oder gerade deshalb auf sie als unverzichtbare und unersetzbare Größen setzen muß.

Und noch eines: Sehen wir den Balken im eigenen Auge, bevor wir den Splitter im Auge der anderen sehen. Theoretische und praktische Menschenrechtsarbeit verlangen beides: Klarheit und Bescheidenheit.

⁵⁶ Ebenso Hutter (Fn. 4), S. 185.

Zwischen Recht und Moral. Eine philosophische Betrachtung des Status von Menschenrechten

Sarah Tietz

Inhaltsübersicht

- I. Der Status von Menschenrechten
- II. Menschenrechte als (starke) moralische Rechte
- III. Menschenrechte als (moralisch begründete) legale Rechte
- IV. Das Verhältnis von Recht und Moral
- V. Die moralische Ergänzung von Recht

I. Der Status von Menschenrechten

Wenn in der politischen Öffentlichkeit über Menschenrechte diskutiert wird, dominieren zumeist zwei Fragen: Was ist der Inhalt von Menschenrechten?, lautet die eine, die andere: Sind Menschenrechte universell durchsetzungsfähig? Während es sich bei der zweiten Frage um eine politische handelt, ist die erste philosophischer Art. Beide Fragen nun setzen implizit eine andere als bereits beantwortet voraus: diejenige nach dem Status von Menschenrechten. Hier handelt es sich um ein begriffliches Problem, das in diesem Zusammenhang das eigentlich grundlegende ist. Denn erst nach Klärung dessen, was Menschenrechte überhaupt sind, besteht die Möglichkeit, die beiden anderen Probleme der inhaltlichen Ausfüllung und der Durchsetzungsmöglichkeit von Menschenrechten anzugehen.

Bei Diskussionen über den Status von Menschenrechten lassen sich streng genommen zwei Lager unterscheiden: Eines, das behauptet, Menschenrechte seien vor allem (zunächst) moralische Rechte, und ein zweites, das meint, Menschenrechte hätten ausschließlich legalen Charakter

und müßten „von vornherein als Rechte im juristischen Sinn begriffen werden“.¹

Jede dieser Positionen hat ihre Schwächen. Interessanterweise handelt es sich bei den Schwächen der einen Position immer um die korrespondierenden Stärken der anderen. Das ist vor allem deshalb interessant, weil sich keine der beiden Konzeptionen als Verbesserungsversuch ihres jeweiligen Gegenmodells verstehen läßt. Vielmehr ergeben sich die spezifischen Charakteristika jeder Konzeption aus der Logik desjenigen Diskurses, an den sie notwendig gebunden ist. Bei diesen Diskursen handelt es sich einmal um einen moralischen und ein anderes Mal um einen rechtlichen. Beide Diskurse zielen auf die Entwicklung eines Normensystems ab. Während es aber in rechtlichen Diskursen um die Entwicklung eines Normensystems geht, das das äußere Verhalten der Mitglieder einer Rechtsgemeinschaft gegeneinander regelt, gilt es im Kontext der Moral universell gültige Handlungsnormen unter Berücksichtigung der Motivlage des Handelnden zu entwickeln. Die Frage ist nun: In welchem Verhältnis stehen beide Diskursarten zueinander?

Angenommen, Recht und Moral bilden zwei begrifflich disparate Sphären, dann kann eine Entscheidung bezüglich der Frage nach dem Status von Menschenrechten immer nur anhand der internen Maßstäbe jeweils einer Diskursart gefällt werden. Wenn das aber stimmt, dann folgt daraus, daß der eigene Standpunkt Auswirkungen

¹ Jürgen Habermas, Faktizität und Geltung. Beiträge zur Diskurstheorie des Rechts und des demokratischen Rechtsstaats, 1998, S. 136.

auf die jeweilige Konzeption von Menschenrechten hat. Je nachdem, in welchem Medium man sich gerade argumentativ bewegt – ob im Recht oder in der Moral –, davon hängt die Entscheidung bezüglich des Status der Menschenrechte ab. Das bedeutet, wir haben pro Diskurs eine Konzeption von Menschenrechten. Und diese Konzeptionen bestehen unabhängig nebeneinander.

Aber obwohl die begriffliche Disparität eine Konsequenz ist, die sich, wie ich zu zeigen hoffe, aus dem Verhältnis zwischen Recht und Moral ergibt, so besteht dennoch eine Abhängigkeit beider Sphären voneinander. Die Funktionsweise einer Rechtsgemeinschaft ist nämlich notwendig an die Ergänzung durch Moral gebunden. Und auch umgekehrt hat sich gezeigt, daß demokratische Verfassungen eine zivilisierende Wirkung in den jeweiligen Bevölkerungen haben. Das heißt, auch wenn wir uns mit der Entscheidung für eine bestimmte Diskursart an eine Konzeption von Menschenrechten binden, so bedeutet das keineswegs, daß damit die Unerheblichkeit oder gar Nicht-Existenz der anderen behauptet werden muß oder kann. Gerade für die faktische Gültigkeit legaler Menschenrechte ist es unerlässlich, daß die Menschen ein moralisches Verständnis dessen haben, was es heißt, jemanden als Subjekt gleicher Rechte anzuerkennen.

II. Menschenrechte als (starke) moralische Rechte

Ein Vertreter der moralischen Konzeption von Menschenrechten ist der Philosoph Ernst Tugendhat. Er geht wie andere Vertreter dieser Position auch von einer prinzipiellen Normenhierarchie zwischen Recht und Moral aus, innerhalb derer legale Normen moralischen Normen untergeordnet sind. Bei Menschenrechten handelt es sich nach diesem hierarchischen Verständnis zunächst immer um moralische Rechte, die in einem zweiten Schritt – idealerweise – in positives Recht transformiert werden. Moral ist Tugendhat zufolge dem Recht systematisch vorgeordnet, und manchen mo-

ralischen Rechten kann gegebenenfalls ein Doppelstatus zukommen. Dann nämlich, wenn sie zusätzlich in positives Recht umgeformt werden.

Tugendhats Ausgangspunkt zu einer Bestimmung der Menschenrechte ist „eine Moral der universellen und gleichen Achtung“.² Hiernach zeichnet sich eine moralische Haltung dadurch aus, daß jeder andere als ein Subjekt von gleichen Rechten anerkannt wird. Nun handelt es sich bei Rechten um „gerechtfertigte bzw. rechtfertigbare Ansprüche von Person(en) X, den Trägern des Rechts, gegenüber Person(en) Y, den Adressaten des Rechts, auf der Basis von Rechtsgründen“.³ Die Rechtsgründe, die die Begründung für einen jeweiligen Rechtsanspruch liefern, können dabei unterschiedliche Formen annehmen, je nachdem, um welche Rechte es sich handelt. Moralische Rechtsansprüche nun bedürfen einer Begründung, die klarerweise selbst moralischen Kriterien zu genügen vermag. Da die moralische Haltung nach *Tugendhat* eine ist, nach der jeder andere als ein Subjekt gleicher Rechte anerkannt wird, ergibt sich für die Begründung moralischer Rechtsansprüche, daß diese die Idee der Unparteilichkeit enthält, nach der die Interessen jeder Person gleiche Berücksichtigung finden. Das ist natürlich eine Art Zirkel bzw. Tautologie, die besagt, daß ein moralischer Rechtsanspruch dann moralisch ist, wenn er moralisch ist. Oder in der Terminologie von *Tugendhat*: Ein Rechtsanspruch ist moralisch, wenn er die Kriterien der universellen und gleichen Achtung erfüllt. Dies impliziert, daß für seine Anerkennung der moralische Standpunkt eingenommen werden muß, wonach eben die Idee der Unparteilichkeit und damit die gleiche Berücksichtigung der Interessen jeder Person erfüllt sein müssen. Demnach handelt es sich bei einer Moral der universellen und gleichen Achtung bzw. der glei-

² Ernst Tugendhat, Vorlesungen über Ethik, 1997, S. 336.

³ Stefan Gosepath, Zu Begründungen sozialer Menschenrechte, in: Stefan Gosepath/Georg Lohmann (Hrsg.), Philosophie der Menschenrechte, 1999, S. 148.

chen Berücksichtigung der Interessen aller nicht einfach um ein weiteres Interesse, sondern um den moralischen Orientierungspunkt, auf den hin Betroffene einer moralischen Norm überhaupt sagen können, ob diese legitim ist oder nicht.⁴

Ist die Moral der universellen und gleichen Achtung als Orientierungspunkt einmal anerkannt, ergibt sich für alle moralischen Rechte, daß keiner diese Rechte einfach hat im Sinne eines Naturrechts. Sie sind nicht einfach da und kommen Menschen wie Naturrechte qua Menschsein zu. Vielmehr müssen moralische Rechte im allgemeinen und Menschenrechte als Spezialfall dieser Rechte nach Ansicht *Tugendhats* als verliehene Rechte verstanden werden.⁵ Sie unterliegen einer moralischen Gesetzgebung, die sie verleiht. Und da es sich bei moralischen Rechten um begründbare Rechtsansprüche von Personen gegenüber Personen handelt, die unter gleicher Berücksichtigung der Interessen aller zustande gekommen sind, kann es sich bei der moralisch gesetzgebenden Instanz nur um uns selbst handeln. Das heißt, wir selbst sind es, „insofern wir uns unter die Moral der universellen und gleichen Achtung stellen, die allen Menschen die sich aus dieser ergebenden Rechte verleihen“.⁶

Nun haben alle Rechte einen relativen Charakter. Man hat ein Recht bzw. einen Rechtsanspruch immer gegenüber jemandem. Dieser relative Charakter nimmt jedoch je nach Art des Rechts bzw. der Norm eine unterschiedliche Form an. Handelt es sich um legale Rechte, dann hat ein Rechtsträger seinen Rechtsanspruch zwar gegen-

über anderen Rechtsträgern derselben Rechtsgemeinschaft, es gibt jedoch zusätzlich eine Instanz, vor der er diesen Einspruch gegebenenfalls einklagen und durchsetzen kann. Bei moralischen Rechten dagegen gibt es keine solche Instanz. Moralische Rechtsanforderungen sind nicht einklagbar bzw. durchsetzbar wie legale Rechte. Sie haben einen lediglich appellativen Charakter. Dieser rein appellative Charakter kann sich natürlich als ein Problem herausstellen – und zwar immer genau dann, wenn moralische Rechtsanforderungen nicht befolgt bzw. verletzt werden. Besonders schwerwiegend wird das bei Rechten, die so grundlegend sind wie Menschenrechte. Denn selbst wenn die für eine Erfüllung moralischer Rechte notwendige geteilte Moralauffassung unter den Mitgliedern einer moralischen Gemeinschaft gegeben sein sollte, ist damit, noch nichts über die Permanenz der Geltung dieser Rechte gesagt.⁷

Dieses Problem hat natürlich auch *Tugendhat* gesehen. Er führt aus diesem Grund eine Unterscheidung zwischen starken und schwachen moralischen Rechten ein. Als schwache moralische Rechte werden von nun an all diejenigen Rechte bezeichnet, die „nicht einklagbar“ sind,⁸ während es sich bei starken moralischen Rechten um solche Rechte handelt, bei denen vom moralischen Standpunkt aus eine moralische Pflicht zur Positivierung besteht. Bei diesen Rechten „bestünde also eine *moralische* Verpflichtung zur Schaffung einer *legalen* Instanz, als einheitliche Vertretung aller,

⁴ Vgl. *Ernst Tugendhat*, Die Kontroverse um die Menschenrechte, in: Gosepath/Lohmann (Fn. 3), S. 49.

⁵ Vgl. *Tugendhat* (Fn. 2), S. 344ff. Diese Position *Tugendhats* ist kein philosophischer Gemeinplatz. Denn meist werden Menschenrechte in der Tat als Naturrechte verstanden, die Menschen qua Menschsein zukommen. Diese Tradition geht über *Höffe*, *Rawls*, *Kant* und die Scholastiker auf *Aristoteles* zurück. Vgl. bes. *Otfried Höffe*, Politische Gerechtigkeit, 1987.

⁶ *Tugendhat* (Fn. 2), S. 345f.

⁷ Dies gilt auch trotz der Möglichkeit moralischer Sanktionen. Denn diese verlangen zum einen, daß der Sanktionierende überhaupt über die Möglichkeit solcher Sanktionen verfügt. Die ist bei unterschiedlichen Machtverhältnissen jedoch nicht notwendig gegeben. Und zum anderen bedarf der Erfolg moralischer Sanktionen *immer* einer geteilten Moralauffassung. Jemand, der lediglich eine Bestrafung umgehen will, handelt nicht moralisch, sondern strategisch. Zur Übernahme einer moralischen Perspektive kann aber niemand gezwungen werden.

⁸ *Tugendhat* (Fn. 2), S. 348.

und das heißt, es ergäbe sich eine moralische Forderung zur Schaffung eines (...) Staates.“⁹

Nach *Tugendhat* handelt es sich bei moralischen Rechten im allgemeinen demnach um vorstaatliche Rechte. Und Menschenrechte als Spezialfall moralischer Rechte sind ebenfalls vorstaatliche moralische Rechte, nur eben starke. Das heißt, bei ihnen besteht eine moralische Verpflichtung zur Umsetzung in legales Recht. Menschenrechte sind moralische Rechtsanforderungen innerhalb einer Gemeinschaft, die von dieser als derart wichtig angesehen werden müssen, daß eine „legale Verstärkung des moralischen Rechts aus der unparteilichen Perspektive eines jeden wünschenswert ist“.¹⁰ Hier wird das hierarchische Verständnis der Beziehung zwischen (starken) moralischen Rechten und legalen Rechten deutlich. Starke moralische Rechte haben nämlich offensichtlich eine Doppelfunktion inne: Sie liefern einerseits den Inhalt der entsprechenden positivierten legalen Rechte und bilden andererseits den Anlaß zu ihrer eigenen Umsetzung in legales Recht. Legales Recht hat bei *Tugendhat* demnach einen rein funktionalen Aspekt: den der Kompensation (starker) moralischer Rechte.

Nun handelt es sich bei der Pflicht zur Umsetzung starker moralischer Rechte, wie Menschenrechte, in legale Rechte ebenfalls um eine moralischer Art. Es stellt sich aus diesem Grund die Frage, ob *Tugendhat* mit der Einführung seiner Unterscheidung zwischen starken und schwachen moralischen Rechten das Ursprungsproblem der Einklagbarkeit tatsächlich gelöst hat oder ob er es nicht vielmehr auf eine andere Ebene verschoben hat. Denn es ist wohl zu bezweifeln, daß der rein appellative Cha-

rakter auch von starken moralischen Rechten dadurch aufgehoben werden kann, daß die Transformierung ihres Inhalts in die Form positiven Rechts moralisch gefordert wird. Wie für jede moralische Verpflichtung gilt nämlich auch für die moralische Pflicht zur Positivierung moralischer Rechte, daß sie lediglich appellativ einforderbar ist. Aus diesem Grund ist eine Umsetzung moralischer Normen in legales Recht durch *Tugendhats* Unterscheidung keineswegs sichergestellt, so daß das Problem der Einklagbarkeit speziell von Menschenrechten bestehen bleibt.

Jenem Problem der Einklagbarkeit von Menschenrechten könnte nun jede Position begegnen, nach der diese von vornherein als legale Rechte verstanden werden müssen. Ein solcher Ansatz wird von *Jürgen Habermas* vertreten. *Habermas* bestreitet die Idee einer Normenhierarchie von Recht und Moral. Statt dessen geht er von einem wechselseitigen Ergänzungsverhältnis aus.

III. Menschenrechte als (moralisch begründete) legale Rechte

Unter der Voraussetzung, daß die Verbindlichkeit und die Legitimität legaler Normen zum einen auf Prozesse der Meinungs- und Urteilsbildung, zum anderen aber auch auf die kollektiv verbindlichen Beschlüsse rechtssetzender und rechtsanwendender Instanzen zurückgeht, kommt es im juristischen Bereich zu einer Rollenteilung zwischen einerseits „Autoren“, die das Recht setzen, und andererseits „Adressaten“, die dem je gesetzten Recht unterworfen sind. Das heißt, im juristischen Bereich kommt es zu einer Trennung bzw. Aufspaltung der Autonomie in einerseits öffentliche und andererseits private. Denn im juristischen Bereich ist man sowohl Staatsbürger als auch Privatrechtssubjekt mit subjektiven Handlungsfreiheiten. Während die „Autonomie (...) im moralischen Bereich sozusagen aus einem Guß ist, tritt (sie) im juristischen Bereich nur in der doppelten Gestalt

⁹ Ebd., S. 350. Die Einführung dieser Unterscheidung zwischen starken und schwachen moralischen Rechten erscheint sehr bemüht. Denn bei *Tugendhat* wirken starke moralische Rechte lediglich als eine pragmatische Notwendigkeit, die sich jedoch nicht aus dem Charakter von moralischen Rechten selbst ergibt.

¹⁰ Ebd.

von privater und öffentlicher Autonomie auf“.¹¹

Die öffentliche Autonomie der Selbstgesetzgebung des Staatsbürgers wird durch Volkssouveränität gesichert. Bei ihr handelt es sich nach *Habermas* um die Institutionalisierung des von ihm so genannten sparsamen Diskursprinzips. Nach diesem Prinzip sind nur solche Normen gültig, „denen alle möglicherweise Betroffenen als Teilnehmer an rationalen Diskursen zustimmen könnten“.¹² Sparsam soll dieses Diskursprinzip deshalb sein, weil es auf einer Abstraktionsebene liegt, die gegenüber Recht und Moral noch neutral ist. Während das Diskursprinzip, sobald es als Verfahren in Selbstgesetzgebungsprozessen institutionalisiert ist, die öffentliche Autonomie der Staatsbürger sichert, übernehmen die Sicherung der privaten Autonomie des Privatrechtssubjekts allgemeine Freiheitsrechte wie die Grund- bzw. Menschenrechte. Soll es sich bei diesen nun um legitime Rechte handeln, dann müssen sie Produkte eben jenes Meinungs- und Willensbildungsprozesses sein, der im Prinzip der Volkssouveränität institutionalisiert ist. Das heißt, der Prozeß der Rechtsetzung muß in Verfahren einer *institutionalisierten* Selbstgesetzgebung stattfinden. Von diesem Punkt an steht den Staatsbürgern als Autoren des Rechts jedoch das Medium, innerhalb dessen sich die Setzung legitimer Rechte vollziehen kann, nicht mehr frei.¹³ Ist Volkssouveränität nämlich einmal rechtlich institutionalisiert, dann handelt es sich bei den rechtsetzenden Instanzen um Rechtssubjekte im legalen Sinn. Sie sind Teilnehmer an Selbstgesetzgebungsprozessen, die von nun an an das Medium des Rechts gebunden sind. Die entstehenden legitimen Normen sind auf diese Weise natürlich Produkte eines juristischen Diskurses. Und als solche sind sie selbst lega-

ler Natur. Wenn daher Grund- bzw. Menschenrechte ebenfalls legitime Produkte eines institutionalisierten Prozesses der Selbstgesetzgebung sind, muß es sich auch bei ihnen von Beginn an um legale Rechte handeln. Sie sind als Produkte eines juristischen Diskurses ebenfalls legaler Natur.

Nun gilt natürlich in der Regel für jedes normative Produkt eines juristischen Diskurses, daß es sich hierbei um legales Recht handelt.¹⁴ Die Frage, die sich daher stellt, lautet, ob Menschenrechten *notwendigerweise* Produkte juristischer Diskurse sind. Nur wenn das der Fall ist, handelt es sich bei ihnen von Anfang an um legale Rechte. *Habermas* meint nun, Menschenrechte seien in der Tat notwendigerweise Produkte juristischer Diskurse, da sie nämlich zur gleichen Zeit auch die Bedingung der Möglichkeit solcher Diskurse darstellen. Denn stellt man die Frage, wie es möglich sei, die Teilnahme an Gesetzgebungsprozessen in Form politischer Meinungs- und Willensbildung zu verrechtlichen, dann muß die Antwort lauten: anhand eines zur Verfügung stehenden Rechtscodes. Nun ist die Institutionalisierung eines Rechtscodes aber nur möglich, wenn es Menschen gibt, die bereits den Status von Rechtspersonen haben. Denn nur so können sie als Träger subjektiver Rechte einer freiwilligen Assoziation von Rechtsgenossen angehören, in der sie gegebenenfalls ihre Ansprüche einklagen. Das heißt, zur Institutionalisierung eines Rechtscodes bedarf es bereits der privaten Autonomie von Rechtspersonen, es bedarf also bereits der Grund- bzw. Menschenrechte in legaler Form. Ohne Grundrechte, die die private Autonomie der Bürger sichern, gäbe es „kein Medium für die rechtliche Institutionalisierung jener Bedingungen, unter denen die Bürger in ihrer Rolle als Staatsbürger von ihrer öffentli-

¹¹ Jürgen Habermas, Über den internen Zusammenhang von Rechtsstaat und Demokratie, in: ders., Die Einbeziehung des Anderen. Studien zur politischen Theorie, 1999, S. 298.

¹² Habermas (Fn. 1), S. 138.

¹³ Vgl. ebd., S. 160.

¹⁴ Die Redeweise von legalen Rechten sagt natürlich noch nichts darüber aus, ob diese Rechte oder Gesetze auch verfassungskonform sind. Es geht hier lediglich um die Ausweisung von deren ausschließlich juridischem Charakter.

chen Autonomie Gebrauch machen könnten“.¹⁵

Es besteht nach *Habermas* daher ein interner begrifflicher Zusammenhang zwischen Menschenrechten und Demokratie derart, daß beide gleichermaßen Produkt und Bedingung der Möglichkeit des jeweils anderen sind. Aufgrund dieses gleichzeitigen Verhältnisses gegenseitiger Bedingtheit und Bedingung der Möglichkeit, spricht *Habermas* von einer „Gleichursprünglichkeit von privater und öffentlicher Autonomie“.¹⁶

Der Vorteil eines solchen Verständnisses von Menschenrechten liegt auf der Hand: Sie sind von nun an nicht lediglich appellativ einforderbar, sondern man kann ihre Erfüllung legal einklagen. Es ist jedoch derselbe Vorteil, der gleichzeitig den Nachteil dieses Menschenrechtsbegriffs impliziert: Denn die Geltung der Menschenrechte ist hiernach an eine bestimmte Rechtsgemeinschaft gebunden. Und nicht nur das: Menschenrechte gelten nach der *Habermasschen* Argumentation auch nur innerhalb einer bestimmten Staatsform, nämlich der demokratischen. „Da *Habermas* Menschenrechte als legale Grundrechte versteht, speist sich ihre Legitimität aus der Legitimität des Rechtssetzungsprozesses einer konkreten demokratischen Rechtsgemeinschaft.“¹⁷ Es gibt jedoch vergleichsweise wenig Demokratien auf der Welt.

Habermas' Menschenrechtskonzeption kann aus diesem Grund – im Gegensatz zur moralischen von *Tugendhat* – dem formalen Verständnis dieser Rechte nicht gerecht werden. Hiernach kommen Menschenrechte den Menschen nämlich aufgrund ihres Menschseins zu und sind aus diesem Grund *universell* gültig. Hinzu kommt, „daß sie für alle in gleicher Weise gelten und insofern *egalitär* sind und daß sie keinem Menschen abgesprochen werden kön-

nen und insofern *kategorisch* sind“.¹⁸ Aber obwohl die moralische Konzeption von Menschenrechten diesem formalen Verständnis gerecht zu werden vermag, hat sie dennoch einen entscheidenden Nachteil: Menschenrechte, verstanden als moralische Rechte, haben wie alle moralischen Rechte lediglich appellativen Charakter. Und das gleiche gilt für eine moralische Verpflichtung zur Positivierung dieser Rechte. Ihre Umsetzung kann als moralische Verpflichtung nur appellativ eingefordert werden. Beide Konzeptionen also, die moralische *Tugendhats* und die legale von *Habermas*, haben Schwächen, die die Stärken der anderen jeweils reziprok zu kompensieren versuchen.

Habermas meint nun aber trotzdem, an einem legalen Verständnis von Menschenrechten festhalten zu können. Er versucht, der Forderung nach universeller Gültigkeit von Menschenrechten nachzukommen, indem er diese nach Struktur und Gehalt unterscheidet. Während es sich ihrer Struktur nach bei Menschenrechten um einklagbare subjektive, legale Rechte handelt, müssen sie ihrem Gehalt nach ausschließlich moralisch begründet werden – im Unterschied zu anderen legalen Normen, die gegebenenfalls auch mit Praktikabilitäts-erwägungen und ethisch-politischen Argumenten legitimiert werden. Menschenrechte dagegen regeln „Materien von solcher Allgemeinheit, daß moralische Argumente zu ihrer Begründung hinreichen“.¹⁹ Ihr Geltungssinn geht über denjenigen legaler Rechte hinaus, so daß ihnen auf diese Weise gleichsam eine *überpositive* Geltung zukommt. Menschenrechte tragen daher nach Meinung von *Habermas* „ein Janusgesicht, das gleichzeitig dem Recht und der Moral zugewandt ist. (...) Sie beziehen sich *wie* moralische Normen auf alles, »was Menschenantlitz trägt«, aber als juristische Normen schützen sie einzelne Personen nur insoweit, wie sie einer bestimmten

¹⁵ *Habermas* (Fn. 11), S. 301.

¹⁶ *Habermas* (Fn. 1), S. 135.

¹⁷ Georg Lohmann, Menschenrechte zwischen Moral und Recht, in: Gosepath/Lohmann (Fn. 3), S. 71f.

¹⁸ Ebd., S. 63.

¹⁹ Jürgen Habermas, Kants Idee des ewigen Friedens – aus dem historischen Abstand von 200 Jahren, in: ders. (Fn. 11), S. 223.

Rechtsgemeinschaft angehören“.²⁰ Und aus diesem Grund ist es von äußerster Wichtigkeit, Menschenrechte auch auf internationaler Ebene zu institutionalisieren.

Diese *Habermassche* Aufspaltung der Menschenrechte in Struktur und Gehalt klingt nun in der Tat vielversprechend. Jedoch fragt sich, ob *Habermas* hiermit nicht eigentlich das Terrain der Vertreter einer moralischen Konzeption von Menschenrechten betreten bzw. ob *Habermas* dieses Gebiet überhaupt je verlassen hat.

IV. Das Verhältnis von Recht und Moral

Um es noch einmal zu wiederholen: *Habermas'* Ausgangspunkt ist ein sparsames Diskursprinzip, nach dem genau diejenigen (Handlungs-)Normen gültig sind, denen alle möglicherweise Betroffenen als Teilnehmer an rationalen Diskursen zustimmen können. *Habermas* hält dieses Prinzip für neutral gegenüber Recht und Moral. Er ist der Ansicht, er *beschreibe* mit ihm die Mindestbedingungen, die erfüllt sein müssen, wenn ein gegebener Diskurs rational sein soll. Das heißt, *Habermas* will erklären, unter welchen Umständen es sich bei bestimmtem sozialem Verhalten um eine Argumentation handelt. Und erst, wenn man sich an diese Bedingungen hält, sich also rational verhält, ist man in der Lage, sowohl legitime moralische als auch legitime legale Normen hervorzubringen. Letztere genau dann, wenn das Verfahren rationaler Diskurse im Prinzip der Volkssouveränität institutionalisiert ist. *Habermas* unternimmt also den Versuch, Recht und Moral durch eine Bestimmung argumentativer und damit vernünftiger Interaktion zu begründen.

Aber auch wenn *Habermas* sein Diskursprinzip für sparsam und gegenüber Recht und Moral neutral hält, so scheint es das nicht zu sein. Jedenfalls nicht gegenüber Moral. Denn dieses Prinzip ist offenbar,

wie auch *Tugendhat* meint, nichts anderes als eine Reformulierung des moralischen Orientierungspunktes, auf den hin Betroffene einer gegebenen Norm feststellen können, ob diese legitim ist. Daß jede Person gleich viel gilt und aus diesem Grund ein Subjekt gleicher Rechte ist, ist nämlich ein moralisches Gebot. „Die universelle und gleiche Anwendung moralischer Normen ist selbst ein moralischer Inhalt.“²¹ *Habermas* bietet daher mit seiner Definition von Diskursen keine Begründung von Moral an, sondern vielmehr einen Zirkel. Denn wenn diese Definition darauf hinausläuft, daß wir nur solche Diskurse echte Diskurse nennen, die unter egalitären Bedingungen zwischen gleichgestellten Personen stattfinden, dann setzt sie moralische Regeln einfach voraus. Unter diesen Umständen ist es jedoch „trivial, daß dasjenige Moralprinzip, das in dem so institutionalisierten Diskurs herauskommt, seinerseits egalitär usw. sein wird“.²²

Habermas beschreibt also nicht einfach die Natur von Argumentationen. Diese können eher sehr unterschiedliche Formen annehmen. Was *Habermas* angibt, sind vielmehr die Bedingungen, unter denen Argumentationen legitim sein können. Das heißt, er stellt mit seinem Diskursprinzip eine Forderung für legitime Argumentationsprozesse auf – und diese Forderung ist genuin moralischer Natur. Es ist eine Orientierung an Moral, um die es hier offensichtlich geht, nicht eine an Vernunft. Die unterstellte Gleichstellung aller am Diskurs Beteiligten ergibt sich nicht aus Gründen der Vernunft, sondern aus Geboten der Moral.

Wenn das aber stimmt, dann scheint ab diesem Moment nicht mehr von einem Ergänzungsverhältnis von Recht und Moral gesprochen werden zu können. Vielmehr sieht es so aus, als handelte es sich auch bei der *Habermasschen* Konzeption um die Aufstellung einer Normenhierarchie, wobei eben Moral dem Recht systematisch

²⁰ Jürgen Habermas, Zur Legitimation durch Menschenrechte, in: ders., Die postnationale Konstellation. Politische Essays, 1998, S. 177.

²¹ Ernst Tugendhat, Zum Begriff und zur Begründung von Moral, in: ders., Philosophische Aufsätze, 1992, S. 330.

²² Tugendhat (Fn. 2), S. 165.

vorgeordnet ist. Die Entwicklung aus dem Diskursprinzip macht aus Volkssouveränität in institutionalisierter Form eine Kompensation der Moral.

Eine solche Schlußfolgerung wäre jedoch voreilig. Denn sie übersieht, daß *Habermas* von einem Ergänzungsverhältnis zwischen Recht und Moral deshalb spricht, weil *positive* Menschenrechte als eine Ermöglichungsbedingung von Volkssouveränität fungieren. Niemand kann in Ausübung seiner staatsbürgerlichen Autonomie Gesetzen zustimmen, die gegen seine Privatautonomie verstoßen. Ohne private Autonomie gäbe es nämlich gar keine Möglichkeit, seine staatsbürgerliche Autonomie ausüben zu können. Es gäbe einfach keine staatsbürgerliche Autonomie. Die Souveränität eines Volkes wird darum auch einfach – wie es liberale Auffassungen nahe legen – durch moralisch begründete Menschenrechte eingeschränkt. Menschenrechte haben nicht nur eine Schutzfunktion vor der Ausübung von Staatsgewalt inne, sondern sie sind gleichzeitig Bedingung der Möglichkeit eben dieser Staatsgewalt. Aber umgekehrt gilt eben auch, daß Menschenrechte unmöglich wären, gäbe es nicht mit Volkssouveränität den Modus einer legitimen Selbstgesetzgebung.

Aus diesem Grund ist es irrelevant, ob das *Habermassche* sparsame Diskursprinzip einen moralischen Gehalt hat. Denn für die Erklärung dessen, wie sowohl Volkssouveränität als auch Menschenrechte möglich sein können, spielt dieser Gehalt keine Rolle. Sobald man nämlich mit der Erklärung eines Elementes beginnt, muß man das andere als bereits gegeben voraussetzen. Hat man auf diese Weise aber einmal das Gebiet der Legalität betreten, führt aus diesem für die Erklärung sowohl von Menschenrechten als auch von Volkssouveränität kein Weg mehr hinaus.

Habermas muß daher auch gar nicht darauf insistieren, daß sein sparsames Diskursprinzip gegenüber Moral neutral ist. Das wäre zum einen nicht korrekt und zum anderen aber auch unnötig. Denn die Ausübung eines legitimen Modus der Selbstge-

setzung wird gar nicht von diesem bestimmt, sondern bereits vom allgemeinen und abstrakten Charakter der Menschenrechte selbst festgelegt. Sie liegen nämlich ihrem *Begriff* nach im gleichmäßigen Interesse aller. Es ist aus diesem Grund sogar irreführend, wenn *Habermas* von einer *Transformierung*, ja selbst von einer *Institutionalisierung* des sparsamen Diskursprinzips in die legale Form der Selbstgesetzgebung spricht. Denn solche Formulierungen legen nahe, daß wir es mit einem zweischrittigen Verfahren zu tun haben, wobei eben der zweite Schritt darin besteht, moralische Normen mit einem moralischen Gehalt in legale Normen mit einem ebensolchen Gehalt zu transformieren. Sobald wir uns im Medium des Rechts befinden, haben wir keinen Zugriff mehr auf etwas außerhalb dieses Mediums. Alles, und zwar selbst die Ermöglichungsbedingung von Recht, hat dann eine legale Form.

Wir können daher durchaus von Menschenrechten als moralischen Rechten sprechen – und zwar immer dann, wenn wir uns im Medium der Moral befinden. Im Medium des Rechts steht uns ein solches Verständnis von Menschenrechten jedoch nicht zur Verfügung. Der innere Zusammenhang von öffentlicher und privater Autonomie gestattet keinen Zugriff auf ein anderes als das legale Medium. Aus diesem Grund haben die legalen Menschenrechte mit solchen moralischer Art begrifflich nichts zu tun. Dies ist die eigentliche Konsequenz der *Habermasschen* Konzeption. Recht und Moral bilden zwei verschiedene Ebenen, die nicht aufeinander zurückführbar sind. Es ist daher kontraproduktiv, wenn *Habermas* ein Ergänzungsverhältnis zwischen Recht und Moral durch die vermeintlich moralischen Gehalte von legalen Menschenrechten plausibel machen möchte. Auf diese Weise legt er nämlich ein hierarchisches Verständnis des Verhältnisses von Recht und Moral nahe. Außerdem fragt sich, was es überhaupt heißen kann, daß ein legales Recht einen moralischen Gehalt habe, wenn jeder Weg aus dem Medium des Rechts versperrt ist. *Habermas* muß sich darum entscheiden:

Entweder Menschenrechte sind legale Rechte, weil sich *sowohl* ihre Form *als auch* ihr Gehalt aus der spezifischen Allgemeinheit und Abstraktheit ihres Charakters *innerhalb* des legalen Modus der Selbstgesetzgebung ergibt; *oder* aber Menschenrechte haben einen moralischen Gehalt. Dann sind sie auch moralische Rechte. Beide Konzeptionen stehen nebeneinander wie die Diskurse, an die sie jeweils gebunden sind. Und wie es sowohl rechtliche als auch moralische Diskurse gibt, so gibt es auch sowohl rechtliche als auch moralische Konzeptionen von Menschenrechten. Mit einer *Habermasschen* Herangehensweise ist es jedoch unmöglich, daß sich die jeweiligen Konzeptionen begrifflich überschneiden.

V. Die moralische Ergänzung von Recht

Angenommen nun, bei Menschenrechten handelt es sich *auch* um legale Rechte, dann folgt daraus, daß ihre Gültigkeit und Eintragbarkeit an eine konkrete Rechtsgemeinschaft gebunden ist. Die Frage, die sich darum zum Abschluß stellt, lautet, wie eine Institutionalisierung von Menschenrechten auf internationaler Ebene ohne eine Moralisierung von Recht und Politik gewährleistet werden kann. *Habermas'* Antwort auf diese Frage ist seiner Konzeption des Rechts eingeschrieben. Die Notwendigkeit einer Rechtsverbindlichkeit der Menschenrechte auch auf internationaler Ebene folgt nämlich aus der Idee des Rechtsstaates selbst. Denn diese „fordert, daß die Gewaltsubstanz des Staates nach außen wie nach innen durch legitimes Recht kanalisiert wird“.²³ Das heißt, aus rechtsstaatlicher Perspektive ergibt sich, daß die Idee der äußeren Souveränität von Einzelstaaten einer Einschränkung bedarf. Denn jeder Staat, der sich mit seiner eigenen Verfassung auf die Geltung von Grundrechten verpflichtet, kann dahinter nicht zurücktreten – auch nicht auf internationaler Ebene. Andernfalls verletzt er geltendes Recht.

Nun gibt es jedoch verhältnismäßig wenig Demokratien auf dieser Welt. Es fragt sich daher, ob diese überhaupt gut beraten sind, sich legal zu verhalten und Menschenrechte zu achten, während die Mehrheit aller Staaten von einer solchen Aufgabe absehen darf – und zwar auf ebenfalls legale Weise. Eine derartige Forderung an demokratische Staaten kann durchaus als Zumutung begriffen werden.

Nun gibt es aber auf internationaler Ebene mit der Charta der Vereinten Nationen, dem Sozialpakt (CESCR) und dem Bürgerrechtspakt (CCPR) bereits Rechtskataloge, zu deren Einhaltung sich alle Staaten, die diese Pakte ratifiziert haben, verpflichten – mit der Folge, auch innerstaatlich, gegenüber den Bürgern, daran gebunden zu sein. Andernfalls verletzen nämlich auch sie geltendes Recht. Das heißt, auch die innere Souveränität der Staaten kommt mit jener verfassungsanalogen Einrichtung der UN-Charta zu einer Einschränkung.

Das bedeutet, wir verfügen bereits über eine Rechtsgemeinschaft, innerhalb derer sich sowohl Demokratien also auch alle anderen Vertragsstaaten zur Einhaltung der jeweiligen legalen Menschenrechte verpflichten. Aus diesem Grund ist eine Moralisierung von Recht und Politik bezüglich der Menschenrechte gar nicht nötig. Die Einhaltung der Menschenrechte sowohl auf nationaler wie auf internationaler Ebene kann mit einem Verweis auf geltende Rechtskataloge eingefordert werden.

Nun legt, wie wir im vorigen Abschnitt gesehen haben, ein legales Verständnis von Menschenrechten eine begriffliche Unabhängigkeit von Moral nahe. Dennoch ist es unmöglich, daß Menschenrechte auch nach dieser Konzeption gänzlich unabhängig von Moral *faktisch* gelten können. Recht ist nämlich nicht selbstgenügsam. Kein Rechtsstaat kann funktionieren, wenn er nicht auf Seiten seiner Bürger auf die Bereitschaft stößt, sich gegenseitig als Rechtssubjekte anzuerkennen. Recht bedarf damit in der Tat der Ergänzung durch Moral. Denn selbst wenn sich empirisch eine zivilisierende Wirkung von einmal institutio-

²³ *Habermas* (Fn. 19), S. 233.

nalisierten Grundrechten ausmachen läßt, ist sie nicht zu erreichen, wenn eine Gesellschaft sich nicht im großen und ganzen dazu entschlossen hat, eine moralische Gemeinschaft zu bilden, die sich eben dadurch auszeichnet, daß jeder als Subjekt gleicher Rechte anerkannt wird. Und dies gilt auch für ein *Habermassches* Verständnis von (Menschen-)Rechten.

Recht und Moral mögen daher in bezug auf Rechte begrifflich disparate Sphären

bilden. Die Sicherheit einer Rechtsgemeinschaft ist auf Dauer jedoch nicht unabhängig von einer Verankerung moralischer Grundsätze im Persönlichkeitssystem der Mitglieder dieser Gemeinschaft möglich. Unabhängig also davon, für welche Konzeption von Menschenrechten man sich entscheiden mag, um den moralischen Appell, sie zu achten und zu schützen, kommt man in keinem Fall herum.

Anzeige

Georg Lohmann, Stefan Gosepath, Arnd Pollmann,
Claudia Mahler/Norman Weiß,

Die Menschenrechte: unteilbar und gleichgewichtig?

Studien zu Grund- und Menschenrechten, Heft 11

Universitätsverlag Potsdam, 2005

ISBN:3-937786-33-3, ISSN: 1435-9154

Bericht über die Arbeit des Menschenrechtsausschusses der Vereinten Nationen im Jahre 2004 - Teil II

Sebastian Schulz

Mit diesem Beitrag, der die Entscheidungen über Mitteilungen von Einzelpersonen behandelt, wird der Bericht über die Arbeit des Menschenrechtsausschusses der Vereinten Nationen im Jahre 2004 fortgesetzt.¹

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

Aufgrund des Fakultativprotokolls besitzt der Ausschuss die Zuständigkeit, Individualbeschwerden einzelner Personen entgegenzunehmen und zu prüfen, ob das gerügte Verhalten eine Verletzung der im

Pakt gewährleisteten Rechte durch einen Vertragsstaat darstellt.

Seit Inkrafttreten des Fakultativprotokolls und der Aufnahme seiner Tätigkeit im Jahre 1977 hat der Ausschuss bis zum Ende seiner 81. Tagung 476 Begründetheitsentscheidungen gefällt.⁶ Im Jahre 2004 fällte der Ausschuss insgesamt 65 Entscheidungen⁷ im Individualbeschwerdeverfahren. Während der 80. Session befaßte er sich mit 22, während der 81. mit 28 und während der 82. mit 15 Beschwerden. Die meisten Beschwerden richteten sich gegen die Vertragsstaaten Spanien (8), Österreich (7) und Australien (6).

Die vier gegen die Bundesrepublik Deutschland anhängigen und im Jahr 2004 entschiedenen Individualbeschwerden waren allesamt unzulässig.⁸

¹ Teil I (Staatenberichtsverfahren) ist enthalten in: MRM 1/2005, S. 5-24.

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

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

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

⁵ Siehe Art. 1 FP; das Fakultativprotokoll findet auf 105 Vertragsstaaten von insgesamt 154 Vertragsstaaten des Paktes Anwendung (Stand: 29. Juni 2005).

⁶ Die Statistik des Menschenrechtsausschusses liest sich wie folgt: Bis zum 8. April 2005 wurden insgesamt 1369 Beschwerden registriert. Der Ausschuss hat in 489 Fällen Begründetheitsentscheidungen gefällt, in denen er 380 Mal eine Verletzung des Paktes und in 110 Fällen keine Verletzung des Paktes feststellte. 387 Beschwerden waren nicht zulässig und 187 wurden gestrichen. Von 305 anhängigen Individualbeschwerden wurden bereits sieben für zulässig erklärt und sind noch auf die Begründetheit zu untersuchen, 298 Beschwerden wurden noch keiner inhaltlichen Prüfung unterzogen. Stand der Daten: 8. April 2005. Weitere und aktuelle statistische Informationen verfügbar unter: www.ohchr.org/english/bodies/hrc/stat2.htm.

⁷ In 23 von 65 Fällen ließen sich die Beschwerdeführer nicht von einem Rechtsbeistand vertreten.

⁸ Bisher wurden gegen die Bundesrepublik Deutschland 13 Individualbeschwerden eingelegt. Zehn davon waren bereits unzulässig, eine war unbegründet, eine wurde für erledigt erklärt und über eine Beschwerde ist bislang noch nicht entschieden worden. Vgl. die Dokumentation in diesem Heft auf S. 181ff.

Der Ausschuß nimmt bei jeder eingereichten Mitteilung gesondert zu Fragen der Zulässigkeit und Anwendbarkeit des Pakts Stellung, wengleich eine abgesonderte Entscheidung nur im Ausnahmefall erfolgen soll.⁹ Diese Zulässigkeitsentscheidungen werden als Decisions (Entscheidungen) bezeichnet, wobei auf zulässige Beschwerden, die vorab auf ihre Zulässigkeit hin geprüft wurden, i.d.R. keine gesonderte Decision ergeht, sondern diese zusammen mit der Begründetheitsentscheidung publiziert wird.¹⁰

Wird eine Beschwerde als unzulässig abgewiesen, so ist die Prüfung durch den Ausschuß endgültig abgeschlossen.¹¹

Eine zulässige Beschwerde wird im Fall der getrennten Entscheidung in einer der folgenden Sitzungen auf die Begründetheit geprüft. Die Entscheidungen über die Begründetheit ergehen als Views (Auffassungen).¹²

Die die Prüfung einer Individualbeschwerde abschließende Entscheidung verfaßt der Ausschuß in ähnlicher Form wie ein Gerichtsurteil, also mit Rubrum, Tatbestand, Verfahrensgeschichte und Entscheidungsgründen. Die Auffassungen und Entschei-

dungen werden im Jahresbericht des Ausschusses veröffentlicht.¹³

Zwar sind die Entscheidungen des Ausschusses über Individualbeschwerden rechtlich nicht bindend, sie sind dennoch weder rechtlich bedeutungslos noch tatsächlich wirkungslos.¹⁴ Die Autorität des Ausschusses und die Sorge um das Ansehen in der Staatengemeinschaft veranlassen die beklagten Staaten, sich in vielen Fällen einer Entscheidung zu unterwerfen. Allerdings ist in diesem Zusammenhang darauf hinzuweisen, daß grundsätzliche Änderungen hin zu paktkonformen Zuständen vielfach nur zögerlich in Angriff genommen werden und Vertragsstaaten vereinzelt das FP aufgekündigt haben.¹⁵

Überdies sind die Entscheidungen des Ausschusses neben den von ihm verabschiedeten General Comments¹⁶ wichtige Quellen für die Auslegung und Anwendung des Pakts. Einzelpersonen schließlich können daraus Schlüsse auf die Erfolgsaussichten von Beschwerden ziehen, zumal die Fülle ähnlich gelagerter Fälle dem Ausschuß immer wieder die Möglichkeit bietet, auf seine Rechtsprechung hinzuweisen und diese zu bestätigen.

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

⁹ Vgl. Schäfer (Fn. 4), S. 44.

¹⁰ Siehe die Fälle *Dugin ./. Rußland*, Nr. 815/1998, Auffassungen vom 5. Juli 2004, UN-Dok. CCPR/C/81/D/815/1998, *Smirnova ./. Rußland*, Nr. 712/1996, Auffassungen vom 5. Juli 2004, UN-Dok. CCPR/C/81/D/712/1996 und *Kankanamge ./. Sri Lanka*, Nr. 909/2000, Auffassungen vom 27. Juli 2004, UN-Dok. CCPR/C/81/D/909/2000. In der Entscheidung *Aponte ./. Kolumbien*, Nr. 697/1996, UN-Dok. CCPR/C/81/D/697/1996, hatte der Ausschuß im Jahre 1998 vorab über die Zulässigkeit der Beschwerde (positiv) entschieden, diese dann aber als unbegründet abgewiesen, weil der Beschwerdeführer (Bf.) zum Zeitpunkt der Begründetheitsprüfung nicht mehr beschwert sei. Die Beschwerde sei daher unzulässig, weil der Bf. keine weiteren Gründe dargelegt habe, die eine Paktverletzung indizieren.

¹¹ Beachte jedoch für die Fälle des Art. 5 Abs. 2 FP die Wiederaufnahmemöglichkeit nach Art. 98 Abs. 2 (Art. 92 Abs. 2 a.F.) der Verfahrensordnung des Menschenrechtsausschusses (VerfO), UN-Dok. CCPR/C/3/Rev.7 (2004).

¹² Gemäß Art. 5 Abs. 4 des FP.

¹³ Sie werden zunächst auch als Einzeldokumente veröffentlicht und sind auf der Homepage des UN-Hochkommissariats für Menschenrechte im Internet abrufbar unter: www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf (zuletzt besucht am 5. Juli 2005).

¹⁴ Hierzu Schäfer (Fn. 4), S. 19ff., m.w.N.

¹⁵ So Jamaika mit Wirkung zum 23. Januar 1998 oder Trinidad und Tobago mit Wirkung zum 27. Juni 2002, vgl. *Claudia Mahler*, Bericht über die Arbeit des Menschenrechtsausschusses im Jahre 2002 – Teil II, in: MRM 2003, S. 84.

¹⁶ Zusammengestellt in: UN-Dok. HRI/GEN/1/Rev.7, S. 124ff.; dt. Übersetzung in: *Deutsches Institut für Menschenrechte* (Hrsg.), Die »General Comments« zu den VN-Menschenrechtsverträgen: Deutsche Übersetzung und Kurzeinführungen, 2005, S. 32 ff.

I. Zulässigkeitsprüfung von Individualbeschwerden

Der Ausschuß erklärte insgesamt 30 Individualbeschwerden und damit knapp die Hälfte für unzulässig.¹⁷

Im allgemeinen ist festzuhalten, daß die weit überwiegende Anzahl der unzulässigen Beschwerden an dem Mangel leiden, daß sie schon im Hinblick auf die Zulässigkeit nicht hinreichend substantiiert oder glaubhaft¹⁸ gemacht sind oder erst gar keinen Sachverhalt vortragen, der eine Paktverletzung impliziert¹⁹.

Mehrere Beschwerden wurden für unzulässig erklärt, weil die Beschwerdeführer oder Beschwerdeführerinnen (Bf.) den innerstaatlichen Rechtsweg (vorwerfbar²⁰) nicht ausgeschöpft hatten.²¹ In einer Beschwerde²² hatten die Bf. behauptet, daß sie den innerstaatlichen Rechtsweg nur

deshalb nicht ganz ausschöpfen konnten, weil die insoweit aufzuwendenden Prozeßkosten in Höhe von \$ 240.000,- untragbar seien. Dem Ausschuß genügte demgegenüber die bloße Behauptung ohne weitere Substantiierung nicht, um sich dem Sachverhalt inhaltlich zu nähern, und wies die Beschwerde als unzulässig gemäß Art. 5 Abs. 2 lit. b FP ab. Damit bestätigt der Ausschuß seine Rechtsprechung, wonach die Bf. den innerstaatlichen Rechtsweg solange auszuschöpfen haben, wie die Möglichkeit der Inanspruchnahme von effektivem Rechtsschutz *de facto* besteht.²³ In einigen Unzulässigkeitsentscheidungen beschäftigte sich der Ausschuß zudem mit der Frage, unter welchen Voraussetzungen „dieselbe Sache“ im Sinne von Art. 5 Abs. 2 lit. a FP in einem anderen internationalen Untersuchungs- oder Streitregelungsverfahren „geprüft“ wurde.²⁴ Überdies stellte der Ausschuß wiederholt klar, daß für jeden in das Beschwerdeverfahren eingeführten Streitgegenstand alle nationalen Rechtsbehelfe in Anspruch genommen werden müssen, andernfalls sei die Beschwerde insoweit unzulässig.

In einer weiteren tatsächlich interessanten Entscheidung im Fall *Arenz u.a. ./ Bundesrepublik Deutschland*²⁵ mußte sich der Ausschuß mit den rechtlich widerstreitenden Auffassungen der Parteien des Beschwerdeverfahrens auseinandersetzen, die er argumentativ präzise zu einem rechtlich eindeutigen Ergebnis führte. Die Beschwerdeführer waren aufgrund eines Beschlusses des Bundesparteitags der CDU

¹⁷ Damit liegt hier das Verhältnis von unzulässigen und zulässigen Beschwerden im sonst üblichen Rahmen, vgl. *Manfred Nowak*, U.N. Covenant on Civil and Political Rights: CCPR Commentary, 2. Aufl. 2005, Art. 3 First OP Rn. 12 (1. Aufl., Rn. 9).

¹⁸ Nahezu jede als unzulässig zurückgewiesene Beschwerde leidet insgesamt oder jedenfalls zum Teil an diesem Mangel. Auch bei den Beschwerden, bei denen der Ausschuß in die Begründetheitsprüfung eingetreten ist, sind – trotz fachkundiger Vertretung der Bf. – Teile der Beschwerden unzulässig, weil unsubstantiiert.

¹⁹ Bspw. *Díaz ./ Spanien*, Nr. 988/2001, Entscheidung vom 3. November 2004, UN-Dok. CCPR/C/82/D/988/2001, deutlich unschlüssig; *Wilson ./ Australien*, Nr. 1239/2004, Entscheidung vom 1. April 2004, UN-Dok. CCPR/C/80/D/1239/2004.

²⁰ Vgl. *Celal ./ Griechenland*, Nr. 1235/2003, Entscheidung vom 2. November 2004, UN-Dok. CCPR/C/82/D/1235/2003.

²¹ Bspw. *S. ./ Griechenland*, Nr. 870/1999, Entscheidung vom 27. Juli 2004, UN-Dok. CCPR/C/81/D/870/1999, *Benali ./ Niederlande*, Nr. 1272/2004, Entscheidung vom 23. Juli 2004, UN-Dok. CCPR/C/81/D/1272/2004 oder *Romans ./ Kanada*, Nr. 1040/2001, Entscheidung vom 9. Juli 2004, UN-Dok. CCPR/C/81/D/1040/2001.

²² *Paladjian u.a. ./ Ungarn*, Nr. 1106/2002, Entscheidung vom 31. März 2004, UN-Dok. CCPR/C/80/D/1106/2002.

²³ Siehe auch *Riedl-Riedenstein u.a. ./ Bundesrepublik Deutschland*, Nr. 1188/2003, Entscheidung vom 2. November 2004, UN-Dok. CCPR/C/82/D/1188/2003.

²⁴ So z.B. *Mahabir ./ Österreich*, Nr. 944/2000, Entscheidung vom 26. Oktober 2004, UN-Dok. CCPR/C/82/D/944/2000, *Petersen ./ Bundesrepublik Deutschland*, Nr. 1115/2002, Entscheidung vom 1. April 2004, UN-Dok. CCPR/C/80/D/1115/2002 oder auch *Wallmann u.a. ./ Österreich*, Nr. 1002/2001, Auffassungen vom 1. April 2004, UN-Dok. CCPR/C/80/D/1002/2001.

²⁵ Entscheidung vom 24. März 2004, Nr. 1138/2002, UN-Dok. CCPR/C/80/D/1138/2002.

vom 17. Dezember 1991 in den Jahren 1996 wegen ihrer Mitgliedschaft in der „Scientology Church“ aus der CDU ausgeschlossen worden. Ihre hiergegen erhobenen Klagen wurden von Landgericht (LG) und Oberlandesgericht (OLG) zurückgewiesen; die daraufhin eingelegte Verfassungsbeschwerde wurde vom Bundesverfassungsgericht (BVerfG) nicht zur Entscheidung angenommen²⁶. Nach Auffassung des BVerfG hatten LG und OLG die Entscheidung der Gremien der CDU zu Recht lediglich auf die Prüfung der Gesetzes- und Satzungsgemäßheit der Ausschlüsse beschränkt. Der Ausschuß hatte im Rahmen der sich dagegen richtenden Individualbeschwerde zu entscheiden, ob die Beschwerde, wie der Vertragsstaat meinte, *ratione temporis*, *ratione personae* und *ratione materiae* unzulässig ist.²⁷ Wenngleich er in seiner Entscheidung die vom Vertragsstaat vorgebrachten Argumente verwarf und unter Bezugnahme auf seine General Comments Nr. 22 und 25 unter anderem darauf hinwies, daß ein Vertragsstaat für die unterschiedslose Anwendung des Pakts gemäß Art. 2 Abs. 1 verantwortlich sei, erklärte der Ausschuß die Beschwerde für unzulässig. Auch wenn es vorliegend entscheidend um die Frage gehe, ob die Gerichte des Vertragsstaats die Regelungshoheit der Parteien über die Paktrechte der Bf. stellen dürften, so eröffne die Individualbeschwerde nach dem Fakultativprotokoll keine weitere Tatsacheninstanz. Wie der Ausschuß in ständiger Rechtsprechung bereits entschieden hat, bestehe seine Aufgabe nur in der Prüfung, ob die Entscheidungen der nationalen Gerichte willkürlich seien und den Anspruch der Bf. auf rechtliches Gehör verletzen. Nach zutreffender Ansicht des Ausschusses haben die Bf. dies jedoch nicht ausreichend dargelegt.

Unter Bezugnahme auf seine bisherige Rechtsprechung hat der Ausschuß im Fall

Minogue ./. *Australien*²⁸ noch einmal betont, daß eine Beschwerde unzulässig ist, wenn der gerügten Paktverletzung durch den Vertragsstaat vor Beschwerdeeinlegung abgeholfen wurde und es damit entweder an der Opfereigenschaft des Bf. fehlt oder gar keine Rechtsverletzung mehr geltend gemacht werden kann. Vorliegend hatte der Vertragsstaat die Zustände, die zur Verletzung der Rechte des Bf. führten, vorab beseitigt und damit den Bf. klaglos gestellt. Nachdem dieser dennoch Beschwerde eingelegt hatte, wurde der vorige Zustand wiederhergestellt und die gerügten Paktverletzungen lebten wieder auf. Der Ausschuß ist der Ansicht, daß unter diesen Umständen auch die Opfereigenschaft wieder auflebt und eine Beschwerde insoweit nicht unzulässig ist. Diese Entscheidung ist auch aus anderen Gründen interessant, weil der Ausschuß die Zulässigkeit der Beschwerde im Wesentlichen wegen der fehlenden Eröffnung der sachlichen Schutzbereiche der als verletzt gerügten Paktrechte verneint hat.²⁹ Dabei ist er zum Teil bereits in eine summarische Begründetheitsprüfung eingetreten.

Mit der Entscheidung des Falles *Kankanamge ./.* *Sri Lanka*³⁰ hat der Ausschuß einmal mehr seine *ratio temporis* Rechtsprechung bestätigt und ausgebaut. Er bekräftigte in einer Vorabentscheidung über die Zulässigkeit der Beschwerde vorliegend, daß er nicht daran gehindert sei, über Beschwerden zu entscheiden, denen Paktverletzungen zugrundeliegen, die vor Inkrafttreten des FP stattgefunden haben, wenn diese eine „Fernwirkung“ für den Beschwerdeführer nach Inkrafttreten des FP entwickelten.³¹ Im vorliegenden Fall war es so, daß zwar der Eingriff durch mehrere Anklage-

²⁶ BVerfG, Beschluß vom 28. März 2002 – 2 BvR 307/01.

²⁷ Siehe *Arenz u.a. ./.* *Bundesrepublik Deutschland* (Fn. 25), Nr. 5.1 bis 5.4.

²⁸ Entscheidung vom 2. November 2004, Nr. 954/2000, UN-Dok. CCPR/C/82/D/954/2000, m.w.N.

²⁹ Unzulässigkeit *ratione materiae*, vgl. dazu *Schäfer* (Fn. 4), S. 84f.

³⁰ Fn. 10.

³¹ Sri Lanka hat einen Vorbehalt zum FP derart angebracht, daß nur Verletzungen geprüft werden können, die nach Inkrafttreten des FP stattgefunden haben.

erhebungen vor Inkrafttreten des FP stattgefunden hatte,³² die nationalen Gerichte sich jedoch mit den Anklagen noch nach dessen Wirksamwerden auseinandersetzen. Der Ausschuß war hier der Auffassung, daß der Eingriff so lange andauert, wie die Anklagen gegen den Bf. noch (Rechts-) Wirkungen zeigten. Außerdem befand der Ausschuß, daß der Rechtsweg auch dann ausgeschöpft sei, wenn zwar weitere nationale Rechtsbehelfe möglich seien, diese allerdings lediglich formalen Charakter hätten und keinen effektiven Rechtsschutz bieten.³³

II. Materielle Prüfung der Individualbeschwerden

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

Im allgemeinen konnte festgestellt werden, daß der Ausschuß die Bf. einer ganzen Reihe von Beschwerden auf seine ständige Rechtsprechung hinweisen mußte, wonach er nicht als Tatsachen- oder Superrevisionsinstanz fungiere und Entscheidungen nationaler Gerichte nur insoweit untersuche, ob sie willkürlich seien und ggf. rechtswidrig Rechtsschutz verwehren.³⁴

Recht auf Leben (Art. 6)

Im Fall des wegen Vergewaltigung seiner minderjährigen Stieftochter zum Tode verurteilten Philippinen *Rolando*,³⁵ hatte sich der Ausschuß unter anderem mit der mög-

lichen Verletzung von Art. 6 Abs. 1 und Abs. 2 auseinander zu setzen.

Der Bf. machte geltend, daß der Vertragsstaat seine Verpflichtung gemäß Art. 6 Abs. 2 Satz 1 verletzt habe, die Todesstrafe nur für besonders schwere Verbrechen gesetzlich vorzusehen. Außerdem sei der Vertragsstaat daran gehindert, die Todesstrafe wiedereinzuführen, nachdem er sie einmal abgeschafft habe. Zu problematisieren war insofern einerseits die Tatsache, daß das philippinische Strafgesetzbuch für das beschwerdegegenständliche Verbrechen zwingend die Todesstrafe vorsieht. Andererseits wurde die Todesstrafe, nachdem sie zwischen 1987 und 1993 zunächst abgeschafft worden war, vom Vertragsstaat wiedereingeführt.

Die Ausschußmehrheit nahm sich in der Begründetheitsentscheidung nur der ersten Frage an und sah in dem gesetzlich vorgeschriebenen Automatismus ebenso eine Paktverletzung, wie in dem weitgefaßten Straftatbestand, der nicht als „schwerstes Verbrechen“ i.S.d. Art. 6 Abs. 2 Satz 1 zu qualifizieren ist. Die zweite Frage, ob die Philippinen durch die Wiedereinführung der Todesstrafe ihre Verpflichtungen aus dem Pakt verletzt hätten, widmete sich die Ausschußmehrheit in diesem Fall nicht, da eine Verletzung von Art. 6 bereits vorliege, eine weitere Prüfung daher entbehrlich sei.

In einem abweichenden Votum wiesen die Ausschußmitglieder *Scheinin*, *Chanet* und *Lallah* jedoch zutreffend darauf hin, daß „... *the time has come to address the question of the compatibility with article 6 of the reintroduction of capital punishment in a country that once abolished it.*“³⁶ Der Ausschuß habe mit seinen Entscheidungen in den Fällen *Carpo u.a. ./.* *Philippinen*³⁷ und zuletzt *Judge ./.* *Kanada*³⁸ die Tür zu dieser, jetzt anstehen-

³² Seit 1993 wurde der Bf. strafrechtlich verfolgt, das FP trat für Sri Lanka erst am 3. Januar 1998 in Kraft.

³³ Zur Begründetheitsentscheidung in diesem Fall siehe unten, S. 153.

³⁴ Z.B. *Mulai ./.* *Guyana*, Nr. 811/1998, Auffassungen vom 20. Juli 2004, UN-Dok. CCPR/C/81/D/811/1998, oder *Arenz u.a. ./.* *Bundesrepublik Deutschland* (Fn. 25).

³⁵ *Rolando ./.* *Philippinen*, Nr. 1110/2002, Auffassungen vom 3. November 2004, UN-Dok. CCPR/C/82/D/1110/2002.

³⁶ Den Auffassungen (Fn. 35) beigelegt.

³⁷ Auffassungen vom 28. März 2003, Nr. 1077/2002, UN-Dok. CCPR/C/77/D/1077/2002.

³⁸ Auffassungen vom 5. August 2003, Nr. 829/1998, UN-Dok. CCPR/C/78/D/829/1998. Vgl. dazu *Sebastian Schulz*, Bericht über die Arbeit des Menschenrechtsausschusses der vereinten Nationen im Jahre 2003 – Teil II, in: MRM

den Entscheidung weit aufgestoßen, indem er bereits in der Entscheidung *Judge ./. Kanada* feststellte: *“For countries that have abolished the death penalty, there is an obligation not to expose a person to the real risk of its application.”*³⁹

Mit einer lesenswerten Begründung bejahen die drei Ausschußmitglieder insoweit eine Verletzung von Art. 6 und weisen darauf hin, daß der Ausschuß eine gute Gelegenheit ausgelassen habe, seine rigide Rechtsprechung zu Art. 6 um eine weitere richtungsweisende Entscheidung zu bereichern.⁴⁰

Folterverbot (Art. 7)

Bei den in der vorliegend behandelten Sitzungsperiode geprüften Individualbeschwerden hatte sich der Ausschuß vor allem mit Fällen „klassischer Folter“ und unmenschlichen Bedingung in Haftanstalten auseinanderzusetzen.⁴¹ Hinzu kamen die Fälle, in denen die Abschiebung der Bf. in ein Land bevorstand, in dem ihnen Folter oder unmenschliche Behandlung drohte.⁴²

In gleich mehreren Entscheidungen wies der Ausschuß darauf hin, daß in den Fällen, in denen eine Verletzung von Art. 10 Abs. 1 (Gebot menschenwürdiger Behandlung in Haft) festgestellt werden könne, gleichzeitig eine Verletzung der Verbote aus Art. 7 indiziert sei.⁴³

Im Fall *Byahuranga ./. Dänemark*⁴⁴, der unten noch ausführlich zu besprechen sein wird, bekräftigte der Ausschuß seine Auffassung, daß Vertragsstaaten keine Abschiebung in Länder vornehmen dürfen, in denen den Abzuschiebenden Folter oder grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung droht. Die Vertragsstaaten treffe die aus dem Pakt erwachsende Pflicht, die insoweit vom Adressaten einer Abschiebungsanordnung vorgebrachten Behauptungen gründlich und vollumfänglich zu prüfen und im Zweifel eine Abschiebung nicht vorzunehmen. Eine gleichwohl vollzogene Abschiebung stelle einen Eingriff in den Schutzbereich von Art. 7 dar, insbesondere, wenn der Vertragsstaat keine die Behauptungen des Adressaten einer solchen Maßnahme widerlegenden Tatsachen darlegen könne.

Verfahrensgarantien (Art. 14)

In verschiedenen Fällen⁴⁵ in denen eine Verletzung von Art. 14 Abs. 1 gerügt wurde, hat der Ausschuß seine bisherige Rechtsprechung⁴⁶ bestätigt, daß er keine Tatsacheninstanz und nicht ermächtigt sei, einzelne (prozeßleitende) Maßnahmen von nationalen Gerichten zu überprüfen, solan-

2004, S. 171, m.w.N.; eingehend *Bernhard Schäfer*, *Der Fall Judge – Menschenrechtsausschuß ändert seine Rechtsprechung zu Art. 6 IPbPr*, in: *MRM* 2004, S. 58ff.

³⁹ *Judge ./. Kanada* (Fn. 38), Nr. 10.4. Deutlich bereits die Sondervoten von *Wennergren* und *Pocar* zum Fall *Kindler ./. Kanada*, Nr. 470/1991, UN-Dok. CCPR/C/48/D/470/1991, Appendix B und D. Siehe auch *Nowak* (Fn. 17), Art. 6 CCPR Rn. 25 (noch skeptischer in der 1. Aufl., Rn. 21), m.w.N.; *Schäfer* (Fn. 38), S. 61.

⁴⁰ Nicht unterschlagen werden soll freilich, daß in einem zweiten abweichenden Votum zu *Rolando ./. Philippinen* (Fn. 35) die Ausschußmitglieder *Wedgewood* und *Ando* demgegenüber weder mit der Ausschußmehrheit noch mit ihren abweichenden Kollegen eine Verletzung von Art. 6 insgesamt feststellen konnten.

⁴¹ Z.B. in *Mulezi ./. Republik Kongo*, Nr. 962/2001, Auffassungen vom 8. Juli 2004, UN-Dok. CCPR/C/81/D/962/2001.

⁴² Wie im Fall *Ahani ./. Kanada*, Nr. 1051/2002, Auffassungen vom 29. März 2004, UN-Dok. CCPR/C/80/D/1051/2002.

⁴³ So z.B. *Madafferi u.a. ./. Australien*, Nr. 1011/2001, Auffassungen vom 26. Juli 2004, UN-Dok. CCPR/C/81/D/1011/2001.

⁴⁴ Auffassungen vom 1. November 2004, Nr. 1222/2003, UN-Dok. CCPR/C/82/D/1222/2003.

⁴⁵ So z.B. im Fall *Reece ./. Jamaika*, Nr. 796/1998, Auffassungen vom 14. Juli 2003, UN-Dok. CCPR/C/78/D/796/1998, dort insb. Nr. 7.3; *Filipovich ./. Litauen*, Nr. 875/1999, Auffassungen vom 4. August 2002, UN-Dok. CCPR/C/78/D/875/1999, Nr. 6.3.

⁴⁶ Z.B. *Henry & Douglas ./. Jamaika*, Nr. 571/1994, Auffassungen vom 25. Juli 1996, UN-Dok. CCPR/C/57/D/571/1994.

ge das gerichtliche Vorgehen – z.B. die Zulassung und Würdigung von Tatsachenbehauptungen und Beweismitteln oder die Prozeßleitung – nicht willkürlich sei, in einer Verweigerung des rechtlichen Gehörs gipfele und somit das Fair-trial-Prinzip verletze.⁴⁷

Achtung und Schutz des Privat- und Familienlebens (Art. 17)

Während der 82. Tagung im November 2004 prüfte der Ausschuß die Beschwerde des ugandischen Staatsbürgers *Byahuranga ./. Dänemark*.⁴⁸ Der Bf. war Offizier in der ugandischen Armee unter dem Regime von *Idi Amin* und floh, nachdem er rechtswidrig inhaftiert und zusätzlich gefoltert worden war, nach Dänemark, wo ihm Asyl gewährt wurde und er eine Aufenthaltserlaubnis erhielt. Der Bf. ist mit einer Dänin tansanischer Abstammung verheiratet und lebt mit ihr und den gemeinsamen Kindern, die die dänische Staatsbürgerschaft haben, seit 17 Jahren in Kopenhagen.

Im Jahre 2002 wurde der Bf. wegen mehrerer Drogendelikte zu einer Gesamtfreiheitsstrafe von 2 Jahren und sechs Monaten verurteilt und gleichzeitig seine Abschiebung angeordnet. Obwohl der Bf. seit seiner Flucht nicht mehr in seiner Heimat war und seine Frau und seine Kinder keinerlei Beziehungen zu Uganda haben, konnten die um die Entscheidung über die Rechtmäßigkeit der Abschiebungsanordnung angerufenen Gerichte insoweit keine Verstöße gegen das Recht auf Achtung des Familienlebens oder die Bestimmungen des dänischen Ausländergesetzes feststellen. Demgegenüber macht der Bf. geltend, daß er im Falle seiner Abschiebung der konkreten Gefahr von Folter und Mißhandlungen in Uganda ausgesetzt sei und die Abschiebung einen willkürlichen Eingriff in seine Rechte aus Art. 17 und 23 darstelle.

Auf Veranlassung des Ausschusses verzichtete der Vertragsstaat im Rahmen der

Gewährung von vorläufigem Rechtsschutz gemäß Art. 92 (86 a.F.) Verfo⁴⁹ auf den Vollzug der Abschiebung des Bf., bis der Ausschuß über die Beschwerde entschieden hat.

Die zulässige Beschwerde ist nach Auffassung des Ausschusses nur zum Teil begründet. Der Ausschuß prüfte zunächst eine Verletzung von Art. 7 und bejahte diese, weil der Bf. mit seinem detaillierten Vortrag zu den Gefahren, die ihm im Falle des Vollzugs der Abschiebung in seinem Heimatstaat drohen, ein *prima facie*-Fall geschaffen habe. Demgegenüber konnte der Vertragsstaat nicht substantiiert darlegen, aus welchem Grunde dies nicht der Fall sein soll. Der Vertragsstaat dürfe den Bf. nicht abschieben, wenn die vom Bf. behauptete Gefahrenlage nicht widerlegt werden könne.

Hinsichtlich der Verletzung von Art. 17 verweist der Ausschuß auf seine ständige Rechtsprechung, wonach ein Eingriff insoweit grundsätzlich vorliegen könne, wenn ein Vertragsstaat einem Familienmitglied das Aufenthaltsrecht in seinem Staatsgebiet entziehe. Allerdings sei dies demgegenüber nicht notwendig der Fall, wenn ein Familienmitglied im Vertragsstaat verbleiben darf, während ein anderes oder gar die übrigen Familienmitglieder den Vertragsstaat verlassen müßten.

Vorliegend schließt sich der Ausschuß der Wertung des Vertragsstaats an, daß hier grundsätzlich ein Eingriff in den gebotenen Schutz des Familienlebens gegeben sein könne. Allein die Tatsache, daß der Bf. im Abschiebegewahrsam genommen wurde, begründe einen solchen Eingriff allerdings nicht, da die Familie des Bf. die Möglichkeit hatte, diesen zu besuchen.

Im vorliegenden Fall stelle sich allerdings die Frage, ob der Eingriff in den Schutzbereich des Art. 17 willkürlich und/oder rechtswidrig sei und insoweit eine Verletzung von Art. 17 i.V.m. 23 Abs. 1 begründe. Unter Hinweis auf seine Rechtsprechung hebt der Ausschuß hervor, daß ge-

⁴⁷ Zur Abgrenzung *Nowak* (Fn. 17), Art. 14 CCPR Rn. 28f. (1. Aufl., Rn. 19f.).

⁴⁸ Fn. 44.

⁴⁹ Fn. 11.

setzunglich geregelte, zulässige Eingriffe stets den Voraussetzungen des Pakts entsprechen und im konkreten Einzelfall erforderlich sein müßten.

In Fällen wie dem vorliegenden, muß die zur Rechtfertigung des Eingriffs in den Schutzbereich von Art. 17 und 23 angeführte Begründung im Rahmen einer Verhältnismäßigkeitsprüfung, der Erheblichkeit der für eine Abschiebung streitenden Gründe auf der einen Seite, und die Intensität des Eingriffs in das geschützte Familienleben auf der anderen Seite, berücksichtigen.

Der Ausschuß nimmt im vorliegend zur Entscheidung gestellten Fall zur Kenntnis, daß das Interesse des Vertragsstaats an der Abschiebung des Bf. in der Schwere der von diesem verwirklichten Straftaten begründet liegt. Er nimmt überdies die Argumente des Bf. zur Kenntnis, daß es für die Familie eine erhebliche Härte bedeute, wenn sie vor die Entscheidung gestellt würde, das Land, das zu ihrer Heimat geworden ist, zu verlassen, um dem Bf. in ein Land zu folgen, das ihnen fremd ist, dessen Sprache sie nicht sprechen und von dem sie nicht wissen, was sie dort erwartet. Insofern habe der Bf., so der Ausschuß, jedoch die Beschwerde nicht auch im Namen der übrigen Familienmitglieder erhoben, weshalb er sich insoweit an einer Entscheidung gehindert sehe.

In bezug auf den Bf. seien indes die vom Vertragsstaat vorgebrachten Rechtfertigungsgründe – Art und Schwere der Straftaten – nach Auffassung des Ausschusses demgegenüber angemessen und ausreichend, um den Eingriff in des Schutzbereich der Art. 17 und 23 zu rechtfertigen. Der Ausschuß konnte insoweit keine Paktverletzung feststellen.⁵⁰

Meinungsäußerungsfreiheit (Art. 19)

Der Ausschuß hatte sich im Rahmen der Entscheidung über die Beschwerde *Kankanamege ./. Sri Lanka*⁵¹ mit der Frage auseinandersetzen, ob die strafrechtliche Verfolgung eines Journalisten wegen dessen angeblich diffamierender Berichterstattung über hochrangige Vertreter des Vertragsstaats einen Eingriff in die Meinungsäußerungsfreiheit darstellt und dieser nicht über die Schrankenregelung des Art. 19 Abs. 3 gerechtfertigt ist.

Der Bf. wurde für seine regimekritische Berichterstattung in einer landesweit erscheinenden Zeitung seit 1993 mehrmals strafrechtlich verfolgt. Er macht unter anderem geltend, daß der Vertragsstaat seit 1980 regimekritische Medienberichterstattung konsequent unterdrücke.⁵² Obwohl Verleumdung lediglich ein minderschweres Vergehen darstelle, wurde er nicht vor dem zuständigen Bezirksgericht, sondern vor einem Gericht höherer Instanz angeklagt. Dies verstoße nicht nur gegen seine Meinungsfreiheit, sondern auch gegen das Diskriminierungsverbot.

Wie oben⁵³ dargelegt, verwirft der Ausschuß die auf eine Unzulässigkeit der Beschwerde *ratione temporis* zielende Argumentation des Vertragsstaats und stellt die Verletzung mehrerer Paktrechte fest. Ohne daß dies der Bf. ausdrücklich gerügt hat, wertet der Ausschuß die Tatsache, daß die Entscheidung über drei seit 1996/97 anhängige Strafverfahren bislang ausstehe, als Eingriff in das Recht aus Art. 14 Abs. 3 lit. c, für die vom Vertragsstaat keine Rechtfertigungsgründe dargelegt wurden. Die Verzögerung einer Entscheidung über die Anklagen erzeuge für den Bf., der die inkriminierten Äußerungen im Rahmen

⁵¹ Fn. 10.

⁵² Vgl. hierzu auch den Befund des Ausschusses in seinen Concluding Observations zum vierten Staatenbericht, UN-Dok. CCPR/C/LKA/2002/4. Siehe dazu auch *Sebastian Schulz*, Bericht über die Arbeit des Menschenrechtsausschusses der Vereinten Nationen im Jahre 2003 – Teil I, in: MRM 2004, S. 18-36 (36).

⁵³ S. 149.

⁵⁰ Zu Art. 7 hingegen siehe oben S. 151.

seiner beruflichen Tätigkeit abgegeben hat, eine Drucksituation, die ihn, unabhängig von einer Verurteilung, in seiner Berufsausübung und in der Ausübung der Meinungsäußerungsfreiheit unzulässig beschränke. Dies stelle einen Eingriff in seine Rechte aus Art. 19 i.V.m. Art. 2 Abs. 3 dar. Vor diesem Hintergrund erachtet der Ausschuß eine Entscheidung über das ebenfalls als verletzt gerügte Diskriminierungsverbot gemäß Art. 26 als entbehrlich. Der Ausschuß hat dem Vertragsstaat aufgegeben, binnen 90 Tagen über Abhilfemaßnahmen zu berichten.

Vereinigungsfreiheit (Art. 22)

Während seiner 80. Tagung im April 2004 befaßte sich der Ausschuß mit der Beschwerde *Wallmann u.a. ./.* Österreich⁵⁴, die die behauptete Verletzung der Vereinigungsfreiheit zum Gegenstand hatte. Der Auffassung lag folgender Sachverhalt zugrunde:

Die Bf., Herr und Frau *Wallmann* und die von ihnen vertretene Gesellschaft, eine Kommanditgesellschaft (KG), sehen ihre Rechte aus Art. 22 durch die Zwangsmitgliedschaft der KG in der regionalen Handelskammer und der Entrichtung von Zwangsbeiträgen eingeschränkt. Sie argumentieren, daß der sachliche Schutzbereich der Norm eröffnet sei, weil es sich bei der Handelskammer, entgegen deren öffentlich-rechtlicher Verfaßtheit, um eine privatwirtschaftlich tätige Vereinigung von juristischen Personen des Privatrechts handle, die nicht im öffentlichen Interesse, sondern im Interesse ihrer Mitglieder tätig werde. Ihre Tätigkeit beschränke sich demgemäß auf die Interessenvertretung der Wirtschaft und des Handels, verfolge aber keinen darüber hinausgehenden Zweck im Interesse der Allgemeinheit.

Während die Beschwerden des Bf. Herrn *Wallmann*, der Geschäftsführer der KG ist, und der KG selbst, gemäß Art. 5 Abs. 2 lit. a und Art. 1 FP unzulässig sind, setzte sich der Ausschuß hinsichtlich der Bf. Frau

Wallmann, die über eine Beteiligungs-GmbH die KG kontrolliert, mit der Frage auseinander, ob ein nicht gerechtfertigter Eingriff in die Vereinigungsfreiheit tatsächlich vorliegt.

Der Vertragsstaat vertritt die Auffassung, daß die Handelskammer als Anstalt des öffentlichen Rechts hoheitliche Aufgaben im öffentlichen Interesse wahrnehme und deshalb nicht vom Schutzbereich von Art. 22 erfaßt sei. Dies zur Kenntnis nehmend, stellt der Ausschuß fest, daß die Handelskammer aufgrund eines Gesetzes errichtet wurde und nicht aufgrund privatautonomer Vereinbarung. Zudem sei das Verhältnis der Kammer zu ihren Mitgliedern ein Subordinationsverhältnis, was sich in ihrer gesetzlich legitimierten Befugnis ausdrücke, bei den Mitgliedern Gebühren zu erheben. Demgegenüber finde Art. 22 grundsätzlich nur auf mitgliedschaftlich verfaßte Organisationen des Privatrechts Anwendung.

Gleichwohl sei der Anwendungsbereich von Art. 22 aber dann eröffnet, wenn eine Vereinigung wie die Handelskammer nur zu dem Zweck als juristische Person des öffentlichen Rechts gegründet werde, um die Garantien des Art. 22 zu umgehen. Der Ausschuß sei dann auch nicht gehindert, die Rechtmäßigkeit von Zwangsmitgliedschaften und -beiträgen im Lichte von Art. 22 zu prüfen. Vorliegend sei hierzu allerdings weder etwas vorgetragen noch aus den Umständen ersichtlich, weshalb die Beschwerde insoweit unbegründet und daher insgesamt abzuweisen ist.

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

In dem oben⁵⁵ bereits in Grundzügen dargestellten Fall *Arenz ./.* Bundesrepublik Deutschland⁵⁶ rügten die Beschwerdeführer die Verletzung ihrer Rechte aus Art. 25 durch die Entscheidungen der deutschen Gerichte, die den Ausschluß der Bf. aus der

⁵⁴ Fn. 24.

⁵⁵ S. 148.

⁵⁶ Fn. 25.

CDU als rechtmäßig und nicht willkürlich oder mißbräuchlich erachteten. Der Ausschuß erklärte die Beschwerde für unzulässig und kam somit – bedauerlicherweise, aber konsequent – nicht mehr zu der Frage, „... welche legislativen und administrativen Maßnahmen ein Vertragsstaat ergreifen muß, um sicherzustellen, daß alle seine Staatsbürger das durch Art. 25 geschützte Recht auf politische Teilhabe zweckentsprechend ausüben können“.⁵⁷

Diskriminierungsverbot (Art. 26)

Im Rahmen der ersten gegen Estland gerichteten Beschwerde⁵⁸ hatte sich der Ausschuß mit der Frage zu beschäftigen, ob die Ungleichbehandlung des Beschwerdeführers durch die hierfür vom Vertragsstaat angeführten Gründe – hier die nationale Sicherheit – gerechtfertigt ist.

Der mit einer Estin verheiratete Bf. ist russischer Staatsbürger, lebt seit 1976 in Tallin und war zwischen 1962 bis 1986 Angehöriger der sowjetischen Streitkräfte. Aufgrund eines bilateralen Abkommens zwischen dem Vertragsstaat und Rußland, werden den in Estland aufenthältlichen ehemaligen Angehörigen der sowjetischen Streitkräfte Versorgungsbezüge von ihrem vormaligen Dienstherrn gezahlt, so auch dem Bf. Im Februar 1994 beantragte der Bf. die estnische Staatsbürgerschaft, die ihm, nachdem ihm daraufhin zunächst eine Aufenthaltserlaubnis erteilt worden war, versagt wurde.⁵⁹ Nachdem der erste ablehnende Bescheid, der mit der Unvereinbarkeit der estnischen Staatsbürgerschaft mit der militärischen Laufbahn des Bf. begründet worden war,⁶⁰ noch vom Bezirksgericht in Tal-

lin als rechtswidrig aufgehoben wurde, wurde die zweite ablehnende Entscheidung von den angerufenen Gerichten nicht beanstandet. Dieser zweite Ablehnungsbescheid wurde mit der Gefahr, die vom Bf. für die nationale Sicherheit ausgehe, begründet.

Der Bf. rügt, daß er durch das Staatsbürgerschaftsgesetz und den Ablehnungsbescheid wegen seiner sozialen Herkunft diskriminiert werde.

Der Vertragsstaat hält dagegen eine Verletzung von Paktrechten für nicht gegeben und verweist dabei auf den besonderen historischen Kontext des Sachverhalts. Eine Ungleichbehandlung des Bf. sei einerseits möglich, wenn diese, wie hier, gerechtfertigt und nicht willkürlich sei. Andererseits sei, wie der Ausschuß bereits im Fall *V.M.R.B. ./ Kanada*⁶¹ entschieden habe, die souveräne Entscheidung eines Vertragsstaats über der Frage, wann eine Bedrohung für die nationale Sicherheit vorliege, der Überprüfung durch den Ausschuß entzogen.

Der Ausschuß erinnert demgegenüber daran, daß der Pakt es ihm durchaus gestatte, das Argument der nationalen Sicherheit als Rechtfertigung für eine hoheitliche Maßnahme, einer Prüfung zu unterziehen. Die vom Vertragsstaat in Bezug genommene Entscheidung dürfe nicht derart verstanden werden, daß sich der Ausschuß insoweit der Rechtmäßigkeitskontrolle begeben und es dem freien Ermessen des Vertragsstaats überlassen habe, ob im Einzelfall eine Bedrohung für die nationale Sicherheit gegeben sei. Er weist darauf hin, daß seine Befugnisse insoweit entscheidend von den Umständen und den als verletzt gerügten Paktrechten abhingen. Während die Art. 19, 21 und 22 voraussetzten, daß der auf Gründe der nationalen Sicherheit gestützte Eingriff unbedingt erforderlich sein müsse, genüge es im Rahmen des Art. 26, daß der

⁵⁷ Arenz ./ *Bundesrepublik Deutschland* (Fn. 25), Nr. 8.6 (Übersetzung des Autors).

⁵⁸ Borzov ./ *Estland*, Nr. 1136/2002, Auffassungen vom 26. Juli 2004, UN-Dok. CCPR/C/81/D/1136/2002.

⁵⁹ Zur bereits vom Ausschuß kritisierten Einbürgerungspolitik: Schulz (Fn. 52), S. 22f.

⁶⁰ § 21 Abs. 1 Nr. 6 estnisches Staatsbürgerschaftsgesetz vom 19. Januar 1995 lautet: „Die estnische Staatsbürgerschaft soll keinem erteilt oder wiedererteilt werden, der: (...) Nr. 6: Angehöriger der Streit-

kräfte eines fremden Staates oder deren Reserve gewesen ist oder als solcher in den Ruhestand versetzt wurde (...)“.

⁶¹ Entscheidung vom 18. Juli 1988, Nr. 236/1987, UN-Dok. CCPR/C/33/D/236/1987.

Eingriff der Verfolgung eines legitimen Zwecks diene und durch eine vernünftige und sachliche Rechtfertigung gedeckt sei. Vor allem bei den Vertragsstaaten, die erst in jüngster Vergangenheit ihre staatliche Unabhängigkeit erlangt hätten, könne die nationale Sicherheit ein legitimes Ziel im Rahmen der souveränen Ausübung nationaler Hoheitsbefugnisse darstellen.

Beim vorliegenden Sachverhalt müßten bei der Entscheidung, ob eine Verletzung von Art. 26 vorliege, daher die konkreten Umstände des Einzelfalls berücksichtigt werden, was gleichermaßen für die besondere Vergangenheit des Bf. wie auch für seine derzeitigen Lebensumstände gelte. Obgleich der Ausschuß die weiteren, mit der Nichtgewährung der Staatsbürgerschaft verbundenen Eingriffe in Paktrechte des Bf. sieht, könne er nicht erkennen, daß diese Entscheidung nicht durch vernünftige und sachliche Gründe gerechtfertigt sei. Jedenfalls, so der Ausschuß, habe der Bf. hierfür keine Argumente geliefert. Unter diesen Umständen fühlt sich der Ausschuß gehindert, eine Verletzung von Art. 26 zu bejahen.

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

Bereits in den vorangegangenen Berichten⁶² wurde auf die Individualbeschwerden hingewiesen, in denen Vertragsparteien ihrer Kooperationspflicht gemäß Art. 4 Abs. 2 FP nicht nachgekommen waren. Im Vergleich zu den im Jahre 2003 vom Ausschuß im Rahmen der jeweiligen Beschwerdeentscheidung gerügten Fällen hat sich die Zahl der Kooperationspflichtverletzungen bei den im Jahr 2004 entschiedenen Beschwerden mehr als verdoppelt.⁶³

⁶² Zuletzt: Schulz (Fn. 38), S. 179f.

⁶³ So haben die Republik Kongo, die Philippinen, Tadschikistan sowie Trinidad und Tobago in je einem Fall, Usbekistan in zwei Fällen und Guyana in drei Fällen ihre Pflichten gem. Art. 4 Abs. 2 FP trotz wiederholter Erinnerungen des Ausschusses verletzt, indem sie überhaupt keine Stellungnahme übermittelten. Im Jahr davor

Zu beklagen hatte der Ausschuß namentlich die fehlenden Stellungnahmen der Vertragsparteien zum Inhalt der jeweiligen Beschwerden.⁶⁴ Da der Ausschuß damit nicht in die Lage versetzt wurde, sich ein umfassendes Bild vom jeweiligen Sachverhalt zu machen, beschränkte sich der Ausschuß auf eine Schlüssigkeitsprüfung und legte im übrigen den durch den Beschwerdeführer mitgeteilten Sachverhalt zugrunde.

IV. Vorläufiger Rechtsschutz gemäß Art. 92 VerFO

Auf Antrag des Bf. oder von sich aus kann der Ausschuß in dringenden Fällen einen Vertragsstaat gemäß Art. 92 (86 a.F.) der VerFO⁶⁵ ersuchen, vorläufige Maßnahmen zu ergreifen oder Maßnahmen vorläufig zu unterlassen, um irreversible Schäden für den Bf. solange zu verhindern, bis der Ausschuß über die Beschwerde beraten konnte. Voraussetzung für eine solche Aufforderung ist, daß der Bf. hinreichend substantiiert darlegt und glaubhaft macht, daß seine Beschwerde überhaupt zulässig und nicht offensichtlich unbegründet ist.⁶⁶

Die Rechtsverbindlichkeit solcher Nachfragen ist umstritten, jedoch hat der Ausschuß nach anfänglicher Zurückhaltung die Nichtbeachtung einer Aufforderung nach Art. 92 VerFO als schwere Pflichtverletzung des Vertragsstaats erachtet.⁶⁷ Gleichwohl nehmen von Fall zu Fall Vertragsstaaten eine Paktverletzung in Kauf und kommen

waren es insoweit lediglich vier Fälle, vgl. Schulz (Fn. 38), S. 179f.

⁶⁴ Die Bf., aber auch die Vertragsparteien haben im Rahmen ihrer faktischen Verfahrensförderungspflicht und des Beibringungsgrundsatzes (arg. ex Art. 4 Abs. 2 und 5 Abs. 1 FP) die Pflicht, sich vollständig zu allen streiterheblichen Tatsachen zu erklären.

⁶⁵ Fn. 11.

⁶⁶ Vgl. Anne F. Bayefsky, How to Complain to the UN Human Rights Treaty System, 2003, S. 43. Weiterführend Schäfer (Fn. 4), S. 51ff.

⁶⁷ Schäfer (Fn. 4), S. 52, m.w.N.

der Aufforderung des Ausschusses nicht nach.⁶⁸

Im vorliegenden Berichtszeitraum hat der Ausschuß in 14 Fällen die jeweiligen Vertragsstaaten aufgefordert, vom Vollzug der beabsichtigten Maßnahme (i.d.R. aufenthaltsbeendende Maßnahmen oder Vollzug der Todesstrafe) einstweilen abzusehen und die Entscheidung des Ausschusses abzuwarten. In zwei gegen Weißrußland gerichteten Beschwerden kam seine Aufforderung allerdings zu spät, weil der Vertragsstaat die Beschwerdeführer zuvor bereits hingerichtet hatte.⁶⁹

Im Fall *Ahani ./.* *Kanada*⁷⁰ wartete der Bf. im Zeitpunkt der Einreichung der Beschwerde auf die Entscheidung des Obersten Gerichtshofs über die Rechtmäßigkeit seiner Abschiebung in den Iran. Der seit 1991 in Kanada lebende Bf. wird vom Vertragsstaat dringend verdächtigt, ein vom iranischen Geheimdienst ausgebildeter Attentäter zu sein, was er zurückweist. Er sei vielmehr Opfer und politisch Verfolgter des iranischen Regimes und aus diesem Grunde nach Kanada geflohen, um dort als Flüchtling anerkannt zu werden. Bei seiner Rückkehr in den Iran würden dem Bf., so

behauptet er im Gegensatz zum Vertragsstaat, Folter und Mißhandlungen drohen.

Ein Tag nach Beschwerdeeinreichung bat der Ausschuß den Vertragsstaat um vorläufigen Rechtsschutz für den Bf. Gleichwohl fuhr der Vertragsstaat mit den Vorbereitungen für dessen Abschiebung fort. Nachdem zwei innerstaatliche Gerichte die Verbindlichkeit der Bitte um vorläufigen Rechtsschutz für den Vertragsstaat verneint hatten und der Oberste Gerichtshof die hiergegen gerichtete Beschwerde des Bf. verworfen hatte, wurde dieser anderthalb Jahre nach Einreichung der Beschwerde in den Iran abgeschoben.

Der Ausschuß stellt in seinen Auffassungen fest, daß Kanada seine Verpflichtungen aus dem Fakultativprotokoll verletzt und den Bf. der realen Gefahr von Folter und Mißhandlung ausgesetzt habe. Die Aufforderung zur Gewährung von vorläufigem Rechtsschutz erfolge durch den Ausschuß in Wahrnehmung seiner Rechte aus Art. 39 Abs. 2. Die Nichtbefolgung der Bitte stelle eine Vertragsverletzung dar, die den Schutz durch den Pakt aushöhle.

V. Follow-up-Verfahren

Während seiner 39. Session im Juli 1990 hat der Menschenrechtsausschuß ein Follow-up-Verfahren zu seinen Entscheidungen nach Art. 5 Abs. 4 FP eingeführt und die Funktion eines Sonderberichterstatters für dieses Follow-up-Verfahren nach dem FP eingerichtet.⁷¹ Nach wie vor ist das Ausschußmitglied *Nisuke Ando* mit dieser Funktion betraut.

Der Sonderberichterstatter fordert seit 1991 von allen Vertragsstaaten weiterführende Informationen in den Fällen, in denen der Ausschuß eine Verletzung von Paktrechten feststellte. In 30% der Fälle kann die Information als ausreichend und das Prozedere der Staaten als erfreulich beurteilt wer-

⁶⁸ So im vorliegenden Berichtszeitraum Österreich im Fall *Weiss ./.* *Österreich*, Nr. 1086/2002, Auffassungen vom 3. April 2003, UN-Dok. CCPR/C/77/D/1086/2002, in dem der Beschwerdeführer an die USA ausgeliefert wurde obwohl sein Rechtsbehelf zum österreichischen Verwaltungsgerichtshof aufschiebende Wirkung entfaltete. Im Fall *Kurbanova ./.* *Tadschikistan*, Nr. 1096/2002, Auffassungen vom 6. November 2003, UN-Dok. CCPR/C/79/D/1096/2002, hat der Ausschuß auf seine Aufforderung hin keine Stellungnahme vom Vertragsstaat erhalten, ob der Vollzug der Todesstrafe vorläufig ausgesetzt wurde oder nicht.

⁶⁹ *Bondarenko ./.* *Weißrußland*, Nr. 886/1999, Auffassungen vom 3. April 2003, UN-Dok. CCPR/C/77/D/886/1999, und *Lyashkevich ./.* *Weißrußland*, Nr. 887/1999, Auffassungen vom 3. April 2003, UN-Dok. CCPR/C/77/D/887/1999. In beiden Fällen erfolgte die Exekution allerdings erst deutlich nach Einlegung der Beschwerde.

⁷⁰ Auffassungen vom 29. März 2004, Nr. 1051/2002, UN-Dok. CCPR/C/80/D/1051/2002.

⁷¹ Im einzelnen siehe hierzu: *Schäfer* (Fn. 4), S. 35ff. und 49ff., sowie auch schon *Mahler* (Fn. 15), S. 89.

den.⁷² Entweder haben die Vertragsstaaten gezeigt, daß sie bemüht sind, die Anregungen des Ausschusses umzusetzen, oder sie waren bereit, den Verletzten effektiven Rechtsschutz zur Verfügung zu stellen. Allerdings ist nicht zu übersehen, daß eine steigende Anzahl von Vertragsstaaten keine oder nur sehr ungenügende Anstrengungen unternimmt, die Auffassungen des Ausschusses umzusetzen.⁷³

Hinsichtlich des Follow-up-Verfahrens der im MenschenRechtsMagazin in Heft 2/2004 besprochenen Entscheidungen⁷⁴ ist folgendes festzustellen⁷⁵:

- *Judge ./. Kanada*, Nr. 829/1998:⁷⁶ Der Vertragsstaat informierte den Ausschuß darüber, daß Vertreter der kanadischen Bundesregierung, von Amnesty International und der Rechtsbeistand des Bf. zusammenkamen, um Amnesty Internationals Ansicht, wie Kanada die Auffassungen des Ausschusses umsetzen sollte, anzuhören. Im selben Monat erörterte der kanadische Generalkonsul in Buffalo, New York, den Fall mit dem Gouverneur von Pennsylvania. Außerdem bat der Vertragsstaat die Vereinigten Staaten von Amerika, die Todesstrafe vorliegend nicht zu vollziehen. Im übrigen informierte der Vertragsstaat den Ausschuß darüber, daß er seit einer Entscheidung des Obersten Gerichtshofs aus dem Jahre 2001 im wesentlichen die Auslegung des Art. 6 Abs. 1 durch den Ausschuß beachtet habe. Die Auf-

fassungen seien auch im Internet veröffentlicht worden.⁷⁷

Kanada äußerte jedoch auch seine Ansicht, daß die Auslegung des Ausschusses von Art. 6 Abs. 1 über das hinausgehe, was in Resolution 2003/67⁷⁸ der Menschenrechtskommission niedergelegt sei. Ebenso brachte er seine Bedenken über die Äußerung des Ausschusses zum Ausdruck, daß der Pakt mit Blick auf den Zeitpunkt der Prüfung durch den Ausschuß ausgelegt werden sollte, und nicht auf den Zeitpunkt, zu dem die mutmaßliche Verletzung stattgefunden habe.⁷⁹

- *Bondarenko ./. Weißrußland*, Nr. 886/1999:⁸⁰ Der Vertragsstaat hat bislang keine Stellungnahme gegenüber dem Ausschuß abgegeben.
- *Sarma ./. Sri Lanka*, Nr. 950/2000:⁸¹ Der Vertragsstaat teilte dem Ausschuß unter dem 16. März 2004 mit, daß der Sohn des Bf. trotz weiterer Bemühungen nicht gefunden werden konnte, was seinen Tod indiziere. Ein für das Verschwinden verantwortlicher Angehöriger der Streitkräfte wurde zwar angeklagt, jedoch wurde das Strafverfahren von dem Angeklagten bisher verschleppt. Die Familie des Bf. könne, so teilte der Vertragsstaat dem Ausschuß mit, sowohl vom Staat als auch vom Täter Schadenersatz erhalten.⁸²
- In Sachen *Kang ./. Südkorea*, Nr. 878/1999,⁸³ setzte der Vertragsstaat den Ausschuß davon in Kenntnis, daß der Bf. die Möglichkeit habe, Schadenersatzansprüche geltend zu machen.

⁷² Eckart Klein/Friederike Brinkmeier, CCPR und EGMR – Der Menschenrechtsausschuß der Vereinten Nationen und der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte im Vergleich, Teil I, in: VN 2001, S. 17-20 (S. 19).

⁷³ Siehe zuletzt UN-Dok. A/59/40 Vol. I (2004), Nr. 227ff.

⁷⁴ Siehe Schulz (Fn. 38), S. 171ff.

⁷⁵ Die hier gewählte Reihenfolge der Entscheidungen entspricht der bei Schulz (Fn. 38), S. 171ff.

⁷⁶ Auffassungen vom 5. August 2002, UN-Dok. CCPR/C/78/D/829/1998.

⁷⁷ UN-Dok. A/59/40 Vol. I (2004), Nr. 238.

⁷⁸ "The question of the death penalty", vom 24. April 2003.

⁷⁹ UN-Dok. A/59/40 Vol. I (2004), Nr. 239.

⁸⁰ Fn. 69.

⁸¹ Auffassungen vom 16. Juli 2003, UN-Dok. CCPR/C/78/D/950/2000.

⁸² UN-Dok. A/59/40 Vol. I (2004), Nr. 254.

⁸³ Auffassungen vom 15. Juli 2003, UN-Dok. CCPR/C/78/D/878/1999.

Überdies sei das „law-abidance oath system“ nunmehr verboten worden. Schließlich wies der Vertragsstaat auf den vom Ausschuß fehlinterpretierten Unterschied zwischen „single confinement“ und „solitary confinement“ hin.⁸⁴

- *Bakhtiyari u.a. ./.* Australien, Nr. 1069/2002:⁸⁵ Zu diesem Fall erreichten den Ausschuß noch keine Informationen.
- *Busyo u.a. ./.* Demokratische Republik Kongo, Nr. 933/2000:⁸⁶ Der Ausschuß wurde von einem der Bf. davon unterrichtet, daß der Vertragsstaat die Präsidialanordnung zurückgenommen hat. Ob die Beschwerdeführer wieder in ihre Ämter zurückkehren konnten oder Schadenersatz erhalten haben, wurde nicht mitgeteilt.⁸⁷
- *Young ./.* Australien, 941/2000:⁸⁸ Der Vertragsstaat unterrichtete den Ausschuß davon, daß er seine Beurteilung des Falles nicht teile, eine Umsetzung der Auffassung daher nicht vornehmen und dem Bf. insbesondere keine Hinterbliebenenrente gewähren werde.⁸⁹
- In Sachen *Pastukov ./.* Weißrußland, Nr. 814/1998,⁹⁰ wurde der Ausschuß vom Bf. darüber in Kenntnis gesetzt, daß der Vertragsstaat seine Auffassungen noch nicht umgesetzt habe.⁹¹

⁸⁴ UN-Dok. A/59/40 Vol. I (2004), Nr. 250.

⁸⁵ Auffassungen vom 29. Oktober 2003, UN-Dok. CCPR/C/77/D/1069/2002.

⁸⁶ Auffassungen vom 31. Juli 2003, UN-Dok. CCPR/C/78/D/933/2000.

⁸⁷ UN-Dok. A/59/40 Vol. I (2004), Nr. 243.

⁸⁸ Auffassungen vom 6. August 2003, UN-Dok. CCPR/C/78/D/941/2000.

⁸⁹ UN-Dok. A/59/40 Vol. I (2004), Nr. 323.

⁹⁰ Auffassungen vom 5. August 2003, UN-Dok. CCPR/C/78/D/814/1998.

⁹¹ UN-Dok. A/59/40 Vol. I (2004), Nr. 236.

EU-Verfassungsvertrag und Grundrechtscharta:

Welche Auswirkungen hat die Aufnahme der Grundrechtscharta in den Verfassungsvertrag auf den Grundrechtsschutz in Europa?

Rupert Manhart / Michaela Maurer*

Inhaltsübersicht

I. Einleitung

II. Anwendungsbereich

III. Materielle Rechte

IV. Verhältnis der Charta zu anderen Grundrechtsverbürgungen

V. Der EuGH und die Charta

VI. Zusammenfassung und Schlußfolgerungen

Abstract

I. Einleitung

Das Mandat des Europäischen Rates von Köln (3./4. Juni 1999),¹ den Entwurf einer Europäischen Grundrechtscharta vorzubereiten, war alles andere als präzise.² In er-

ster Linie sollte die Charta eine Bestandsaufnahme der im System der Europäischen Union (EU) verstreuten Grundrechtsnormen sein, um sie transparenter und „sichtbarer“ zu machen.³ Der rechtliche Status der Charta wurde im Mandat von Köln jedoch nicht definiert. Die Frage, ob und gegebenenfalls auf welche Weise die Grundrechtscharta in die Verträge aufgenommen und damit primärrechtlich verankert wird, sollte nach der feierlichen Proklamation auf der Regierungskonferenz in Nizza im Dezember 2000 geklärt werden. Diese Unbestimmtheit des Auftrags war mit Sicherheit teilweise für den Erfolg des Konvents verantwortlich, da er auf nationale Vorrechte und Wünsche wenig Rücksicht nehmen mußte. Die Charta freilich erhielt keinen rechtsverbindlichen Status, sondern stellt eine politische Absichtserklärung dar.⁴ Ihre politische Bedeutung schon zu dieser Zeit darf jedoch nicht unter-

* Dr.iur. Mag.rer.soc.oec. *Rupert Manhart* (E-Mail: rupert.manhart@uibk.ac.at) ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für Strafrecht und sonstige Kriminalwissenschaften der Universität Innsbruck. Dr.iur. Mag.phil. *Michaela Maurer* (E-Mail: michaela.maurer@uibk.ac.at) ist Universitätsassistentin ebendort. Dank für die zahlreichen Anregungen gebührt *Damian Chalmers* sowie den Teilnehmern des Seminars „Advanced Issues of EU Law“ im Studienjahr 2004/2005 an der London School of Economics.

¹ Beschluß des Europäischen Rates zur Erarbeitung einer Charta der Grundrechte der Europäischen Union, Schlußfolgerungen des Vorsitzes des Europäischen Rates in Köln, 3./4. Juni 1999, Anhang IV; abrufbar unter: www.europa.eu.int/council/off/conclu/june99/annexe_de.htm#a4 (23. Jänner 2005).

² *Siegbert Alber/Ulrich Widmaier*, Die EU-Charta der Grundrechte und ihre Auswirkungen auf

die Rechtsprechung, in: *EuGRZ* 2000, S. 497–510 (498).

³ *Erich Vranes*, Der Status der Grundrechtscharta der Europäischen Union. Rechtliche Fragen und Optionen für die Zukunft, in: *Juristische Blätter* 2002, S. 630–641 (632).

⁴ Das erkennt man schon daran, daß die Charta nur im C-Teil des Amtsblattes der EU, *ABl.* 2000 C 364/1, veröffentlicht wurde. Vgl. auch *Stefan Griller*, Der Anwendungsbereich der Grundrechtscharta und das Verhältnis zu sonstigen Gemeinschaftsrechten, Rechten aus der EMRK und zu verfassungsgesetzlich gewährleisteten Rechten, in: *Alfred Duschanek/Stefan Griller* (Hrsg.), *Grundrechte für Europa. Die Europäische Union nach Nizza*, 2002, S. 131–182 (133f.).

schätzt werden.⁵ Die Aufnahme der Charta in den Vertrag über eine Verfassung für Europa⁶ (VVE) als dessen Teil II⁷ erhebt sie jedenfalls in den Rang eines rechtsverbindlichen Dokuments, wenn und sobald der Vertrag von allen Mitgliedstaaten ratifiziert wird.

Bis heute enthalten weder die Gründungsverträge selbst noch das ihnen nachfolgende primäre und sekundäre Gemeinschaftsrecht einen eigenen Grundrechtskatalog. Allerdings gewährleistet die Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Gemeinschaften (EuGH) sowie Art. 6 Abs. 2 i.V.m. Art. 46 lit. d des Vertrages über die Europäische Union⁸ (EUV), der die Grundrechtsbindung der Organe einer spezifischen Überprüfungsmöglichkeit durch den EuGH unterwirft, einen umfassenden Schutz. Der EuGH betrachtet schon heute die Grundrechte, wie sie sich aus den gemeinsamen Verfassungstraditionen der Mitgliedstaaten ergeben und vor allem in der europäischen Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten⁹ (EMRK) dokumentiert sind, als ungeschriebene Bestandteile des primären Gemeinschaftsrechts.¹⁰ Zu den vom EuGH festgestellten Gemeinschaftsgrundrechten zählen etwa die Menschenwürde, das Diskriminierungsverbot, der Gleichheitsgrundsatz, die Religionsfreiheit, die Vereinigungsfreiheit, die Meinungs- und Veröf-

fentlichungsfreiheit, die Achtung der Privatsphäre, der Wohnung und des Briefverkehrs usw.¹¹ Die vom EuGH abgeleiteten Rechtsprinzipien umfassen u.a. das Verhältnismäßigkeitsprinzip, den Vertrauensschutz, den Schutz wohlerworbener Rechte, das Gebot der Rechtssicherheit, den Schutz des guten Glaubens und den Grundsatz des rechtlichen Gehörs. Der Grundrechtsschutz in der EU hat derzeit somit (fast) ausschließlich den Charakter von Richterrecht. Vereinzelt finden sich auch in den Gemeinschaftsverträgen Bestimmungen, die Grundrechte oder zumindest grundrechtsgleiche Rechte garantieren, wie die vier Grundfreiheiten, das Diskriminierungsverbot, die Lohngleichheit von Mann und Frau und die Rechte aus der Unionsbürgerschaft.¹² Der Schutz erstreckt sich *ratione personae* sowohl auf Unionsbürger als auch auf Bürger von Drittstaaten und umfaßt *ratione materiae* Akte von Gemeinschaftsinstitutionen und Mitgliedstaaten, die im Rahmen des Gemeinschaftsrechts handeln.¹³

Der Beitrag diskutiert die Neuerungen, die die Inkorporation der Grundrechtscharta in den VVE nach sich zieht. Zu diesem Zweck werden wir den Anwendungsbereich der Charta, den Inhalt und Umfang der enthaltenen Rechte, das Verhältnis der Charta zu bestehenden Grundrechtsverbürgungen und schließlich die Kompetenzen des EuGH untersuchen. Es wird sich zeigen, daß die Integration der Charta in den VVE einen geringeren Einfluß auf den Grundrechtsschutz in der EU hat als andere Bestimmungen des VVE, insbesondere die Erstreckung der Kontrollkompetenz des EuGH auf besonders grundrechtssensitive Bereiche wie Asyl und Immigration. Außerdem werden wir einige der Probleme

⁵ Bruno de Witte, The Legal Status of the Charter: Vital Question or Non-Issue? in: Maastricht Journal 8 (2001), S. 81–89 (89). Christopher McCrudden, The Future of the Charter of Fundamental Rights, Jean Monnet Working Paper 10/01, S. 12, stuft den rechtlichen Status der Charta als „unklar“ ein.

⁶ ABl. 2004 C 310/1.

⁷ Im Folgenden werden die Begriffe „Charta“ und „Teil II des VVE“ synonym verwendet.

⁸ Konsolidierte Fassung, ABl. 2002 C 325/5.

⁹ Neufassung: BGBl. 2002 II, S. 1055.

¹⁰ Vgl. EuGH, Roland Rutille ./ Minister des Inneren (Rs. 36/74), Urteil vom 28. Oktober 1975, Slg. 1975, S. 1219, Rn. 32; Theo Ohlinger, Eine Grundrechts-Charta für Europa, in: Juridikum 2000, S. 170–171 (170).

¹¹ Vgl. Rudolf Streinz, Europarecht, 6. Aufl. 2003, S. 147 (Rn. 372).

¹² Michael Schweitzer/Waldemar Hummer, Europarecht, 5. Aufl. 1996, S. 241ff. (Rn. 787ff.).

¹³ Koen Lenaerts/Eddy de Smijter, A „Bill of Rights“ for the European Union, in: Common Market Law Review 38 (2001), S. 273–300 (278).

aufzeigen, die die Integration der Charta in den VVE mit sich bringt.

II. Anwendungsbereich

Der EuGH hat bei mehreren Gelegenheiten festgehalten, daß Gemeinschaftsinstitutionen durch Grundrechte als allgemeine Rechtsgrundsätze gebunden sind.¹⁴ Diese Rechtsprechung erfuhr durch Art. 6 Abs. 2 EUV eine eindeutige Bestätigung.¹⁵ Darüber hinaus erweiterte der Gerichtshof seine Kontrollkompetenz betreffend der genannten Grundrechte auf gewisse Rechtsakte von Mitgliedstaaten. Unzweifelhaft ist, daß Mitgliedstaaten seiner Kontrolle unterworfen sind, wenn sie Gemeinschaftsrecht umsetzen, d.h. wenn sie nur als Beauftragte auftreten oder das Gemeinschaftsrecht ihnen Wahlmöglichkeiten und Diskretionsbefugnisse einräumt.¹⁶ Dieselben Prinzipien wendet der Gerichtshof an, wenn Mitgliedstaaten in irgendeiner Form „im Rahmen des Gemeinschaftsrechts“ handeln, z.B. wenn sie eine Ausnahme für die durch die Verträge garantierten Grundfreiheiten geltend machen.¹⁷

Gemäß Art. II-111 Abs. 1¹⁸ gilt die Charta „für die Organe, Einrichtungen und sonstigen Stellen der Union“ und „für die Mitgliedstaaten *ausschließlich bei der Durchführung* des Rechts der Union“¹⁹. Diese Bestimmung scheint beträchtlich enger zu sein als die zuvor zitierte Formulierung des

Gerichtshofes.²⁰ Die Erläuterungen²¹ zu diesem Artikel²² halten jedoch fest, daß die Charta „für Mitgliedstaaten nur dann gilt, wenn sie im Anwendungsbereich des Unionsrechts handeln“, und nehmen dabei auf die Entscheidung im Fall *ERT* Bezug.²³ Der Status der Erläuterungen ist freilich zweifelhaft. Art. II-112 Abs. 7 bestimmt, daß sie von den Gerichten als Anleitung für die Auslegung der Charta gebührend zu berücksichtigen sind. Sie sind also eindeutig nicht rechtsverbindlich, haben jedoch sehr wohl eine gewisse Autorität. Wie der Gerichtshof Art. II-111 Abs. 1 i.V.m. Art. II-112 Abs. 7 interpretieren wird, bleibt abzuwarten. Wir gehen davon aus, daß der EuGH, unterstützt von den Erläuterungen, den Anwendungsbereich der Charta so weit wie möglich ausdehnen wird, um dadurch seine Kontrollbefugnisse zu erweitern. Es ist nicht zu erwarten, daß er von bereits Erreichtem Abstriche machen und damit den von ihm gewährleisteten Grundrechtsschutz reduzieren wird.²⁴

III. Materielle Rechte

Der Grundrechtskatalog der Charta enthält nicht nur die klassischen Freiheitsrechte, sondern auch eine umfangreiche Liste an *sozialen, wirtschaftlichen und kulturellen Grundrechten*. In dieser Hinsicht geht die

¹⁴ Streinz (Fn. 11), S. 138 (Rn. 358).

¹⁵ Vgl. Johannes Hengstschläger, Grundrechtsschutz kraft EU-Rechts, in: Juristische Blätter 2000, S. 409–420 (411).

¹⁶ Z.B. EuGH, *Wachauf* ././ Bundesrepublik Deutschland (Rs. 5/88), Urteil vom 13. Juli 1989, Slg. 1989, S. 2609; vgl. Vranes (Fn. 3), S. 635.

¹⁷ EuGH, *Elliniki Radiophonia Tileorasi* ././ *Dimotiki Etairia Pliroforissis (ERT)*, Rs. C-260/89, Urteil vom 18. Juni 1991, Slg. 1991, S. I-2925. Vgl. auch Griller (Fn. 4), S. 137 m.w.Nw. sowie S. 140ff.

¹⁸ Artikel ohne nähere Benennung beziehen sich auf den VVE (Fn. 6).

¹⁹ Hervorhebung der Autoren.

²⁰ Vgl. Streinz (Fn. 11), S. 139f (Rn. 358a), der darunter unstreitig den Vollzug von Sekundärrecht versteht, während die Rechtsprechung des EuGH zur Beachtung primärrechtlicher Vorgaben bei zulässigen Beschränkungsmaßnahmen gegenüber Grundfreiheiten nach seiner Auffassung nicht übernommen werden sollte.

²¹ Erläuterungen zum vollständigen Wortlaut der Charta (CHARTÉ 4473/00 CONVENT 49), in aktualisierter Form enthalten in der 12. Erklärung zum Verfassungsvertrag, abrufbar unter: europa.eu.int/constitution/download/print_de.pdf (12. Juli 2005).

²² Art. 51 der Charta, Art. II-111 des VVE.

²³ Vgl. McCrudden (Fn. 5), S. 20; R. Alonso García, The General Provisions of the Charter of Fundamental Rights of the European Union, in: *European Law Journal* 8 (2002), S. 492–514 (495).

²⁴ In diesem Sinn auch Griller (Fn. 4), S. 139.

Charta daher über die bisher vom EuGH anerkannten Rechte hinaus, bleibt aber andererseits hinter dem Standard des Internationalen Paktes über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte aus 1966 und der Europäischen Sozialcharta zurück.²⁵ Zudem läßt die Charta einige Grundrechte vermissen, die in den von Art. 6 Abs. 2 EUV (der übrigens von Art. I-9 Abs. 3 aufrechterhalten wird) gezogenen Rahmen fallen würden.²⁶ So fehlen etwa wichtige Rechte wie z.B. das Recht auf Mindestlohn oder das Recht auf Wehrdienstverweigerung. Außerdem werden keine neuen Reaktionsmöglichkeiten auf aktuelle Problembereiche geboten, in denen häufig Menschenrechtsverletzungen vorkommen, etwa Rassismus und Fremdenfeindlichkeit.²⁷ Freilich ist es einigermaßen überraschend, daß manche in der Charta enthaltene Rechte außerhalb jeder EU-Kompetenz liegen. So dürfte es bspw. schwierig sein, eine kompetenzrechtliche Grundlage für das Recht auf unentgeltliche Teilnahme am Pflichtschulunterricht (Art. II-74 Abs. 2) zu finden.²⁸ Es scheint, daß die Charta hauptsächlich alte Rechte in neuem Gewand enthält und diese sichtbar macht, ohne viele innovative Elemente zu enthalten.²⁹

Manchmal allerdings ist der Wortlaut eines konkreten Grundrechts weiter und weniger eingeschränkt als die entsprechende Rege-

lung in der EMRK oder der Europäischen Sozialcharta, an denen sich die Grundrechtscharta orientiert.³⁰ So geht etwa Art. II-107 über den ohnedies bereits extensiv interpretierten Anwendungsbereich von Art. 6 EMRK hinaus. Art. II-107 Abs. 2 sieht ein Recht auf ein faires Verfahren vor einem unabhängigen Gericht nicht nur in Fragen des Zivil- und Strafrechts vor, sondern in allen Rechtssachen, also auch im klassischen Verwaltungsrechtsbereich.³¹

Manche der durch die Charta verliehenen Rechte sind *kaum justiziabel*.³² So können Gerichte etwa das Recht auf Bildung (Art. II-74) oder auf Gesundheitsschutz (Art. II-95) nicht durchsetzen. Obwohl gerade die unter dem Kapitel „Solidarität“ erfaßten Rechte nicht einklagbar sind, können sie jedenfalls zur Interpretation von Rechtsakten herangezogen werden. Daneben bleibt jedoch die Frage offen, ob alle genannten Rechte wirklich so grundlegend sind, daß sie es verdienen, in dem einen zentralen Grundrechtsdokument der EU genannt zu werden. Vielmehr bringt die Aufzählung so vieler verschiedenartiger Rechte von sehr unterschiedlicher Wichtigkeit das Problem mit sich, daß die wirklich fundamentalen Grundrechte an den Rand gedrängt und *banalisiert* werden.

Als wesentliche Reduktion des Grundrechtsschutzes könnte Art. II-112 Abs. 1 betrachtet werden, der *gesetzliche Einschränkungen aller Grundrechte* der Charta erlaubt.³³ Es handelt sich dabei allerdings

²⁵ Vgl. *Manfred Nowak*, Brauchen wir eine Europäische Grundrechtscharta? in: *juridikum* 2000, S. 176–178 (178).

²⁶ Vgl. *Vranes* (Fn. 3), S. 634. Die Charta begrenzt aber nicht die Befugnis des EuGH, weitere Grundrechtspositionen anzuerkennen. Vgl. auch oben I. für einige Beispiele, welche Grundrechte und Grundprinzipien bisher durch den EuGH anerkannt wurden.

²⁷ Vgl. *Nowak* (Fn. 25), S. 178.

²⁸ *Alber/Widmaier* (Fn. 2), S. 499f.

²⁹ In bestimmten Bereichen ist der Konvent jedoch über den Auftrag, bestehendes Recht zu analysieren, hinausgegangen, und zwar hinsichtlich des Datenschutzes, des Asylrechts und des Rechts auf gute Verwaltung, das insb. auch das Recht auf Einsicht in Dokumente beinhaltet.

³⁰ Vgl. *Lenaerts/de Smijter* (Fn. 13), S. 280–282. Textliche Grundlage der Charta sind neben der EMRK mit ihren Zusatzprotokollen und der Europäischen Sozialcharta von 1961 die Gemeinschaftscharta der Sozialen Grundrechte von 1989 und Bestimmungen des EGV zur Unionsbürgerschaft, zu den Grundfreiheiten und zum Sozialrecht, siehe *Streinz* (Fn. 11), S. 139 (Rn. 358a).

³¹ *Nowak* (Fn. 25), S. 177.

³² *Wolf-Georg Schärf*, Grundrechte in der EU, in: *ecolex* 2004, S. 668–670 (669).

³³ Kritisch zu der unklaren und weiten Fassung dieser Bestimmung *Christoph Engel*, *The Euro-*

um einen materiellen Gesetzesvorbehalt³⁴, da jeder Eingriff den Wesensgehalt des Rechts achten muß (sog. „Wesensgehaltsgarantie“) und überdies dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz unterliegt, d.h. er muß zur Erreichung anerkannter, dem Gemeinwohl dienender Zielsetzungen notwendig sein und damit innerhalb der Grenzen bleiben, die für den Schutz legitimer Interessen in einer demokratischen Gesellschaft erforderlich sind. Darüber hinaus dürfen Einschränkungen gemäß Art. II-112 Abs. 3 nicht über die im Rahmen der EMRK zulässigen Einschränkungen hinausgehen (sog. Mindeststandard der EMRK).³⁵ Die Grundsätze der Verhältnismäßigkeit und Notwendigkeit sind unseres Erachtens starke Schutzschilder gegen übermäßige Eingriffe. Außerdem erhalten mehrere Bestimmungen den Mindeststandard anderer Grundrechtsordnungen aufrecht.³⁶

Die Unterscheidung von *Rechten und Grundsätzen*, die die Charta in Art. II-112 Abs. 5 vornimmt, wirft weitere Probleme auf. Teilweise wird die Meinung vertreten, die Solidaritätsrechte wären eben solche Grundsätze.³⁷ Grundsätze können nur angewendet werden, wenn Rechtsakte sie „umsetzen“. In ihrem Anwendungsbereich sind sie aber keineswegs schwächer als Rechte, denn sie haben nicht nur interpretative Wirkungen, sondern erlauben die vollständige Überprüfung der sie umsetzenden Rechtsakte. Im einzelnen ist allerdings einiges unklar: Erstens geht aus der Charta nicht hervor, welche der materiellen Bestimmungen nun Grundrechte sind und welche „nur“ Grundsätze. Zweitens ist

fraglich, ob die umsetzenden Rechtsakte explizit auf diese Grundsätze hinweisen müssen oder ob ausreichende sachliche Nähe genügt.³⁸ Die zweite Möglichkeit verdient den Vorzug, da es ansonsten ein leichtes wäre, unliebsame Grundsätze einfach durch Nichterwähnung auszuschalten. Diesfalls wäre allerdings die Unterscheidung von Rechten und Grundsätzen praktisch bedeutungslos. Außerdem begäbe man sich in neue Schwierigkeiten, die ausreichende sachliche Nähe zu bestimmen.

IV. Verhältnis der Charta zu anderen Grundrechtsverbürgungen

Die Bestimmungen, die das Verhältnis der Charta zu bestehenden Grundrechtsverbürgungen definieren, etwa jenen in den Gemeinschaftsverträgen, in internationalen Übereinkommen wie der EMRK und den Verfassungen der Mitgliedstaaten, versuchen vor allem den dadurch bereits erzielten Grundrechtsschutz aufrechtzuerhalten. Die grundsätzliche Mindeststandardbestimmung, die das Schutzniveau festlegt, ist Art. II-113. Die detaillierteren Bestimmungen des Art. II-112 Abs. 2–4 überlagern diesen Artikel jedoch weitgehend. Immerhin nennt Art. II-113 auch internationale Übereinkommen, bei denen die EU oder alle Mitgliedstaaten Vertragspartei sind, sowie Rechte, die durch die Verfassungen der Mitgliedstaaten anerkannt werden, während Art. II-112 Abs. 2–4 Rechte in anderen Teilen des VVE, in der EMRK und (nur) in den gemeinsamen Verfassungsüberlieferungen der Mitgliedstaaten behandelt.

Bevor die genannten Bestimmungen im Detail diskutiert werden, möchten wir auf die Schwierigkeit aufmerksam machen, Mindeststandardbestimmungen zu interpretieren, da das Erfassen des Schutzniveaus ein Abwägen zwischen verschiede-

pean Charter of Fundamental Rights, in: *European Law Journal* 7 (2001), S. 151–170 (163).

³⁴ *Walter Berka*, Die Grundrechte, 1999, S. 150ff. (Rn. 258ff.).

³⁵ Vgl. *Waldemar Hummer*, Eine „Grundrechtscharta“ für die Europäische Union, in: *juridikum* 2000, S. 163–169 (166).

³⁶ Art. II-112 Abs. 2 bis 4 und Art. II-113, siehe unten IV.2.

³⁷ Vgl. *McCrudden* (Fn. 5), S. 17f.

³⁸ *António Vitorino*, The Charter of Fundamental Rights as a foundation for the Area of Freedom, Security and Justice, Exeter Paper in European Law 4 (2000), S. 25.

nen Werten und Rechten beinhaltet. Dieser Abwägungsvorgang führt freilich von Fall zu Fall zu verschiedenen Ergebnissen.³⁹ Als Beispiel für den Widerstreit verschiedener Rechte kann die Diskussion um die Zulässigkeit von medizinisch nicht indizierten Schwangerschaftsabbrüchen dienen. Hier ist der Schutz ungeborenen Lebens mit dem Selbstbestimmungsrecht der Frau abzuwägen. Die Mitgliedstaaten der EU kommen dabei zu durchaus unterschiedlichen Ergebnissen.⁴⁰

1. Grundrechte in anderen Teilen des Verfassungsvertrages

Gemäß Art. II-112 Abs. 2 erfolgt „die Ausübung der durch diese Charta anerkannten Rechte, die in anderen Teilen der Verfassung geregelt sind, ... im Rahmen der dort festgelegten Bedingungen und Grenzen“. Soweit Rechte aus der Charta in anderen Teilen des VVE geregelt sind, setzen letztere Rechte nicht nur eine *Untergrenze* des Schutzniveaus, sondern gleichzeitig eine *Obergrenze*, auch wenn der Wortlaut der Charta zum Teil weiter erscheint. Unter diesem Gesichtspunkt werden die durch andere Teile des VVE (bzw. durch die alten Gründungsverträge) gewährten Rechte nicht geändert, so daß die Charta keine diesbezüglichen Erweiterungen bewirkt: Hier wird also der *status quo* eingefroren.⁴¹

In der Theorie ist die Funktionsweise dieser Bestimmung leicht verständlich. In der Praxis jedoch hängt ihre Anwendung davon ab, ob wir diejenigen in Teil II verbürgten Rechte herausfiltern können, die jenen in anderen Teilen des VVE inhaltlich entsprechen. Es ist bspw. offensichtlich, daß Art. II-105 Abs. 1 *Freizügigkeit und Aufent-*

haltsfreiheit normiert. Selbstverständlich können diese Freiheiten nur im Rahmen der Grenzen ausgeübt werden, die durch Art. I-4 und I-10 sowie andere Bestimmungen des VVE gesetzt werden.⁴² Auch die beiden Bestimmungen zur *Nichtdiskriminierung* – Art. II-81 Abs. 1 auf der einen Seite und Art. III-124 auf der anderen – scheinen sich bei oberflächlicher Betrachtung zu entsprechen.⁴³ Allerdings sind die in beiden Bestimmungen angeführten Merkmale nicht deckungsgleich. Nicht enthalten in Art. III-124 sind im Gegensatz zu Art. II-81 Diskriminierungen aufgrund sozialer Herkunft, genetischer Merkmale, der politischen oder sonstigen Anschauung⁴⁴, der Zugehörigkeit zu einer nationalen Minderheit⁴⁵, des Vermögens und der Geburt. Weiters ermächtigt Art. III-124 lediglich den Rat zur Festlegung von Maßnahmen zur Bekämpfung derartiger Diskriminierungen. Art. II-81 Abs. 1 und Art. III-124 verfolgen daher gänzlich verschiedene Zwecke. Art. III-124 überträgt der EU die Zuständigkeit, Antidiskriminierungsgesetze zu erlassen, während Art. II-81 der Kontrolle von Handlungen und Rechtsakten der Union und der Mitgliedstaaten dient.⁴⁶ Das bedeutet, daß Art. II-81, das Grundrecht in der Charta, nicht durch Art. III-124 limitiert wird. Diese Einschätzung ändert sich auch nicht für die Bereiche, in denen die Union schon auf Grundlage des Art. III-124 Maßnahmen ergriffen hat.⁴⁷

³⁹ *García* (Fn. 23), S. 508.

⁴⁰ Beispielfür die Probleme des EuGH mit diesem Fragenkomplex, *The Society for the Protection of Unborn Children Ireland (SPUC) ./. Stephen Grogan* (Rs. C-159/90), Urteil vom 4. Oktober 1991, Slg. 1991, S. I-04685.

⁴¹ Vgl. Erläuterungen zur Charta (Fn. 21), Art. 52 Abs. 2 (nunmehr Art. II-112 Abs. 2).

⁴² Vgl. zur Frage, ob auch dem Sekundärrecht eine solche Schrankenfunktion zukommt, *Vranes* (Fn. 3), S. 636.

⁴³ Vgl. *Griller* (Fn. 4), S. 147ff.; *Lenaerts/de Smijter* (Fn. 13), S. 283f.

⁴⁴ Art. III-124 Abs. 1 enthält allerdings den Begriff „Weltanschauung“.

⁴⁵ Freilich ist durch Art. III-124 Abs. 1 Diskriminierung aufgrund „ethnischer Herkunft“ verboten.

⁴⁶ So in der korrigierten Fassung nun auch die Erläuterungen zur Charta (Fn. 21), Art. 21 Abs. 1 (nunmehr Art. II-81 Abs. 1).

⁴⁷ *Griller* (Fn. 4), S. 150.

2. Europäische Menschenrechtskonvention

Soweit die Charta und die EMRK übereinstimmende Rechte enthalten, bestimmen die Art. II-112 Abs. 3 und II-113, daß die EMRK einen *Mindeststandard* für den Schutz der Menschenrechte in der EU begründet.⁴⁸ Soweit die Rechte aus der Charta und der EMRK einander entsprechen, haben sie die gleiche Bedeutung und Tragweite, wie ihnen in der Konvention verliehen wird. Bei einem Konflikt zwischen Grundrechtscharta und EMRK darf somit das Schutzniveau der EMRK nicht unterschritten werden. Der zweite Satz des Art. II-112 Abs. 3 stellt klar, daß diese Bestimmung einen weitergehenden Schutz durch das Recht der Union nicht verhindert. Die EMRK stellt daher die Untergrenze, nicht aber ein Höchstmaß für die Anwendung von Grundrechten dar.⁴⁹ Die Erläuterungen zu Art. II-112⁵⁰ enthalten zwei Listen, die die Rechte der Charta anführen, bei denen derzeit davon ausgegangen werden kann, daß sie Rechten aus der EMRK entsprechen. Die erste Liste nennt jene Rechte bzw. Artikel der Charta, die dieselbe Bedeutung und Tragweite haben wie die entsprechenden Artikel der EMRK. Die zweite Liste umfaßt jene Artikel, die dieselbe Bedeutung haben wie die entsprechenden Artikel der EMRK, deren Tragweite aber umfassender ist, d.h.

deren Anwendungsbereich durch die Charta ausgedehnt wird.⁵¹

Die Festschreibung der Mindestgarantiefunktion der EMRK hat jedoch unseres Erachtens geringe praktische Bedeutung. Der EuGH war bisher immer bemüht, die Judikatur des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte (EGMR) zu übernehmen. Judikaturdivergenzen traten in der Regel nur auf, wenn der EGMR erst nach dem EuGH ein Urteil zu diesem Fragenkomplex fällte.⁵² Eher noch könnten die Art. II-112 Abs. 3 und II-113 sogar eine Gefahr für die Fortentwicklung des Grundrechtsschutzes in der EU darstellen, denn es scheint nicht undenkbar, anzunehmen, daß der Wortlaut des Art. II-112 Abs. 3 i.V.m. den Erläuterungen den EuGH dazu veranlassen wird, die *weitere Ausdehnung* der ersten Gruppe von Rechten über die Rechtsprechung des EGMR hinaus zu *unterlassen*, indem er weiterhin die Rechtsprechung des EGMR wortgleich übernimmt. In Anbetracht des höheren Integrations- und Entwicklungsgrades der EU-Mitgliedstaaten im Vergleich zu manchen Vertragsstaaten der EMRK könnte die Anerkennung von Grundrechten durch die Union aber schneller voranschreiten als jene im Anwendungsbereich der EMRK.⁵³ Freilich können wir über den zukünftigen Umgang des EuGH mit diesen Grundrechten nur Vermutungen anstellen, denn nichts hindert den Gerichtshof, sie dennoch weiterzuentwickeln.

Der EuGH, der sich von einem Gericht, das sich hauptsächlich mit wirtschaftlichen Belangen beschäftigte, mehr und mehr zu einem Menschenrechtsgerichtshof hin ent-

⁴⁸ Kritisch *Nowak* (Fn. 25), S. 177, der befürchtet, daß diese unklare Bestimmung die rechtsanwendenden Organe vor große Interpretationsprobleme stellt.

⁴⁹ Folglich wird sich die spezifische Schrankenregelung der EMRK durchsetzen, wenn diese einen höheren Schutz gewährleistet. So unterliegen bspw. auch die auf den ersten Blick beschränkbar erscheinenden Grundrechte der Charta, wie etwa das Folterverbot, den spezifischen Schrankenregeln der EMRK. Bietet umgekehrt die Charta einen höheren Schutz als die EMRK, so setzt sich nach Abs. 3 letzter Satz das Schutzniveau der Charta durch, vgl. *Vranes* (Fn. 3), S. 636. Vgl auch oben III. zu Art. II-112 Abs. 1.

⁵⁰ Vgl. Erläuterungen zur Charta (Fn. 21), Art. 52 Abs. 3 (nunmehr Art. 112 Abs. 3).

⁵¹ Das Recht, eine Ehe einzugehen (Art. II-69), kann durch einzelstaatliche Rechtsvorschriften auf andere als in Art. 12 EMRK vorgesehene Formen der Eheschließung ausgedehnt werden.

⁵² *Alber/Widmaier* (Fn. 2), S. 504f.; *Griller* (Fn. 4), S. 155f.

⁵³ *McCrudden* (Fn. 5), S. 8.

wickelt,⁵⁴ kann durchaus neues Selbstbewußtsein und eigene rechtliche Praktiken in Bezug auf Grundrechte ausbilden. Ob die Charta freilich die gebotene Umstellung im Rechtsdenken der Union bewirken wird und es gelingt, die wirtschaftlichen Grundwerte, die bisher faktisch die obersten Werte der Union waren, in die unteren Schranken zu verweisen, bleibt abzuwarten. Ein Indiz freilich für den künftigen Umgang des EuGH mit *Konflikten zwischen Grundrechten und wirtschaftlichen Grundfreiheiten* gibt die Entscheidung im Fall *Schmidberger*⁵⁵, in dem sich der EuGH mit einem Antrag des OLG Innsbruck zu beschäftigen hatte, das gem. Art. 234 des Vertrages zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft⁵⁶ (EGV) anfragte, ob die Brennerblockade unter Berücksichtigung des Grundrechts auf Versammlungsfreiheit gemeinschaftsrechtlich zulässig gewesen sei, und zwar insbesondere im Verhältnis zur Grundfreiheit des Warenverkehrs. Der Gerichtshof hatte sich mit der Frage auseinanderzusetzen, in welchem Verhältnis die Grundfreiheiten zu den Grundrechten stehen.⁵⁷ Der EuGH geht davon aus, daß die Grundfreiheiten wie die Grundrechte Teil des europäischen Primärrechts sind und somit normenhierarchisch auf derselben Stufe stehen. Nach seiner Auffassung hat eine Güterabwägung zwischen der Grundfreiheit und den Grundrechten stattzufinden,⁵⁸ wobei aus dem Urteil durchaus geschlossen werden kann, daß er im Zweifelsfall den Grundrechten den Vorrang geben würde.⁵⁹ Nunmehr steht also fest, daß die Grundrechte i.S.d. EMRK in einem

gewissen Rahmen nach einer Verhältnismäßigkeitsprüfung sogar die Grundfreiheiten verdrängen können.⁶⁰

Die *gerichtliche Kontrolle von Handlungen und Rechtsakten der Mitgliedstaaten* im Rahmen des Unionsrechts kann ein langatmiges und kompliziertes Verfahren sein, das den EGMR mit der Kompetenz zur Überprüfung von Gemeinschaftsrecht sowie der Rechtsprechung des EuGH ausstattet, obwohl die Union (noch) nicht Vertragspartnerin der EMRK ist.⁶¹ Akte nationaler Behörden, die innerhalb des Gemeinschaftsrechts handeln, können vor nationalen Gerichten bekämpft werden. Diese Gerichte sind berechtigt bzw. verpflichtet, den EuGH anzurufen, damit dieser das Unionsrecht interpretiert oder über die Gültigkeit und Auslegung der Handlungen von Akteuren der Union entscheidet.⁶² Die Rechtsache selbst wird sodann durch das nationale Gericht unter Berücksichtigung der vom EuGH dargelegten Rechtsauffassung entschieden. Nach Erschöpfung des nationalen Instanzenzugs kann die betroffene Partei den EGMR anrufen. Der EGMR kann daher – in einem gewissen Ausmaß – EU-Akte im Hinblick auf Grundrechtsverletzungen überprüfen,⁶³ denn die Verantwortung der Mitgliedstaaten für Menschenrechtsverletzungen bei der Durchführung von EU-Akten besteht trotz der Übertragung von Hoheitsrechten fort.⁶⁴ Unter diesem Gesichtspunkt ist es wichtig, wenn nicht gar unerlässlich, daß sich der vom EuGH gebotene Grundrechtsschutz mit jenem des EGMR deckt oder diesen sogar übersteigt, so daß die Mitgliedstaaten nicht zwischen den Verpflichtungen, die sich aus dem Vorrang des Gemeinschaftsrechts ergeben und jenen, die ihnen die EMRK auf-

⁵⁴ *Damian Chalmers, The Dynamics of Judicial Authority and the Constitutional Treaty*, Jean Monnet Working Paper 5/04, S. 17.

⁵⁵ EuGH, *Eugen Schmidberger – Internationale Transporte und Planzüge* ./.. Republik Österreich (Rs. C-112/00), Urteil vom 12. Juni 2003, Slg. 2003, S. I-5659.

⁵⁶ Konsolidierte Fassung, ABl. 2002 C 325/33.

⁵⁷ *Ibid.*, Rn. 77.

⁵⁸ *Ibid.*, Rn. 81ff.

⁵⁹ Ebenso *Schärf* (Fn. 32), S. 669.

⁶⁰ Vgl. *Schärf* (Fn. 32), S. 668f.

⁶¹ *Lenaerts/de Smijter* (Fn. 13), S. 291.

⁶² Vorabentscheidungsverfahren, Art. 234 EGV bzw. Art. III-369.

⁶³ *García* (Fn. 23), S. 499.

⁶⁴ *Griller* (Fn. 4), S. 159f.

erlegt, festsitzen.⁶⁵ Denn ansonsten besteht ein erhebliches Maß an Rechtsunsicherheit, wenn zwei Höchstgerichte konkurrierend und überlappend den Grundrechtsschutz wahrnehmen.

Das Dilemma, in das Mitgliedstaaten schon jetzt durch mögliche Widersprüche in der Rechtsprechung der beiden Höchstgerichte geraten könnten, wird durch Art. I-9 Abs. 2 endgültig beseitigt, der bestimmt, daß die EU der EMRK beitrifft.⁶⁶ Angesichts der Bestimmung des Art. I-9 Abs. 3, der besagt, daß die Grundrechte, wie sie in der EMRK gewährleistet sind und sich aus den gemeinsamen Verfassungsüberlieferungen der Mitgliedstaaten ergeben, als allgemeine Grundsätze Teil des Unionsrechts sind, sowie in Anbetracht der oben dargestellten Mindeststandardbestimmungen stellt sich allerdings die Frage, ob dieser Beitritt irgendwelche konkrete Änderungen mit sich bringen wird. Die größte Modifikation besteht jedenfalls in der Tatsache, daß die Akte der Union in diesem Falle Gegenstand unmittelbarer Überprüfung durch den EGMR sind, was die einheitliche Anwendung von Grundrechten innerhalb der Union fördern und Judikaturdivergenzen zwischen EuGH und EGMR vermeiden würde.⁶⁷ Unseres Erachtens wäre es aber dennoch sinnvoll, explizit das Verhältnis von EuGH und EGMR zu regeln.

Ein jüngerer Fall zeigt einen recht überraschenden Aspekt der Beziehung zwischen Charta und EMRK. Denn nicht nur die EMRK beeinflusst die Charta, auch das jüngere Dokument, die Charta, ist in der Lage, sich auf die Grundrechte der EMRK auszuwirken. Im Fall *Goodwin ./. UK*⁶⁸ erkannte der EGMR, daß Transsexuelle das Recht

haben, ihren gleichgeschlechtlichen Partner zu heiraten. Dabei rückt der Gerichtshof vom strengen Wortlaut der EMRK (Art. 12: „Männer und Frauen [...] haben das Recht zu heiraten“) ab und berücksichtigt, daß die Charta ganz bewußt eine weitere Formulierung wählt, indem sie in Art. II-69 von dem „Recht, eine Ehe einzugehen“ spricht. Übrigens hat die Verabschiedung der Charta auch die Forderung nach einer Revision und Modernisierung der EMRK angestoßen.⁶⁹

3. Nationale Verfassungen

Gemäß Art. II-112 Abs. 4 sind die Grundrechte der Charta *im Einklang* mit den gemeinsamen *Verfassungsüberlieferungen* der Mitgliedstaaten *auszulegen*. Diese Bestimmung erscheint insofern gegenstandslos, als sie nicht konkretisiert, ob die durch den EuGH aus den nationalen Verfassungen abgeleiteten Prinzipien die Untergrenze oder das Höchstmaß für die Anwendung der Grundrechte der Charta darstellen oder ob sie eine Absicherung des gegenwärtigen Schutzniveaus bilden sollen. Es kann wohl davon ausgegangen werden, daß der EuGH das derzeitige Grundrechtssystem als Ausgangspunkt heranziehen wird. Teil dieses bereits bestehenden Bezugsrahmens sind nationale Verfassungen. Daher sind wir der Auffassung, daß Art. II-112 Abs. 4 lediglich als politische Erklärung zu verstehen ist, daß die Charta nicht zu weit vom gegenwärtigen Schutzniveau abweichen soll.⁷⁰

Einige Autoren kritisieren Art. II-113 als *Gefahr für den Grundsatz des Vorrangs von Gemeinschaftsrecht*, weil er bestimmt, daß die nationalen Verfassungen einen Mindeststandard in ihrem jeweiligen Anwen-

⁶⁵ *Lenaerts/de Smijter* (Fn. 13), Fn. 114.

⁶⁶ Gegen den Beitritt der EU zur EMRK bestehen durchaus einige Bedenken. Diese referierend und im Ergebnis ablehnend *Alber/Widmaier* (Fn. 2), S. 506f.

⁶⁷ *Lenaerts/de Smijter* (Fn. 13), S. 297.

⁶⁸ EGMR, *Christine Goodwin ./. The United Kingdom* (Beschw.-Nr. 25680/94), Urteil vom 11. Juli 2002.

⁶⁹ Vgl. *Alber/Widmaier* (Fn. 2), S. 500.

⁷⁰ Vgl. Schlußbericht der Arbeitsgruppe „Charta“ des Europäischen Konvents vom 22. Oktober 2002, CONV 354/02, S. 7; abrufbar unter: register.consilium.eu.int/pdf/de/02/cv00/00354d2.pdf (12. Juli 2005).

ungsbereich darstellen.⁷¹ In der Tat wirft diese Bestimmung einige Auslegungsprobleme auf. Es mag sein, daß der Vorrang des EU-Rechts selbst vor nationalem Verfassungsrecht, so wie es der EuGH postulierte,⁷² von nationalen Gerichten niemals widerspruchslos anerkannt war.⁷³ Ob diese Position angesichts des unbedingten Anwendungsvorrangs des Unionsrechts in Art. I-6 nach der Ratifikation des VVE aufrecht erhalten werden kann, ist allerdings zweifelhaft. Freilich kann über Art. II-113 nicht einfach hinweggegangen werden, so daß nationale Verfassungsrechte jedenfalls eine Rolle im System des EU-Grundrechtsschutzes spielen. Die Gefahr eines tatsächlichen Konfliktes zwischen Gemeinschaftsrecht und nationalen Grundrechten mag nicht sehr hoch sein,⁷⁴ aber sie ist mit der verstärkten europäischen Aktivität in sensiblen Bereichen wie Justiz und Inneres gestiegen.⁷⁵

Wie kann Art. II-113 interpretiert werden, um den offensichtlichen Widerspruch zu

Art. I-6 aufzulösen? Es wird bspw. vertreten, daß Art. II-113 nur besage, daß lediglich „keine Bestimmung dieser Charta“ zu Einschränkungen oder Verletzungen von Grundrechten in nationalen Verfassungen führe. Das schließe nicht aus, daß andere Unionsrechtsakte zu Einschränkungen führen.⁷⁶ Dem ist entgegenzuhalten, daß es wohl gerade die Funktion von Grundrechtsgarantien ist, als Kontrollinstrument für andere Rechtsakte zu dienen; eine Grundrechtsgarantie, der diese Schutzfunktion abgesprochen wird, ist sinn- und nutzlos.⁷⁷ Die Betonung, daß jede Grundrechtsordnung ja nur „in ihrem Anwendungsbereich“ von Bedeutung sei, ist ebenfalls nicht zielführend, da Konflikte gerade in Bereichen überlappender Zuständigkeiten, insb. bei der Durchführung von Unionsrecht durch Mitgliedstaaten, auftreten. Auch andere Einschränkungsversuche sind wenig zielführend.⁷⁸

Welche Ansätze man auch immer versucht, man kommt nicht umhin, Art. II-113 als partielle Derogation zu Art. I-6 aufzufassen. Wie kann daher praktisch die Grundrechtskontrolle ausgestaltet werden? Kann das die Wiederbelebung des *Postulats des höchsten Schutzniveaus* bedeuten, bei dem das höchste Grundrechtsniveau eines Mitgliedstaates ausschlaggebend sein soll? Das ist jedenfalls abzulehnen, denn nicht nur könnten einseitige Entscheidungen von Mitgliedstaaten der gesamten Union ein höheres Schutzniveau aufzwingen, auch ist es im Falle eines Grundrechtskonflikts wie im oben angeführten Beispiel des Schwangerschaftsabbruchs überhaupt nicht möglich, eine „Maximallösung“ zu finden, weil ein Grundrecht zugunsten eines anderen eingeschränkt werden muß. Die Entscheidung für ein Grundrecht zieht in diesen Fällen notwendig die Reduktion eines anderen Rechts nach sich.⁷⁹ Auch ein zweiter

⁷¹ Siehe Jonas Bering Liisberg, Does the EU Charter of Fundamental Rights Threaten the Supremacy of Community Law? in: Common Market Law Review 38 (2001), S. 1171–1199. Vgl. auch Vranes (Fn. 3), S. 638f., der die Streichung dieser Bestimmung fordert, da sie die einheitliche Anwendbarkeit sowie das Vorrangprinzip des Gemeinschaftsrechts grundsätzlich in Frage stelle und dazu einlade, Gemeinschaftsrecht an nationalem Verfassungsrecht zu messen.

⁷² Vgl. EuGH, Costa ./ ENEL (Rs. 6/64), Urteil vom 15. Juli 1964, Slg. 1964, S. 1251; Internationale Handelsgesellschaft (Rs. 11/70), Urteil vom 17. Dezember 1970, Slg. 1970, S. 1125.

⁷³ Für Deutschland vgl. die Beschlüsse des Bundesverfassungsgerichts, BVerfGE 37, 271 (Solange I), BVerfGE 73, 339 (Solange II), BVerfGE 102, 147 (Bananenmarktordnung).

⁷⁴ Matthias Kumm, The Jurisprudence of Constitutional Conflict: Constitutional Supremacy in Europe before and after the Constitutional Treaty, in: European Law Journal 11 (2005), S. 262–307 (264).

⁷⁵ Vgl. hierzu die Diskussion um die Grundrechtskonformität des deutschen Umsetzungsgesetzes zum Europäischen Haftbefehl und das diesbezügliche Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 18. Juni 2005 (Az. 2 BvR 2236/04).

⁷⁶ Liisberg (Fn. 71), S. 1191.

⁷⁷ Im Ergebnis ebenso Griller (Fn. 4), S. 174.

⁷⁸ Vgl. Griller (Fn. 4), S. 172f.

⁷⁹ Dazu ausführlich Griller (Fn. 4), S. 175ff.

Ansatz ist unseres Erachtens undenkbar: So wird vorgeschlagen, daß eben gewisse europarechtliche Vorschriften in *einzelnen Mitgliedstaaten nicht anwendbar* sein sollen, deren Grundrechtskatalog sie widersprechen.⁸⁰ Zwar findet dieser Ansatz Unterstützung in der Formulierung „in dem jeweiligen Anwendungsbereich“ in Art. II-113 und in der Erwähnung des Subsidiaritätsprinzips in Art. II-111, er würde jedoch die Rechtseinheit in der Union beseitigen und stünde dem vom Art. I-6 bestätigten Postulat des Primats des Unionsrechts diametral gegenüber. Auch scheint es unerträglich, nationalen Gerichten das Recht zu geben, Unionsrechtsakte zu prüfen und derart das Kontrollmonopol des EuGH⁸¹ zu brechen. Im Ergebnis sind wir daher der Ansicht, daß *weder dem Unionsrecht noch nationalem Verfassungsrecht absoluter Vorrang* eingeräumt werden kann.⁸² Einer dritten, wesentlich „weicheren“ Lösung ist der Vorzug zu geben, die freilich schwierig theoretisch zu konzeptualisieren ist.⁸³ Nationale wie auch der europäische Gesetzgeber sollen die Grundrechtsgesetzgebung der jeweils anderen Parteien „berücksichtigen“, wozu sie durch den Grundsatz der Gemeinschaftstreue (Art. I-5 Abs. 2) auch verpflichtet sind. Nationale Höchstgerichte und der EuGH könnten in ihrer Rechtsprechung „kooperieren“ bzw. einen nicht-institutionalisierten Dialog pflegen, um ihre Rechtsprechung aufeinander abzustimmen.⁸⁴ Auch ist es ausreichend, wenn sich die Gerichtshöfe (nationale wie europäische) damit zufrieden geben, daß die

jeweils anderen Gerichte im Wesentlichen äquivalente Standards garantieren.⁸⁵

Abschließend soll noch eine wahrscheinliche Wirkung der Charta auf die Rechtsprechung der nationalen Gerichte erwähnt werden. Wann immer Unionsrecht einen extensiveren Schutz vorsieht, ist zu erwarten, daß nationale Gerichte dasselbe Schutzniveau auf Fälle anwenden, die nicht Gegenstand von Unionsrecht sind, um die *eigenen Staatsbürger nicht zu diskriminieren*. In der Regel hängen die Anwendung von Europarecht bzw. die Prüfungsbefugnis des EuGH davon ab, ob im gegenständlichen Fall ein anderes europäisches Land involviert ist oder nicht, z.B. ob Staatsangehörige eines anderen EU-Mitgliedstaates betroffen sind.⁸⁶ Nationale Gerichte werden es vorziehen, ihre eigenen Bürger gleich zu behandeln wie Ausländer.

V. Der EuGH und die Charta

Art. II-111 Abs. 2 soll sicherstellen, daß die Charta das Kompetenzgleichgewicht innerhalb der EU nicht beeinflusst. Die Erläuterungen sind etwas vorsichtiger mit der Formulierung, daß „[d]ie Grundrechte, wie sie in der Union garantiert werden, [...] nur im Rahmen dieser von den Teilen I und III der Verfassung bestimmten Zuständigkeiten wirksam [werden].“⁸⁷ Dennoch verschieben der VVE im allgemeinen und die Charta im besonderen das Machtgleichgewicht zugunsten des EuGH, indem sie sowohl die Prüfungskriterien als auch die seiner Kontrolle unterworfen Bereiche erweitern.

Eine bedeutende Ausweitung des Grundrechtsschutzes erfolgt nicht durch die

⁸⁰ Ablehnend Griller (Fn. 4), S. 178f.

⁸¹ Vgl. Christoph Thun-Hohenstein/Franz Cede/Gerhard Hafner, Europarecht, 5. Aufl. 2005, S. 131.

⁸² Vgl. Kumm (Fn. 74), S. 266 und Fn. 21 m.w.Nw.

⁸³ Siehe aber das bemerkenswerte Konzept eines „Constitutionalism Beyond the State“ von Kumm (Fn. 74), insb. S. 281–304.

⁸⁴ Für einen derartigen Dialog zwischen EuGH und EGMR vgl. Alber/Widmaier (Fn. 2), S. 510 m.w.Nw.

⁸⁵ Wie es das deutsche Bundesverfassungsgericht jüngst wieder im Beschluß vom 7. Juni 2000 zur Bananenmarktordnung zum Ausdruck gebracht hat, BVerfGE 102, 147.

⁸⁶ Die Grundrechtskontrolle der EG wirkt nur soweit, wie ihre eigene Zuständigkeit reicht, vgl. Griller (Fn. 4), S. 138.

⁸⁷ Erläuterungen zur Charta (Fn. 21), Art. 51 Abs. 2 (nunmehr Art. 111 Abs. 2).

Charta selbst, sondern durch die *Erweiterung der Kompetenzen des EuGH* durch den VVE, der das durch den Vertrag von Maastricht eingeführte Drei-Säulen-Modell der EU – zumindest formal – beseitigt.⁸⁸ Weitgehend ausgeschlossen ist die gerichtliche Kontrolle freilich weiterhin im Bereich der gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (Art. III-376). Seine bisher nur sehr marginale Zuständigkeit in der 3. Säule erstreckt sich nunmehr jedoch auf den gesamten Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts mit Ausnahme von Maßnahmen der Polizei und anderer Strafverfolgungsbehörden (Art. III-377). Seiner Kontrolle sind daher Bereiche wie Asyl und Einwanderung unterworfen, in denen sehr häufig Menschenrechtsverletzungen vorkommen.⁸⁹ Nun können auch in diesen Bereichen die Grundrechte der Charta eingeklagt werden. Eine weitere Ausdehnung der Zuständigkeit des Gerichtshofs erfolgt durch die Aufwertung der *Position von Individuen*, die nunmehr auch Unionsrechtsakte mit Verordnungscharakter (also allgemeine Rechtsakte, die andere Gesetzesakte durchführen, vgl. Art. I-33 Abs. 1) anfechten können, die sie nicht individuell betreffen (Art. III-365 Abs. 4). Allerdings müssen diese Rechtsakte sie unmittelbar betreffen und dürfen keine Durchführungsmaßnahmen nach sich ziehen. Nach derzeit geltendem EU-Recht kann der EuGH von natürlichen oder juristischen Personen nur im Wege einer Nichtigkeitsklage angerufen werden, wenn Rechtsakte unmittelbar an sie ergangen sind (z.B. Entscheidungen, nach dem VVE Beschlüsse) oder wenn generelle Rechtsakte (z.B. Verordnungen und Richtlinien, nach dem VVE Europäische Gesetze und Europäische Rahmengesetze) sie unmittelbar und individuell betreffen, wobei das Erfordernis

der individuellen Betroffenheit⁹⁰ in der Praxis die größte Hürde darstellt. Daneben besteht nur die Möglichkeit von Vorabentscheidungsanträgen nationaler Gerichte. Nach geltendem Recht besteht daher eine Rechtsschutzlücke,⁹¹ was neben einer rechtsverbindlichen Grundrechtscharta nicht genügen kann. Dem Anspruch auf subjektive Rechtsdurchsetzung durch den Verletzten, der jedem Grundrecht inneohnt, wird der indirekte und unvollständige Rechtsschutz im Wege des Vorabentscheidungsverfahrens jedenfalls nicht gerecht.⁹²

VI. Zusammenfassung und Schlußfolgerungen

Die Charta besteht aus Nachahmungen, Kompromissen und Zweideutigkeiten.⁹³ Als rechtliches Dokument läßt sie daher viel zu wünschen übrig. Allzu oft wurden klare Antworten auf dem Altar des politischen Kompromisses geopfert. Als politisches Dokument freilich darf ihre Bedeutung nicht unterschätzt werden.⁹⁴ Ein Grundrechtskatalog hat einen bedeutenden symbolischen Wert, weil ein solcher zentrales Element einer Verfassung ist. Aufgrund ihrer integrationistischen und demokratischen Funktionen ist die Charta vielleicht der wichtigste Teil des VVE.⁹⁵ Grundrechte bilden – insbesondere in Abwesenheit einer gut ausgebildeten parlamentarischen oder direktdemokratischen Kontrolle – das

⁸⁸ Vgl. Art. 46 EUV, der die Kompetenz des EuGH bezüglich der Unionsmaterien (2. und 3. Säule) beschränkt.

⁸⁹ Chalmers (Fn. 54), S. 17.

⁹⁰ Vgl. EuGH, *Firma Plaumann und Co ./. Kommission der EWG* (Rs. 25/62), Urteil vom 15. Juli 1963, Slg. 1963, S. 213.

⁹¹ Vgl. EuGH, *Unión de Pequeños Agricultores ./. Rat der Europäischen Union (UPA, Rs. C-50/00 P)*, Urteil vom 25. Juli 2002, Slg. 2002, S. I-6677; *Kommission der Europäischen Gemeinschaften ./. Jégo-Quéré et Cie SA* (Rs. C-263/02 P), Urteil vom 1. April 2004.

⁹² Nowak (Fn. 25), S. 178.

⁹³ So McCrudden (Fn. 5), S. 7.

⁹⁴ Vgl. Vranes (Fn. 3), S. 641.

⁹⁵ Siehe McCrudden (Fn. 5), S. 21f.; Engel (Fn. 33), S. 154.

Herzstück einer demokratischen Union.⁹⁶ Seit dem Zeitalter der Aufklärung beinhalten (nahezu) alle nationalen Verfassungen einen Grundrechtskatalog als integralen Bestandteil, da die Bewahrung der fundamentalen Freiheiten unabdingbar mit der Funktionsfähigkeit von Demokratie verknüpft ist. Damit einher geht die Stärkung der Rolle des EuGH als Verfassungsgerichtshof, der in Zukunft wesentlich mehr Beschwerden wegen Grundrechtsverletzungen hören wird.⁹⁷ Wir sehen daher die Aufnahme der Charta in den VVE als Mittel, die Union auf dem Pfad von Integration und Demokratisierung weiterzuführen. Dabei kann die Charta allerdings eher als Werkzeug denn als Ergebnis der Entwicklung der EU zu einem staatsähnlichen Gebilde betrachtet werden.⁹⁸

Die Charta verbessert oder erhält zumindest die erreichten Standards des Grundrechtsschutzes in der Union. Ein wesentlicher Fortschritt ergibt sich aus der erhöhten Zahl an Rechten, die die Charta zumindest transparenter, „sichtbarer“ macht, und der Erweiterung der Kompetenzen des EuGH. Zudem kann (nur) ein verbindlicher Grundrechtskatalog dem EuGH den Anstoß zur Entwicklung einer Grundrechtsdogmatik geben, die zu einer konsistenten und einigermaßen prognostizierbaren Judikatur führen würde.⁹⁹ Allerdings trägt die Tatsache, daß im Einzelfall jeweils mehrere Grundrechtskataloge (Charta, EMRK und andere internationale Vereinbarungen, nationale Verfassungen) anzuwenden sein können, nicht gerade zur Vereinfachung und Übersichtlichkeit bei. Ein Rückschritt freilich könnte sich aus der

mißglückten Bestimmung bezüglich des Anwendungsbereiches der Charta ergeben. Eine Reduktion der Reichweite des Grundrechtsschutzes war jedoch vom Grundrechtskonvent offensichtlich nicht beabsichtigt.¹⁰⁰ Es gibt daher berechtigten Anlaß zur Hoffnung, daß der Gerichtshof seine Rechtsprechung weiterführt, die die Mitgliedstaaten einer umfassenden grundrechtlichen Kontrolle ihrer Handlungen im Rahmen des Gemeinschaftsrechts unterwirft. Weit über die Grundrechtscharta hinausgehende Unklarheiten wirft die Mindestgarantie des Art. II-113 auf, der den Anwendungsvorrang des Unionsrechts gegenüber den nationalen Verfassungen in Frage stellt.

Abstract

The European Charter of Fundamental Rights is incorporated into the Treaty Establishing a Constitution for Europe (CT) as its Part II and thus elevated into the rank of a legally binding document as soon as the CT enters into force after ratification by all Member States. Art. II-111 CT describes the *scope of application* of the Charter. Its wording is narrower than established by the previous case law of the European Court of Justice (ECJ), which includes Members States when they are somehow acting in the field of Union law; however, the Explanations relating to the text of the Charter suggest that a reduction of the scope of application was not intended.

The Charter contains an extensive list of classical liberty rights but also of *social, economic and cultural rights*. Yet, it is merely a compilation of pre-existing rights and thus contains mainly old rights in new wording. Nevertheless, some important solidarity rights (such as the right to a

⁹⁶ Vgl. Alber/Widmaier (Fn. 2), S. 498.

⁹⁷ House of Lords, European Union Committee, The Future Role of the European Court of Justice, 6th Report of Session 2003-4, HL Paper 47 (2004), Rn. 28; abrufbar unter: www.publications.parliament.uk/pa/ld200304/ldselect/ldeucom/47/47.pdf (12. Juli 2005).

⁹⁸ Engel (Fn. 33), S. 159.

⁹⁹ Öhlinger (Fn. 10), S. 170f.

¹⁰⁰ Für weitere Einblicke in die Entwicklung des Art. 51 Abs. 1 der Charta (Art. II-111 VVE) siehe Piet Eeckhout, The EU Charter of Fundamental Rights and the Federal Question, in: Common Market Law Review 39 (2002), S. 945-994 (954ff.).

minimum salary) are not contained in the Charter.

Art. II-112(2) to (4) and Art. II-113 CT deal with the relationship of the Charter with existing fundamental right systems. The guiding principle is the preservation of the minimum standards set by these legal orders. Even though the principle is important, the provisions entail many crucial problems in detail. Art. II-112(2) CT provides that *rights conferred in other parts of the CT* are not only a minimum standard, but also a maximum level of protection; thus, the status quo is preserved. In practice, however, it is often impossible to determine which rights are exactly the same as the example of the right to non-discrimination shows. However, the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms (ECHR) is only a minimum safeguard; nothing prevents a more extensive interpretation of the Charter by the ECJ. Moreover, we expect that the ECJ will develop a new self-awareness as human rights court and – as the judgment *Schmidberger* suggests – will even decide conflicts of funda-

mental freedoms and fundamental rights in favour of the latter. Furthermore, Art. I-9(2) CT provides that the EU shall adhere to the ECHR, which should entail a further improvement to the cooperation of the two European courts. Two provisions are designed to maintain the protective level of *national constitutions*. Art. II-112(4) CT states that the Charter shall be construed in accordance with the common constitutional traditions of the Member States. Art. II-113 CT reaffirms that national constitutions are a minimum standard in their field of application. The latter provision conflicts with the primacy of Union law as stated in the case law of the ECJ and affirmed by Art. I-6 CT. Hence, it gives rise to considerable problems of interpretation.

Finally, a significant extension of the Union's fundamental rights arises from the enlargement of the fields subject to the scrutiny of the *ECJ* to areas susceptible to human rights violations such as asylum and immigration. Thus, the CT alters the institutional balance of powers in favour of the Court.

Die Vereinten Nationen und der Schutz der Menschenrechte – Wohin weisen die jüngsten Reformvorschläge?

Norman Weiß

Nachfolgend dokumentiert das MenschenRechtsZentrum der Universität Potsdam aktuelle Reformvorschläge, die den Menschenrechtsbereich der Vereinten Nationen betreffen. Es handelt sich erstens um Auszüge aus dem Bericht der Hochrangigen Gruppe für Bedrohungen, Herausforderungen und Wandel, der unter dem Titel „Eine sicherere Welt: Unsere gemeinsame Verantwortung“ Ende vergangenen Jahres vorgelegt wurde. Zweitens werden Auszüge aus dem Bericht „In größerer Freiheit: Auf dem Weg zu Entwicklung, Sicherheit und Menschenrechten für alle“ dokumentiert, den UN-Generalsekretär *Kofi Annan* im März dieses Jahres präsentiert hat und der auf dem Bericht der Hochrangigen Gruppe aufbaut.

1. Der Bericht der Hochrangigen Gruppe

Bei der Hochrangigen Gruppe für Bedrohungen, Herausforderungen und Wandel handelt es sich um Persönlichkeiten aus sechzehn Staaten, nämlich Anand Panyarachun (Thailand), Vorsitzender, und Robert Badinter (Frankreich), João Baena Soares (Brasilien), Gro Harlem Brundtland (Norwegen), Mary Chinery-Hesse (Ghana), Gareth Evans (Australien), David Hannay (Vereinigtes Königreich Großbritannien und Nordirland), Enrique Iglesias (Uruguay), Amre Moussa (Ägypten), Satish Nambiar (Indien), Sadako Ogata (Japan), Jewgenij Primakow (Russische Föderation), Qian Qichen (China), Nafis Sadik (Pakistan), Salim Ahmed Salim (Vereinigte Republik Tansania) und Brent Scowcroft (Vereinigte Staaten von Amerika).

Der Generalsekretär hatte diese Gruppe gebeten, eine Einschätzung der gegenwärtigen Bedrohungen des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit vorzunehmen, zu evaluieren, wie sich die bestehenden Politiken und Institutionen bei der Bewältigung dieser Bedrohungen bewährt haben, und Empfehlungen zur Stärkung der Vereinten Nationen abzugeben, damit sie im 21. Jahrhundert allen kollektive Sicherheit bieten können. Unter anderem schlug die Hochrangige Gruppe Änderungen bei der Menschenrechtskommission vor. Man solle zwar auf die Leistungen der Vereinten Nationen bei der Ausarbeitung internationaler Normen und Standards auf dem Gebiet der Menschenrechte stolz sein. Allerdings werde man nicht vorankommen, wenn es nicht gelinge, die Glaubwürdigkeit und Wirksamkeit der Menschenrechtsmechanismen wiederherzustellen und sich wieder auf den Schutz der Rechte des Einzelnen zu besinnen.

Die Hochrangige Gruppe regte dementsprechend an, die Menschenrechtskommission so umzugestalten, daß Menschenrechtsfragen weniger politisch-taktisch und mehr inhaltlich diskutiert werden können. Außerdem solle die Verpflichtung der Vereinten Nationen als ganze auf die Menschenrechte deutlicher gemacht werden.

2. Der Bericht des Generalsekretärs

Der Generalsekretär sieht das Jubiläumsjahr 2005 als entscheidend für die weitere Zukunft der Vereinten Nationen an. Es biete große Chancen, durch mutiges Handeln nach innen und außen die aktuellen Herausforderungen zu bewältigen und den Grundstein zu legen für die wirksame Auseinandersetzung mit den Zukunftsaufgaben. *Kofi Annan* betont die Rolle der

Vereinten Nationen, wenn er in der Einleitung zu seinem Bericht „In größerer Freiheit“ schreibt:

„Wir benötigen außerdem agile und wirksame regionale und globale zwischenstaatliche Institutionen, um kollektives Handeln zu mobilisieren und zu koordinieren. Als einziges universales Organ der Welt mit einem Mandat für Fragen der Sicherheit, der Entwicklung und der Menschenrechte tragen die Vereinten Nationen eine besondere Last.“

Neben den Stärken der Weltorganisation, die eingesetzt werden müssten, um die ehrgeizigen Ziele der Millenniumserklärung zu erreichen, behandelt der Generalsekretär aber auch Schwächen der Vereinten Nationen. Er erklärt:

„Wir müssen die Organisation umgestalten, auf eine Weise, die wir uns früher nicht vorstellen konnten, und kühner und schneller, als wir es in der Vergangenheit taten – angefangen von einer Überholung der grundlegenden Managementpraktiken über den Aufbau eines transparenteren, effizienteren und wirksameren Systems der Vereinten Nationen bis hin zur Erneuerung unserer wichtigsten zwischenstaatlichen Institutionen, damit sie der heutigen Welt entsprechen und die in diesem Bericht genannten Prioritäten voranbringen.“

Im Tätigkeitsbereich Menschenrechte rücken vor diesem Hintergrund die Menschenrechtskommission und das Büro der Hochkommissarin für Menschenrechte ins Blickfeld. An der Menschenrechtskommission wurde in den vergangenen Jahren zunehmend Kritik geäußert. Das Gremium, bestehend aus 56 Staatenvertretern, gilt als politisiert und zuwenig sachorientiert, seine Zusammensetzung wurde bemängelt, die Ergebnisse als unzureichend beurteilt. Das Büro der Hochkommissarin, deren Mandat 1993 begründet wurde, gilt hingegen als erfolgreich und ihm wird wachsende Bedeutung beigemessen. Allerdings gehen Aufgabenzuweisungen einerseits und sächliche wie personelle Ausstattung andererseits nicht Hand in Hand.

Der Generalsekretär macht dementsprechend Vorschläge sowohl für die Menschenrechtskommission wie für das Büro der Hochkommissarin. Die gewachsene Bedeutung des Büros anerkennend, fordert er dazu auf, das bereits begonnene „Streamlining Human Rights“ für die gesamte Arbeit der Vereinten Nationen fortzusetzen. Er plädiert daneben für die verbesserte Ausstattung des Büros der Hochkommissarin. Hinsichtlich der Menschenrechtskommission sind die Vorschläge überraschend radikal:

Kofi Annan fordert die Abschaffung der Menschenrechtskommission und ihre Ersetzung durch einen neu zu schaffenden Menschenrechtsrat. Nach seinen Vorstellungen soll es sich bei diesem um ein kleineres, ständig tagendes Gremium handeln. Der Menschenrechtsrat könnte entweder als Hauptorgan der Vereinten Nationen oder als Nebenorgan der Generalversammlung agieren. Um eine höhere Akzeptanz der Mitglieder zu erreichen, sollten, so schlägt der Generalsekretär vor, mit einer Zweidrittelmehrheit der anwesenden und abstimmenden Mitgliedstaaten unmittelbar von der Generalversammlung gewählt werden und sich zur Einhaltung der höchsten Normen auf dem Gebiet der Menschenrechte verpflichten.

Nachstehend werden die relevanten Passagen beider Berichte in der Übersetzung des Deutschen Übersetzungsdienstes der Vereinten Nationen (unter Beibehaltung der dort verwendeten Rechtschreibung) abgedruckt.

UN-Dok. A/59/565 (2004)

Eine sicherere Welt: Unsere gemeinsame Verantwortung

Bericht der Hochrangigen Gruppe für Bedrohungen, Herausforderungen und Wandel

...

Vierter Teil: Eine wirksamere Organisation der Vereinten Nationen für das 21. Jahrhundert

...

XVIII. Die Menschenrechtskommission

282. Eine der zentralen Aufgaben der Vereinten Nationen ist der Schutz der Menschenrechte, eine Aufgabe, die in der Millenniums-Erklärung bekräftigt wurde. Die Menschenrechtskommission hat den Auftrag, die weltweite Achtung der Menschenrechte und die internationale Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Menschenrechte zu fördern, bei Menschenrechtsverletzungen in bestimmten Ländern tätig zu werden und den Ländern beim Auf- und Ausbau ihrer Kapazitäten auf dem Gebiet der Menschenrechte zu helfen.

283. In den letzten Jahren ist die Fähigkeit der Kommission, diese Aufgaben zu erfüllen, durch nachlassende Glaubwürdigkeit und Professionalität untergraben worden. Staaten, denen es an erwiesenem Willen zur Förderung und zum Schutz der Menschenrechte fehlt, können nicht diejenigen sein, die die Normen für die Stärkung dieser Rechte bestimmen. Es erfüllt uns mit Sorge, dass Staaten in jüngster Zeit nicht deshalb die Mitgliedschaft in der Kommission angestrebt haben, weil sie die Menschenrechte stärken wollten, sondern um sich selbst vor Kritik zu schützen oder um Kritik an anderen zu üben. Die Kommission kann nicht glaubwürdig sein, wenn der Eindruck entsteht, dass sie in Menschenrechtsfragen zweierlei Maß anlegt.

284. Die Kommission muss daher reformiert werden, damit das Menschenrechtssystem wirksam arbeiten kann und damit sichergestellt ist, dass sie ihr Mandat und ihre Aufgaben besser erfüllt. Wir unterstützen die jüngsten Anstrengungen des Generalsekretärs und des Hohen Kommissars der Vereinten Nationen für Menschenrechte, für die Einbindung der Menschenrechte in alle Tätigkeiten der Vereinten Nationen zu sorgen und die Entwicklung starker innerstaatlicher Menschenrechtsinstitutionen zu unterstützen, insbesondere in Postkonfliktländern und beim Kampf gegen den Terrorismus. Die Mitgliedstaaten sollten dem Generalsekretär und dem Hohen Kommissar bei diesen Anstrengungen ihre volle Unterstützung gewähren.

285. Das schwierigste und heikelste Thema im Zusammenhang mit der Menschenrechtskommission ist in vieler Hinsicht die Mitgliedschaft. In den letzten Jahren hat sich die Frage, welche Staaten in die Kommission gewählt werden, zu einer Quelle heftiger internationaler Spannungen entwickelt; sie hatte keinerlei positive Auswirkungen auf die Menschenrechte und nachteilige Auswirkungen auf die Arbeit der Kommission. Vorschläge zur Festlegung von Mitgliedschaftskriterien haben nur geringe Aussicht, diese Dynamik zu ändern, und drohen vielmehr zu einer weiteren Politisierung der Frage zu führen. Stattdessen **empfehlen wir, die Mitgliedschaft in der Menschenrechtskommission auf alle Staaten auszuweiten**. Dadurch würde unterstrichen, dass die Charta alle Mitglieder zur Förderung der Menschenrechte verpflichtet, und die Aufmerksamkeit könnte sich wieder mehr auf die Sachfragen richten und nicht darauf, wer an den Debatten teilnimmt und wer über die Fragen abstimmt.

286. Während der ersten Hälfte ihres Bestehens setzte sich die Kommission aus Delegationsleitern zusammen, die Schlüsselfiguren auf dem Gebiet der Menschenrechte waren und

über die notwendigen fachlichen Qualifikationen und Erfahrungen verfügten. Von dieser Praxis wurde immer mehr abgewichen. Wir sind der Auffassung, dass sie wieder eingeführt werden sollte, und schlagen vor, dass **alle Mitglieder der Menschenrechtskommission angesehene und erfahrene Menschenrechtler als ihre Delegationsleiter bestimmen.**

287. Zusätzlich schlagen wir vor, dass **die Menschenrechtskommission bei ihrer Arbeit durch einen Beirat oder eine Beratungsgruppe unterstützt wird.** Dieses Gremium würde aus etwa 15 unabhängigen Sachverständigen (beispielsweise drei pro Region) bestehen, die auf Grund ihrer Qualifikationen für eine einmal erneuerbare Amtszeit von drei Jahren bestellt würden. Sie würden von der Kommission auf gemeinsamen Vorschlag des Generalsekretärs und des Hohen Kommissars ernannt werden. Der Beirat beziehungsweise die Beratungsgruppe könnte nicht nur in länderspezifischen Fragen, sondern auch im Hinblick auf die Rationalisierung einiger thematischer Mandate Rat erteilen und könnte einige der laufenden Mandate, die sich mit Forschung, Normsetzung und Begriffsbestimmungen befassen, selbst wahrnehmen.

288. **Wir empfehlen, dass der Hohe Kommissar aufgefordert wird, einen Jahresbericht über die weltweite Situation der Menschenrechte zu erstellen.** Dieser könnte als Grundlage für umfassende Erörterungen mit der Kommission dienen. Der Bericht sollte sich auf die Verwirklichung aller Menschenrechte in allen Ländern konzentrieren und sich auf Informationen aus der Tätigkeit der Vertragsorgane und besonderen Mechanismen sowie aus allen sonstigen Quellen stützen, die der Hohe Kommissar für geeignet erachtet.

289. Darüber hinaus sollte der Sicherheitsrat den Hohen Kommissar aktiver an seinen Beratungen beteiligen, namentlich in Bezug auf die Mandate von Friedenseinsätzen. Wir begrüßen es auch, dass der Sicherheitsrat den Hohen Kommissar immer häufiger einlädt, ihn über landesspezifische Situationen zu unterrichten. Wir sind der Auffassung, dass dies zur Regel werden sollte und dass **der Sicherheitsrat und die Kommission für Friedenskonsolidierung den Hohen Kommissar ersuchen sollten, ihnen regelmäßig über die Umsetzung aller menschenrechtsbezogenen Bestimmungen der Resolutionen des Sicherheitsrats Bericht zu erstatten, um so eine gezielte, wirksame Überwachung ihrer Einhaltung zu ermöglichen.**

290. Weiterer Handlungsbedarf besteht auch hinsichtlich der Finanzlage des Amtes des Hohen Kommissars. Wir sehen einen klaren Widerspruch zwischen der Veranschlagung von 2 Prozent der Mittel des ordentlichen Haushalts für dieses Amt und der nach der Charta der Vereinten Nationen bestehenden Verpflichtung, die Förderung und den Schutz der Menschenrechte zu einem der Hauptziele der Organisation zu machen. Darüber hinaus muss auch dafür gesorgt werden, dass für den Kapazitätsaufbau auf dem Gebiet der Menschenrechte umfangreichere Mittel bereitgestellt werden. Die Mitgliedstaaten sollten die unzureichende Finanzierung dieses Amtes und seiner Aktivitäten ernsthaft prüfen.

291. Auf längere Sicht sollten die Mitgliedstaaten die Aufwertung der Kommission zu einem "Menschenrechtsrat" erwägen, der nicht länger ein Nebenorgan des Wirtschafts- und Sozialrats, sondern ein ihm und dem Sicherheitsrat gleichgestelltes Charta-Organ wäre; dies würde der gewichtigen Stellung Rechnung tragen, die den Menschenrechten neben Sicherheits- und Wirtschaftsfragen in der Präambel der Charta eingeräumt wird.

UN-Dok. A/59/2005 (2005)

In größerer Freiheit: Auf dem Weg zu Entwicklung, Sicherheit und Menschenrechten für alle

Bericht des Generalsekretärs

...

IV. Freiheit, in Würde zu leben

...

B. Menschenrechte

140. Menschenrechte sind für Arm und Reich von gleichermaßen grundlegender Bedeutung, und ihr Schutz ist für die Sicherheit und Prosperität der entwickelten Länder ebenso wichtig wie für die der Entwicklungsländer. Es wäre falsch, die Menschenrechte so behandeln, als müßten sie gegen andere Ziele wie Sicherheit oder Entwicklung aufgewogen werden. Wir schwächen unsere eigene Position, wenn wir bei der Bekämpfung der Schrecken der extremen Armut oder des Terrorismus den Menschen eben die Menschenrechte vorenthalten, die ihnen auch durch diese Geißeln geraubt werden. Strategien, die auf dem Schutz der Menschenrechte aufbauen, sind sowohl für unser moralisches Ansehen als auch für die praktische Wirksamkeit unseres Handelns von entscheidender Bedeutung.

141. Seit ihrer Gründung setzen sich die Vereinten Nationen dafür ein, eine Welt des Friedens und der Gerechtigkeit herbeizuführen, die auf der allgemeinen Achtung der Menschenrechte beruht – eine Mission, die vor fünf Jahren in der Millenniums-Erklärung erneut bekräftigt wurde. Doch das System für den Schutz der Menschenrechte auf internationaler Ebene ist heute erheblichen Belastungen ausgesetzt. Veränderungen sind notwendig, wenn die Vereinten Nationen über die gesamte Bandbreite ihrer Tätigkeiten hinweg ihr menschenrechtliches Engagement langfristig und auf hoher Ebene aufrechterhalten wollen.

142. Wichtige Veränderungen sind bereits im Gang. Seit der Millenniums-Erklärung haben die Menschenrechtsmechanismen der Vereinten Nationen ihre Schutztätigkeit, ihre technische Hilfe und ihre Unterstützung für nationale Menschenrechtsinstitutionen ausgeweitet, sodaß die internationalen Menschenrechtsnormen jetzt in vielen Ländern besser zur Anwendung gelangen. Im vergangenen Jahr habe ich das weltweite Programm „Aktion 2“ eingeleitet, das den interinstitutionellen Landesteam der Vereinten Nationen die Mittel an die Hand geben soll, mit den Mitgliedstaaten auf Antrag bei der Verbesserung ihrer nationalen Systeme zur Förderung und zum Schutz der Menschenrechte zusammenzuarbeiten. **Dieses Programm benötigt dringend mehr Finanzmittel und Personal, namentlich eine höhere Kapazität zur Schulung von Landesteams innerhalb des Amtes des Hohen Kommissars der Vereinten Nationen für Menschenrechte.**

143. Allerdings haben technische Hilfe und der langfristige Aufbau von Institutionen dort wenig oder gar keinen Wert, wo das grundlegende Schutzprinzip aktiv verletzt wird. Eine größere Feldpräsenz von Menschenrechtsbeobachtern in Krisenzeiten würde die Organe der Vereinten Nationen mit zeitgerechten Informationen versorgen und bei Bedarf vordringlich ihre Aufmerksamkeit auf Situationen lenken, in denen Handlungsbedarf besteht.

144. Die Tatsache, daß der Sicherheitsrat die Hohe Kommissarin mit zunehmender Häufigkeit einlädt, ihn über konkrete Situationen zu unterrichten, ist Zeichen für die erhöhte Einsicht in die Notwendigkeit, bei Resolutionen über Frieden und Sicherheit auch die Menschenrechte zu berücksichtigen. **Die Hohe Kommissarin muß bei den Beratungen, die im Sicherheitsrat und in der vorgeschlagenen Kommission für Friedenskonsolidierung geführt werden, eine aktivere Rolle übernehmen, mit dem Schwerpunkt auf der Durchführung der einschlägigen Bestimmungen der Resolutionen des Sicherheitsrats.** In der Tat gilt es, die Menschenrechte bei der gesamten Tätigkeit der Vereinten Nationen durchgängig in die Entscheidungsprozesse und Erörterungen einzubeziehen. Das Konzept der Menschen-

rechte als handlungsleitendes Prinzip hat in den letzten Jahren stärkere Aufmerksamkeit erhalten, wird aber bei den wichtigsten Politik- und Finanzentscheidungen noch immer nicht ausreichend berücksichtigt.

145. Alle diese Beobachtungen weisen auf die Notwendigkeit hin, das Amt des Hohen Kommissars für Menschenrechte zu stärken. Die Rolle der Hohen Kommissarin in den Bereichen Krisenmaßnahmen, nationaler Kapazitätsaufbau auf dem Gebiet der Menschenrechte, Unterstützung für die Millenniums-Entwicklungsziele und Konfliktprävention hat sich zwar erweitert, doch ist das Menschenrechts-Amt nach wie vor viel zu schlecht dafür ausgerüstet, das breite Spektrum der Herausforderungen zu bewältigen, denen sich die internationale Gemeinschaft auf dem Gebiet der Menschenrechte gegenübersteht. **Dem von den Mitgliedstaaten abgegebenen Bekenntnis zu den Menschenrechten müssen entsprechende Ressourcen folgen, damit das Amt verstärkt zur Wahrnehmung seines außerordentlich wichtigen Mandats befähigt wird. Ich habe die Hohe Kommissarin gebeten, innerhalb von 60 Tagen einen Aktionsplan vorzulegen.**

146. Die Hohe Kommissarin und ihr Amt müssen in die ganze Bandbreite der Tätigkeiten der Vereinten Nationen einbezogen werden. Dies kann jedoch nur gelingen, wenn unsere Menschenrechtsmechanismen auf starken zwischenstaatlichen Grundlagen stehen. In Abschnitt V werde ich daher einen Vorschlag zur Umwandlung desjenigen Organs unterbreiten, das die tragende Säule des Menschenrechtssystems der Vereinten Nationen bilden sollte – die Menschenrechtskommission.

147. Doch auch die Menschenrechts-Vertragsorgane müssen effektiver und reaktionsfähiger gegenüber Verletzungen der Rechte werden, deren Wahrung ihnen übertragen ist. Das System der Vertragsorgane ist immer noch zu wenig bekannt, es wird dadurch beeinträchtigt, daß viele Staaten ihre Berichte zu spät oder gar nicht vorlegen und daß die Berichterstattungspflichten sich überschneiden, und es wird weiter geschwächt durch die unzureichende Umsetzung von Empfehlungen. **Es sollten harmonisierte Leitlinien für die Berichterstattung an alle Vertragsorgane fertiggestellt und angewandt werden, damit diese Organe als ein einheitliches System arbeiten können.**

...

V. Stärkung der Vereinten Nationen

...

B. Die Räte

...

166. Ich bin der Auffassung, daß wir das Gleichgewicht wieder herstellen müssen, mit drei Räten, von denen jeweils einer a) für den Weltfrieden und die internationale Sicherheit, b) für wirtschaftliche und soziale Fragen und c) für die Menschenrechte zuständig ist – deren Förderung, die von Anfang an eines der Ziele der Organisation war, jetzt offensichtlich wirksamerer operativer Strukturen bedarf. Diese Räte sollten zusammen die Aufgabe haben, die aus Gipfeltreffen und anderen Konferenzen der Mitgliedstaaten hervorgehende Agenda zu fördern, und sie sollten die globalen Foren bilden, in denen die Fragen der Sicherheit, der Entwicklung und der Gerechtigkeit angemessen behandelt werden können. Die ersten beiden Räte existieren ja bereits, aber sie müssen gestärkt werden. Für den dritten ist eine einschneidende Überholung und Aufwertung unserer bestehenden Menschenrechtsmechanismen erforderlich.

...

Der geplante Menschenrechtsrat

181. Die Menschenrechtskommission hat der internationalen Gemeinschaft ein universelles Rahmenwerk auf dem Gebiet der Menschenrechte an die Hand gegeben, das aus der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte, den beiden Internationalen Pakten²¹ und anderen

zentralen Menschenrechtsverträgen besteht. Während ihrer jährlichen Tagung lenkt die Kommission den Blick der Öffentlichkeit auf Menschenrechtsfragen und Menschenrechtsdebatten, dient als Forum für die Ausarbeitung der Menschenrechtspolitik der Vereinten Nationen und schafft ein einmaliges System besonderer Verfahren, die von unabhängigen Sachverständigen durchgeführt werden und die es gestatten, die Einhaltung der Menschenrechte nach Themen und Ländern zu beobachten und zu analysieren. Die enge Interaktion der Kommission mit hunderten zivilgesellschaftlicher Organisationen ermöglicht ihr eine Zusammenarbeit mit der Zivilgesellschaft, wie sie sonst nirgendwo existiert.

182. Die Fähigkeit der Kommission zur Wahrnehmung ihrer Aufgaben wird jedoch durch schwindende Glaubwürdigkeit und abnehmende Professionalität immer stärker untergraben. Insbesondere haben sich Staaten mit der Absicht um die Mitgliedschaft in der Kommission beworben, nicht etwa die Menschenrechte zu stärken, sondern sich vor Kritik zu schützen oder an anderen Kritik zu üben. Somit ist ein Glaubwürdigkeitsdefizit entstanden, das den Ruf des Systems der Vereinten Nationen insgesamt überschattet.

183. **Wenn die Vereinten Nationen den Erwartungen von Männern und Frauen in der ganzen Welt gerecht werden wollen – ja, wenn die Organisation die Sache der Menschenrechte ebenso ernst nehmen will wie die Sache der Sicherheit und der Entwicklung – dann sollten die Mitgliedstaaten übereinkommen, die Menschenrechtskommission durch einen kleineren ständigen Menschenrechtsrat zu ersetzen.** Die Mitgliedstaaten müßten entscheiden, ob sie den Menschenrechtsrat zu einem Hauptorgan der Vereinten Nationen oder einem Nebenorgan der Generalversammlung machen wollen. In beiden Fällen würden seine Mitglieder jedoch mit einer Zweidrittelmehrheit der anwesenden und abstimmenden Mitgliedstaaten unmittelbar von der Generalversammlung gewählt. Durch die Schaffung dieses Rates würde den Menschenrechten eine autoritativere Stellung eingeräumt, wie sie dem Primat entspricht, der ihnen in der Charta der Vereinten Nationen zugewiesen wird. Die Zusammensetzung des Rates und die Amtszeit seiner Mitglieder sollte von den Mitgliedstaaten festgelegt werden. Die in den Rat gewählten Staaten sollten sich zur Einhaltung der höchsten Normen auf dem Gebiet der Menschenrechte verpflichten.

Individualbeschwerden gegen Österreich und Deutschland vor dem Menschenrechtsausschuß (1988 bis Mitte 2005)

Bernhard Schäfer

Nachfolgend werden die gegen deutschsprachige Staaten entschiedenen Individualbeschwerden nach dem Fakultativprotokoll (FP) zum Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte (Pakt) in einer Übersicht mit Fundstellenangaben, Beschwerdegegenstand und kurzem Ergebnis sowie, wenn eine Verletzung festgestellt wurde, Anmerkungen zur Umsetzung der Auffassungen durch den Vertragsstaat zusammengestellt.

Der Pakt wurde gemeinsam mit dem FP und dem Internationalen Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte von der Generalversammlung der Vereinten Nationen am 16. Dezember 1966 verabschiedet (Res. 2200 A (XXI), UN-Dok. A/6316 (1967), S. 49ff.). Der Pakt ist ein völkerrechtlicher Vertrag, der einen umfangreichen Katalog bürgerlicher und politischer Rechte enthält, z.B. das Recht auf Leben (Art. 6), das Folterverbot (Art. 7), das Recht auf ein faires Verfahren (Art. 14), die Gedanken-, Gewissens-, Religions- und Weltanschauungsfreiheit (Art. 18). Zur Überwachung der Einhaltung der Verpflichtungen der Vertragsstaaten aus diesem Pakt wurde ein Ausschuß für Menschenrechte errichtet, der seine Funktion unter anderem durch die Prüfung von Individualbeschwerden wahrnimmt. Im Individualbeschwerdeverfahren prüft der Menschenrechtsausschuß Beschwerden („Mitteilungen“) von Einzelpersonen, die behaupten, Opfer einer Verletzung eines ihrer Paktrechte durch einen Vertragsstaat zu sein. Das Verfahren ist nicht im Pakt selbst, sondern im FP geregelt. Wird durch den Ausschuß bei der Prüfung einer solchen Beschwerde eine Verletzung festgestellt, spricht er dies sowie zu erfolgende Abhilfemaßnahmen in sog. Auffassungen („Views“) aus.

Das Menschenrechtsmagazin berichtet regelmäßig über die im Rahmen der Individualbeschwerdeverfahren erzielten Ergebnisse in Teil II des Berichts über die Arbeit des Menschenrechtsausschusses (in diesem Heft von *Sebastian Schulz*, S. 146ff.). Das Verfahren wird ausführlich dargestellt von *Bernhard Schäfer*, Die Individualbeschwerde nach dem Fakultativprotokoll zum Zivilpakt: Ein Handbuch für die Praxis, 2004.

Zu den deutschsprachigen Vertragsparteien des Paktes gehören neben der Bundesrepublik Deutschland und der Republik Österreich auch das Fürstentum Liechtenstein und die Schweizerische Eidgenossenschaft. Jedoch wurden gegen Liechtenstein, das Vertragspartei des Paktes und des FP seit dem 10. März 1999 ist, bisher keine Beschwerden entschieden; die Schweiz, die seit dem 18. September 1992 Vertragspartei des Paktes ist, ist dem FP noch nicht beigetreten (Stand: 18. Juli 2005).

Die Republik Österreich ist seit dem 10. Dezember 1978 Vertragspartei des Paktes und seit dem 10. März 1988 auch des FP. Gegen sie wurden bisher insgesamt 18 Beschwerden entschieden, wovon *neun* für unzulässig, *vier* für unbegründet und *fünf* für (teilweise) begründet erklärt wurden.

Die Bundesrepublik Deutschland ist seit dem 23. März 1976 Vertragspartei des Paktes und seit dem 25. November 1993 des FP. Gegen sie wurden bisher insgesamt 13 Beschwerden registriert, von denen 10 für unzulässig und *eine* für unbegründet erklärt wurden. Nach Angaben des UN-Hochkommissariats für Menschenrechte ist noch *eine* Beschwerde anhängig und wurde *ein* weiteres Verfahren eingestellt (Stand der Angaben vom 8. April 2005, www.ohchr.org/english/bodies/hrc/stat2.htm, zuletzt besucht am 18. Juli 2005).

Republik Österreich

Parteien (Beschwerdenr.)	Datum d. Entsch.	Einzeldok., UN-Dok.	Jahresbericht, UN-Dok.	Gerügte(r) Artikel und Beschwerdegegenstand	Ergebnis
<i>Pauger ./.</i> Österreich (415/1990)	26.03.1992	CCPR/C/44/ D/415/1990 (1992)	A/47/40 (1992), Annex IX.R	Art. 26 Pakt; Ungleichbehandlung bei der Hinterbliebenenversorgung zwischen Witwen u. Witwern (s.a. unten Nr. 716/1996)	Verletzung von Art. 26 Pakt*¹
<i>H.H. ./.</i> Öster- reich (427/1990)	22.10.1992	CCPR/C/46/ D/427/1990 (1992)	A/48/40 II (1993), Annex XIII.F	Art. 7, 17, 23 u. 26 Pakt; Beeinträchtigungen der Ehre u. des Rufes	Unzulässig (Art. 2 u. 5 Abs. 2 lit. b FP)
<i>Nahlik ./.</i> Österreich (608/1995)	22.07.1996	CCPR/C/57/ D/608/1995 (1996)	A/51/40 II (1996), Annex IX.E	Art. 26 Pakt; Ungleichbehandlung von aktiven u. im Ruhestand befindlichen Angestellten	Unzulässig* (Art. 2 FP; unzureichend substantiiert)
<i>Darwish ./.</i> Österreich (679/1996)	28.07.1997	CCPR/C/60/ D/679/1996 (1997)	A/52/40 II (1997), Annex VII.M	Art. 7, 14 Abs. 1, 14 Abs. 2 u. 14 Abs. 3 Pakt; Haftbedingungen; Einzelhaft; Unschuldsvermutung; etc.	Unzulässig (Art. 2 u. 3 FP; unvereinbar/ unsubstantiiert)
<i>Pauger ./.</i> Österreich (716/1996)	25.03.1999	CCPR/C/65/ D/716/1996 (1999)	A/54/40 II (1999), Annex XI.Y	Art. 26 Pakt; Abfindungszahlungen an Witwer geringer als an Witwen (s.a. auch oben Nr. 415/1990)	Verletzung von Art. 26 Pakt²
<i>Althammer et al. ./.</i> Öster- reich (803/1998)	21.03.2002	CCPR/C/74/ D/803/1998 (2002)	A/57/40 II (2002), Annex X.A	Art. 26 Pakt; Sozialversicherung; Höchstbeitragsgrenze; etc.	Unzulässig* (Art. 2 FP; unsubstantiiert)
<i>Krausser ./.</i> Österreich (890/1999)	23.10.2002	CCPR/C/76/ D/890/1999 (2002)	A/58/40 II (2003), Annex VI.I	Art. 2, 12, 14, 17 u. 26 Pakt; Verfahrensmängel; Entscheidung über Sorgerecht; Strafrechtliche Verfolgung; etc.	Unzulässig (Art. 1, 2 u. 5 Abs. 2 lit. b FP)
<i>Mahabir ./.</i> Österreich (944/2000)	26.10.2004	CCPR/C/82/ D/944/2000 (2004)		Kein best. Vorschrift genannt; betr. Art. 8, 10, 17 u. 26 Pakt; diskriminierende Behandlung in Haft	Unzulässig* (Art. 2 u. 5 Abs. 2 lit. a und b FP)
<i>Karakurt ./.</i> Österreich (965/2000)	04.04.2002	CCPR/C/74/ D/965/2000 (2002)	A/57/40 II (2002), Annex IX.II	Art. 26 Pakt; § 53 Abs. 1 Arbeitsverfassungsgesetz; Wählbarkeit österr. u. EWR-Staatsangehöriger, aber nicht anderer Staatsangehöriger	Verletzung von Art. 26 Pakt*³

Parteien (Beschwerdenr.)	Datum d. Entsch.	Einzeldok., UN-Dok.	Jahresbericht, UN-Dok.	Gerügte(r) Artikel und Beschwerdegegenstand	Ergebnis
<i>Kollar ./.</i> Österreich (989/2001)	30.07.2003	CCPR/C/78/D/989/2001 (2003)	A/58/40 II (2003), Annex VI.S	Art. 14 Abs. 1 u. 26 Pakt; gleicher Zugang zu unabhängigem u. unparteiischem Gericht; Disziplinarentscheidung	Unzulässig (Art. 5 Abs. 2 lit. a FP wegen Vorbehalt)
<i>Irschik ./.</i> Österreich (990/2001)	19.03.2004	CCPR/C/80/D/990/2001 (2004)	A/59/40 II (2004), Annex X.I	Art. 26 Pakt; Diskriminierung durch weitere Anwendung verfassungswidrig erklärter Vorschriften des Einkommens- u. Familienbesteuerungsgesetz (Art. 140 Abs. 7 Bundes-Verfassungsgesetz)	Unzulässig (Art. 2 u. Art. 5 Abs. 2 lit. a FP, letzteres wegen Vorbehalt)
<i>Althammer et al. ./.</i> Österreich (998/2001)	08.08.2003	CCPR/C/78/D/998/2001 (2003)	A/58/40 II (2003), Annex V.AA	Art. 26 Pakt; Pensionsbezüge; indirekte Diskriminierung	Keine Verletzung von Art. 26 Pakt
<i>Dichtl et al. ./.</i> Österreich (999/2001)	07.07.2004	CCPR/C/81/D/999/2001 (2004)	A/59/40 II (2004), Annex X.J	Art. 26 Pakt (vgl. Anm. zu Nr. 803/1998)	Unzulässig (Art. 2 FP)
<i>Wallmann et al. ./.</i> Österreich (1002/2001)	01.04.2004	CCPR/C/80/D/1002/2001 (2004)	A/59/40 II (2004), Annex IX.W	Art. 22 Abs. 1 Pakt, Vereinigungsfreiheit; Zwangsmitgliedschaft in Handelskammer u. Mitgliedschaftsgebühren	Keine Verletzung von Art. 22 Abs. 1 Pakt
<i>Pertterer ./.</i> Österreich (1015/2001)	20.07.2004	CCPR/C/81/D/1015/2001 (2004)	A/59/40 II (2004), Annex IX.Z	Art. 14 Abs. 1 i.V.m. Art. 25 u. 26 Pakt; Disziplinarverfahren; kein faires, öffentliches u. zügiges Verfahren	Verletzung von Art. 14 Abs. 1 Pakt
<i>Deisl ./.</i> Österreich (1060/2002)	27.07.2004	CCPR/C/81/D/1060/2002 (2004)	A/59/40 II (2004), Annex IX.CC	Gerügte Verletzung von Art. 14 Abs. 1 u. 26 Pakt; Baurecht; Rechtsmittel gegen Abrißverfügung; kein faires, öffentliches u. zügiges Verfahren	Keine Verletzung von Art. 14 Abs. 1 Pakt
<i>Weiss ./.</i> Österreich (1086/2002)	03.04.2003	CCPR/C/77/D/1086/2002 (2003)	A/58/40 II (2003), Annex V.FF	Art. 2 Abs. 3, 7, 10 Abs. 1 u. 14 Abs. 5 Pakt; Art. 9, 26 u. 14 Abs. 1 Pakt; Art. 9 Abs. 1 Pakt u. Art. 1 u. 5 FP; Auslieferung an die USA entgegen einer Entscheidung des Ausschusses nach Art. 86 VerfO** (vorläufige Maßnahmen)	Verletzung von Art. 14 Abs. 1 S. 1 i.V.m. Art. 2 Abs. 3 Pakt u. Verpflichtungen aus FP (Art. 86 VerfO**) ⁴

Parteien (Beschwerdenr.)	Datum d. Entsch.	Einzeldok., UN-Dok.	Jahresbericht, UN-Dok.	Gerügte(r) Artikel und Beschwerdegegenstand	Ergebnis
<i>Pohl et al. ./.</i> <i>Österreich</i> (1160/2003)	09.07.2004	CCPR/C/81/ D/1160/2003 (2004)	A/59/40 II (2004), Annex IX.JJ	Art. 26 Pakt; (Art. 14 Abs. 1 Pakt in bezug auf eine Person); Baurecht; Bauland; unterschiedl. Behandlung von Grundstückseigentümern	Keine Verletzung von Art. 26 Pakt

Bundesrepublik Deutschland

Parteien (Beschwerdenr.)	Datum d. Entsch.	Einzeldok., UN-Dok.	Jahresbericht, UN-Dok.	Gerügte(r) Artikel und Beschwerdegegenstand	Ergebnis
<i>K.V. & C.V. ./.</i> <i>Deutschland</i> (568/1993)	08.04.1994	CCPR/C/50/ D/568/1993 (1994)	A/49/40 II (1994), Annex X.CC	Art. 18 Pakt; Steuerverweigerung aus Gewissensgründen wegen Verwendung für militärische Zwecke; Quäker	Unzulässig (ratione temporis wegen Vorbehalt; Art. 3 FP)
<i>Maloney ./.</i> <i>Deutschland</i> (755/1997)	29.07.1997	CCPR/C/60/ D/755/1997 (1997)	A/52/40 II (1997), Annex VII.P	Art. 17, 23 u. 24 Pakt; Familienrecht; Besuchsrecht des Vaters; etc.	Unzulässig (Art. 2; Art. 5 Abs. 2 lit. b FP)
<i>Rogl ./.</i> <i>Deutschland</i> (808/1998)	25.10.2000	CCPR/C/70/ D/808/1998 (2000)	A/56/40 II (2001), Annex XI.D	Art. 14 Abs. 1, 17 Abs. 1 u. 2, 23 Abs. 1 u. 4 sowie Art. 24 Abs. 1 u. 2 Pakt; Rechte des Bf. u. seiner Tochter; Familienrecht; Namenswechsel der Tochter	Unzulässig (Art. 5 Abs. 2 lit. b u. Art. 2 FP)
<i>Kehler ./.</i> <i>Deutschland</i> (834/1998)	22.03.2001	CCPR/C/71/ D/834/1998 (2001)	A/56/40 II (2001), Annex XI.H	Art. 23 u. 24 Pakt; Familienrecht; Besuchsrecht des Vaters, Rechte der Kinder	Unzulässig (Art. 2 FP)
<i>Baumgarten ./.</i> <i>Deutschland</i> (960/2000)	31.07.2003	CCPR/C/78/ D/960/2000 (2003)	A/58/40 II (2003), Annex V.W	Art. 15 u. 26 Pakt; Verurteilung wegen versuchten u. vollendeten Totschlags als Chef der Grenztruppen; „Mauerschützen“; Strafbarkeit nach DDR- Recht u. Völkerrecht	Keine Verletzung von Art. 15 u. 26 Pakt festgestellt
<i>Neremberg et al. ./.</i> <i>Deutschland</i> (991/2001)	27.07.2001	CCPR/C/72/ D/991/2001 (2001)	A/56/40 II (2001), Annex XI.Q	Art. 14 Pakt; Entschädigung für Enteignung während NS-Zeit; gütliche Einigung; Länge des Verfahrens	Unzulässig (Art. 1, 2, 3, 5 Abs. 2 lit. a und b FP)

Parteien (Beschwerdenr.)	Datum d. Entsch.	Einzeldok., UN-Dok.	Jahresbericht, UN-Dok.	Gerügte(r) Artikel und Beschwerdegegenstand	Ergebnis
<i>P.L. ./.</i> <i>Deutschland</i> (1003/2001)	22.10.2003	CCPR/C/79/ D/1003/2001 (2003)	A/59/40 II (2004), Annex X.K	Art. 14 Abs. 1 sowie Art. 23 Abs. 4 u. 24 Abs. 1 Pakt; Sorgerecht; Anhörung der Kinder vor Gericht u. Vorlage anderer Beweise	Unzulässig (Art. 5 Abs. 2 lit. b FP)
<i>Petersen ./.</i> <i>Deutschland</i> (1115/2002)	01.04.2004	CCPR/C/80/ D/1115/2002 (2004)	A/59/40 II (2004), Annex X.T	Art. 2 Abs. 1 u. 3, Art. 3, 14, 17 u. 26 Pakt; Familienrecht; Änderung des Nachnamens des Sohnes; etc.	Unzulässig (Art. 2 u. 5 Abs. 2 lit. a FP)
<i>Arenz et al. ./.</i> <i>Deutschland</i> (1138/2002)	24.03.2004	CCPR/C/80/ D/1138/2002 (2004)	A/59/40 II (2004), Annex X.U	Art. 2 Abs. 1, 18, 19, 22, 25, 26 u. 27 Pakt; Ausschluß aus CDU wegen Scientology-Mitgliedschaft; Bestätigung durch Gericht	Unzulässig (Art. 2 FP)
<i>Riedl- Riedenstein et al. ./.</i> <i>Deutschland</i> (1188/2003)	02.11.2004	CCPR/C/82/ D/1188/2003 (2004)		Art. 14 Abs. 1 u. 26 Pakt; willkürliche Zurückweisung von Entschädigungsansprüchen durch strikteren Beweisstandard als in vergangenen Fällen	Unzulässig (Art. 2 u. 5 Abs. 2 lit. b FP)
<i>Vlad ./.</i> <i>Deutschland</i> (1214/2003)	01.04.2004	CCPR/C/80/ D/1214/2003 (2004)	A/59/40 II (2004), Annex X.X	Art. 2 Abs. 3, 14 Abs. 1, 16, 17, 23 Abs. 1 u. 26 Pakt; unangemessene Verzögerung der Verfahren; mangelhafte Untersuchung seiner Beschwerden; etc.	Unzulässig (Art. 1, 2, 3 u. 5 Abs. 2 lit. b FP)

* Der Entscheidung sind ein oder mehrere Sondervoten beigefügt.

** Art. 86 a.F.; Art. 92 VerfO nach der Neunummerierung der Verfahrensordnung des Menschenrechtsausschusses im Jahr 2004, UN-Dok. CCPR/C/3/Rev.7 (2004).

¹ Zur Umsetzung der Auffassungen im Fall *Pauger gegen Österreich* (Nr. 415/1990):

Der Vertragsstaat zeigt unter dem 11. August 1992 an, daß mangels besonderen Umsetzungsrechts („enabling legislation“) keine Entschädigung an den Beschwerdeführer (Bf.) gezahlt werden kann, UN-Dok. A/52/40 I (1997), Nr. 524.

² Zur Umsetzung der Auffassungen im Fall *Pauger gegen Österreich* (Nr. 716/1996):

Der Vertragsstaat ficht mit einer Eingabe vom 23. Februar 2000 die Auffassungen des Ausschusses in diesem Fall an und behauptet, daß seine Pensionsverhältnisse nicht diskriminierend seien. Er sei daher nicht in der Lage, den Auffassungen des Ausschusses zu entsprechen. Dieser Antwort folgend fand ein Treffen zwischen dem Sonderberichterstatter zur Umsetzungskontrolle der Auffassungen (Special Rapporteur on the Follow-up on Views, nachfolgend Sonderberichterstatter) und einem Staatenvertreter am 25. Juli 2000 statt, UN-Dok. A/55/40 I (2000), Nr. 606.

Mit Schreiben vom 18. Dezember 2001 informierte der Bf. den Ausschuß, daß der Vertragsstaat weder der Verletzung abgeholfen noch die Diskriminierung eingestellt habe. Per Verbalnote vom

21. Januar 2002 informierte der Vertragsstaat den Ausschuß darüber, daß die Gesetze zur Hinterbliebenenrente den Gleichbehandlungsgrundsatz seit 1995 vollständig respektieren würden. Aus Budgetgründen könne das abgeänderte Rentenrecht jedoch nicht rückwirkend angewandt werden. Auch gebe es keine Möglichkeit einer freiwilligen Zahlung an den Bf., welche ebenfalls eine ungerechtfertigte Ungleichbehandlung des Bf. mit anderen Witwern in gleicher Lage und um so mehr mit jüngeren Witwen/Witwern darstellen würde. Demgemäß könne der Vertragsstaat die Auffassungen des Ausschusses nicht umsetzen, UN-Dok. A/57/40 I (2002), Nr. 233.

Mit Schreiben vom 25. November 2002 wiederholte der Anwalt des Bf., daß der Bf. nach wie vor keine wirksame Abhilfe erhalten habe, UN-Dok. A/58/40 I (2003), Nr. 226.

Im Follow-up-Report (UN-Dok. CCPR/C/80/FU1) empfiehlt der Sonderberichterstatter u.a., daß der Vertragsstaat seine Entscheidung, die Auffassungen des Ausschusses nicht umzusetzen, überdenken und andere Möglichkeiten der Abhilfe einbeziehen sollte, UN-Dok. A/59/40 I (2004), Nr. 230.

³ Zur Umsetzung der Auffassungen im Fall *Karakurt gegen Österreich* (Nr. 965/2000):

Der Vertragsstaat informierte den Ausschuß am 21. September 2002 darüber, daß die Auffassungen in der Originalsprache im Internet veröffentlicht wurden und eine deutsche Übersetzung erarbeitet werde. Die Auffassungen wurden auch durch Berichte in großen Zeitungen und Pressekonferenzen bekannt gemacht. Der Vertragsstaat gab jedoch an, daß er mit der Entscheidung, welche Schritte zu unternehmen seien, das Ergebnis zweier ähnlich gelagerter, vor dem Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte und dem Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften anhängiger Fälle abwarten werde, UN-Dok. A/58/40 I (2003), Nr. 227.

Im Follow-up-Report (UN-Dok. CCPR/C/80/FU1) empfahl der Sonderberichterstatter, daß eine Erinnerung zur Antwort an den Vertragsstaat geschickt werde, UN-Dok. A/59/40 I (2004), Nr. 230.

⁴ Zur Umsetzung der Auffassungen im Fall *Weiss gegen Österreich* (Nr. 1086/2002):

Am 27. Mai 2003 unterbreitete der Rechtsbeistand einen im Namen des Bf. beim Bundesministerium für Justiz eingereichten Antrag. Der Rechtsbeistand erinnert daran, daß die österreichischen Behörden nach den Auffassungen des Ausschusses verpflichtet seien, die zuständigen US-Behörden zu kontaktieren. Er ersuche die Unterstützung des Ausschusses, um eine rechtzeitige Erfüllung dieser Empfehlung durch den Vertragsstaat sicherzustellen, UN-Dok. A/58/40 I (2003), Nr. 228.

Nachdem der Vertragsstaat bereits am 6. August 2003 den Ausschuß über die Bemühungen, die Auffassungen des Ausschusses zu veröffentlichen, informiert hatte, unterbreitete er am 9. August 2003 eingehende Ausführungen. Er verwies auf das Verfahren vor dem österreichischen Obersten Gerichtshof über den Ausschluß von Rechtsbehelfen für den Bf., dessen Urteil im September 2003 erwartet werde. Legislative Änderungen des Auslieferungsrechts als Resultat der Auffassungen würden beraten. Das US-Justizministerium sei über die Auffassungen informiert und gebeten worden, alle nach der Übergabe ergriffenen Verfahrensschritte Österreich anzuzeigen. Am 7. Mai 2004 ergänzte die Vertragspartei ihre Antwort. Sie teilte mit, daß der Oberste Gerichtshof am 9. September 2003 Herrn *Weiss* Wiedereinsetzung in den vorigen Stand in bezug auf sein Versäumnis, die Frist zur Erhebung von Einwänden einzuhalten, gewährt hat, aber die Beschwerde von Herrn *Weiss* gegen die Entscheidung des OLG Wien vom 8. Mai 2002, mit der die Auslieferung für zulässig erklärt wurde, abwies. Gemäß dem Strafrechtsänderungsgesetz von 2004, welches am 1. Mai 2004 in Kraft getreten ist, soll der Untersuchungsrichter über die Zulässigkeit der Auslieferung entscheiden, wogegen nunmehr beide, die Staatsanwaltschaft und die auszuliefernde Person, Rechtsbehelfe in zweiter Instanz einlegen können, UN-Dok. A/59/40 I (2004), Nr. 235 (siehe auch ebd., Nr. 230).

Europäische Union und die Gleichstellung von Frauen und Männern im Jahre 2004

Gunda Meyer

Inhaltsübersicht

I. Einleitung

II. Erzielte Fortschritte und neue Herausforderungen

III. Fazit

Der folgende Text faßt den von der Europäischen Kommission vorgelegten „Bericht zur Gleichstellung von Frau und Mann, 2004“ zusammen.

I. Einleitung

Auf dem Frühjahrsgipfel der Europäischen Union am 23. und 24. März 2000 in Lissabon beschlossen die Staats- und Regierungschefs eine wirtschafts- und sozialpolitische Agenda. Nach dieser Lissabonner Strategie soll die Europäische Union bis zum Jahre 2010 „zum wettbewerbsfähigsten und dynamischsten wissensbasierten Wirtschaftsraum der Welt gemacht werden, der dazu fähig sein soll, ein dauerhaftes Wirtschaftswachstum mit mehr und besseren Arbeitsplätzen und einem größeren sozialen Zusammenhalt zu erzielen.“ Voraussetzung für ein nachhaltiges Wirtschaftswachstum zur Verwirklichung der Lissabon-Strategie ist eine Reform der Arbeitsmärkte, insbesondere durch die Erlangung einer höheren Beschäftigungsquote von 70% bis zum Jahre 2010. Ein Instrument, um das Wirtschaftswachstum sowie den sozialen Zusammenhalt positiv zu beeinflussen, ist die Förderung der Gleichstellung der Geschlechter.

Die Mitgliedstaaten sollen die geschlechtsspezifischen Unterschiede bei den Beschäftigungsquoten, bei Arbeitslosenquoten und beim Arbeitsentgelt bis zum Jahr 2010 erheblich reduzieren.

II. Erzielte Fortschritte und neue Herausforderungen

In den letzten zehn Jahren gab es sowohl in den neuen als auch in den alten Mitgliedstaaten der Europäischen Union positive Entwicklungen im Bereich der Herbeiführung der Geschlechtergleichstellung.

Diese sind das Ergebnis strategischer Initiativen zur Förderung der Gleichstellung von Frauen und Männern auf EU-Ebene sowie auf Ebene der Mitgliedstaaten und sind durch das Wirtschaftswachstum und die allgemeinen gesellschaftlichen Umwälzungen möglich geworden. Allerdings bestehen bei der Förderung der Geschlechtergleichstellung und der Verringerung von geschlechtsspezifischen Diskrepanzen von Mitgliedstaat zu Mitgliedstaat Abweichungen und zeitliche Unterschiede.

Zwar verringern sich die geschlechtsspezifischen Unterschiede in den Bereichen Bildung, Beschäftigung und Forschung, gleichwohl bestehen nach wie vor erhebliche Hindernisse für die Verwirklichung der Gleichstellung von Mann und Frau.

Um weitere Fortschritte zu erzielen, sind eine verstärkte Überwachung und Bewertung der Aktivitäten der Mitgliedstaaten von entscheidender Bedeutung.

Da es sich bei der Ungleichbehandlung von Frauen und Männern um ein vielschichtiges Phänomen handelt, sollen im Folgenden die Fortschritte und die Herausforde-

rungen in den einzelnen Bereichen dargestellt werden.

1. Grundlagen

Von Anfang an gehörte die Gleichstellung von Mann und Frau zu den Grundprinzipien der Europäischen Union. Der Bereich der Gleichbehandlung ist im Zuge der verschiedenen Vertragsänderungen, durch Urteile des Europäischen Gerichtshofs und aufgrund von Richtlinien zu einer wichtigen Stütze der persönlichen Rechte der Bürgerinnen und Bürger der Europäischen Union geworden. In diesem Bereich wurde ein Grundstock von gleichen Rechten für alle, unabhängig von ihrem Geschlecht, geschaffen, der nun fest im „Acquis communautaire“ verankert ist. Dieser schafft die Grundlage für die Durchführung von Maßnahmen zur Förderung der Gleichstellung der Geschlechter.

Die Übernahme der europäischen Gleichstellungsrichtlinien in den Beitrittsländern ist nahezu abgeschlossen. Nun geht es darum, daß die nationalen Akteure die Durchführung der Rechtsvorschriften unterstützen.

Um die bestehenden Rechtsvorschriften für den Bürger verständlicher und zugänglicher zu machen, beabsichtigt die Kommission, die vorhandenen Rechtstexte durch einen einzigen umfassenden Text zu ersetzen und eine Richtlinie über die Durchführung des Grundsatzes der Chancengleichheit und Gleichbehandlung von Männern und Frauen in Beschäftigung und Beruf vorzuschlagen.

Auch außerhalb des Beschäftigungsbereichs hat die Kommission mit ihrem Vorschlag für eine neue Richtlinie auf der Grundlage von Artikel 13 EG-Vertrag zur Verwirklichung des Grundsatzes der Gleichbehandlung von Frauen und Männern beim Zugang zu und bei der Versorgung mit Gütern und Dienstleistungen einen ersten Schritt zum Verbot geschlechtsbedingter Diskriminierung gemacht.

Das Gender-Mainstreaming, d.h. die Einbeziehung der Dimension der Geschlech-

tergleichstellung in alle Politikfelder und alle Phasen der politischen Entscheidungsfindung, wurde gleichzeitig mit spezifischen Maßnahmen sowohl in den Mitgliedstaaten als auch auf EU-Ebene bereits in die Wege geleitet. Für die Umsetzung des Gender-Mainstreamings in die Praxis bedarf es eines Engagements der Mitgliedstaaten, der Kommission und des Rates in allen Politikfeldern. Dazu zählt auch die Bereitstellung von kohärenten, vergleichbaren und aktuellen nach Geschlecht aufgeschlüsselten Daten und die Weiterentwicklung von Indikatoren der Geschlechtergleichstellung als Instrument für das Gender-Mainstreaming, in dem die Fortschritte in den einzelnen Politikbereichen bewertet werden. Außerdem obliegt es den Mitgliedstaaten und der Kommission, durch regelmäßige Berichterstattung und Ergebnisbewertung den Fortschritt zu überwachen und Ressourcen für die Förderung der Chancengleichheit bereitzustellen.

Dieser duale Ansatz ist auch in der Europäischen Beschäftigungsstrategie festgehalten worden, die die Frage der Geschlechtergleichstellung in die politische Agenda aufgenommen hat und so ein Instrument zur Behandlung der geschlechtsspezifischen Unterschiede auf dem Arbeitsmarkt zur Verfügung stellt. Die neuen beschäftigungspolitischen Leitlinien setzen verstärkte Bemühungen seitens der Mitgliedstaaten voraus.

Für die Durchführung der Europäischen Beschäftigungsstrategie wurden aus Strukturfonds, insbesondere aus dem Europäischen Sozialfonds, Mittel bereitgestellt. Der Geschlechtergleichstellung muß auch weiterhin bei den Ressourcen Priorität eingeräumt werden.

2. Bildung und Beschäftigung

Nach wie vor bestehen große geschlechtsspezifische Unterschiede sowohl bei den Erwerbstätigen als auch bei den Erwerbslosen. Diesen Unterschieden kann nur mit einem mehrdimensionalen Ansatz begegnet werden, wie im Folgenden aufgezeigt wird.

a) Bildungsquoten

Auf dem Gebiet der Bildungsquoten haben sich in den letzten Jahrzehnten bedeutsame Veränderungen vollzogen. Männer gehen häufiger ohne Abschluß von der Sekundarstufe II ab und in den meisten Mitgliedstaaten stellen Frauen die Mehrheit derjenigen, die einen Hochschulabschluß machen (55%). Allerdings gehen 61 % aller Promotionen auf das Konto von Männern; in der obersten Bildungsstufe herrscht also immer noch das traditionelle Muster vor.

b) Beschäftigungsquoten

Zwar sind die Beschäftigungsquoten für Frauen stärker angestiegen, als die für Männer und liegen nun bei 55,6 % (während sie in der ersten Hälfte der 1990er Jahre weniger als 50% betragen), aber der geschlechtsspezifische Unterschied bei den Beschäftigungsquoten ist nach wie vor sehr groß (17,2 Prozentpunkte).

In der erweiterten Union sind die geschlechtsspezifischen Unterschiede bei den Beschäftigungsquoten weniger ausgeprägt (16,3 Prozentpunkte), was aber vor allem darauf zurückzuführen ist, daß die Beschäftigungsquoten für Männer in den Beitrittsländern niedriger sind.

Die Arbeitslosenquoten steigen seit Mitte 2001 wieder an. Tendenziell haben sich die Unterschiede bei den Arbeitslosenquoten für Männer und Frauen weiter verringert, doch ist die Diskrepanz noch beträchtlich. Vor allem Frauen mit niedrigem Bildungsstand und ältere Frauen sowie Frauen mit Kleinkindern sind nach wie vor stärker von Arbeitslosigkeit bedroht. In den neuen Mitgliedstaaten sind die Arbeitslosenquoten zwar praktisch doppelt so hoch wie in den alten Mitgliedstaaten, doch sind die geschlechtsspezifischen Differenzen dort kleiner.

c) Geschlechtsspezifisches Lohngefälle

Das geschlechtsspezifische Lohngefälle in der EU liegt seit Jahren bei durchschnittlich 16 %, wobei die Diskrepanz im Privatsek-

tor deutlich größer ist, als im öffentlichen Sektor. Verantwortlich für dieses Gefälle sind Unterschiede bei der Erwerbsbeteiligung, Laufbahn- und Lohnstrukturen und die relative Unterbewertung von frauendominierten Berufen. In einigen Ländern hat sich bereits die Erkenntnis durchgesetzt, daß eine Verbindung zwischen der geschlechtsspezifischen Segregation auf dem Arbeitsmarkt und dem geschlechtsspezifischen Lohngefälle besteht.

d) Geschlechtersegregation

An der geschlechtsspezifischen Situation auf dem Arbeitsmarkt hat sich wenig geändert. Die Geschlechtersegregation nach Berufen liegt bei 25 %, die nach Sektoren bei 18 %. Frauen sind vorwiegend im Gesundheits- und Sozialwesen und in den Bereichen Erziehung und Unterricht, öffentliche Verwaltung und Einzelhandel beschäftigt. Unverhältnismäßig viele Männer sind als technische Fachkräfte, Ingenieure, Finanzfachkräfte und Manager tätig.

Dieses stereotype Muster spiegelt sich schon in der Wahl der Studienfächer wider: im Jahr 2001 betrug der EU-Durchschnitt der Hochschulabsolventinnen in den Fächern Naturwissenschaften, Mathematik und Informatik 36 % und in den Fächern Ingenieurwissenschaften und Bauwesen 21 %.

e) Besonderheiten bei Niedriglohngruppen

Die Hindernisse, mit denen Frauen und Männer beim Zugang zur Beschäftigung konfrontiert sind, und die geschlechtsspezifischen Unterschiede in diesem Zusammenhang sind in Niedriglohngruppen noch größer. Die Mehrzahl der armen Erwerbstätigen sind Männer, während bei den Nichterwerbstätigen die Frauen in der Überzahl sind. Damit sind Frauen stärker von Armut bedroht, da sie ohne ein eigenständiges Einkommen im Fall des Auseinanderbrechens der Familie oder häuslicher Gewalt vor enormen finanziellen Schwierigkeiten stehen. 35 % der alleinerziehenden

den Eltern, zumeist Frauen, leben in Armut.

f) Lösungsansätze

Der Tendenz, daß die Löhne in Berufen und Sektoren gesenkt werden, wenn die Anzahl von Frauen dort zunimmt, ist entgegenzuwirken. Dabei ist es äußerst wichtig, für diese Problematik zu sensibilisieren und konkrete Schritte zu ergreifen, um regelmäßig die Lohndiskrepanzen zu prüfen, die Berufsklassifikationssysteme zu überarbeiten und das Lohnniveau und die Jobbewertungssysteme transparent zu gestalten.

Wichtig ist weiter, daß die Mitgliedstaaten flexible Arbeitszeitregelungen sowohl für Frauen als auch für Männer fördern, bei denen Ansprüche und Leistungen im Bereich der sozialen Sicherheit gewahrt bleiben und die nicht zu einer Segmentierung und Segregation des Arbeitsmarktes führen. Steuer- und Leistungssysteme müssen dahingehend reformiert werden, daß Hemmnisse beseitigt und finanzielle Anreize für Frauen geboten werden, eine Arbeit aufzunehmen oder erwerbstätig zu bleiben. Auch müssen arbeitspolitische Maßnahmen ergriffen werden, damit Frauen nach einem Elternurlaub oder einer längeren freiwilligen Unterbrechung der Berufstätigkeit aufgrund von familiären Verpflichtungen ins Berufsleben zurückkehren.

Die Mitgliedstaaten sollen ferner Ansätze begleiten und unterstützen, die auf die Überwindung geschlechtsspezifischer Stereotype ab dem Kindergartenalter abstellen. So soll vermieden werden, daß sich die geschlechtsspezifische Segregation in der Erziehung auf den Arbeitsmarkt überträgt. Auf EU-Ebene und auf Ebene der Mitgliedstaaten sollen Mittel zur Verfügung gestellt werden, um wirksame Mechanismen einzuführen bzw. zu verstärken, die darauf abzielen, Wissenschaftlerinnen aktiver in die wissenschaftliche Forschung einzubinden, sowie die Fortschritte bei Maßnahmen zu ermitteln, die durchgeführt werden, um Frauen für eine Tätigkeit in der Wissen-

schaft zu gewinnen, sie dort zu halten und als Wissenschaftlerinnen zu fördern.

3. Männer und Frauen in Entscheidungspositionen

Nach wie vor besteht ein Ungleichgewicht von Frauen und Männern in Entscheidungspositionen, sowohl auf EU-Ebene als auch auf nationaler Ebene. Zwar stieg in den 1990er Jahren die Zahl von Frauen in leitender Stellung und in Spitzenpositionen in 10 der 15 Mitgliedstaaten, dennoch sind Männer doppelt so häufig in Führungspositionen vertreten wie Frauen und haben dreimal häufiger Spitzenpositionen inne. Im Jahr 2002 hatte ein Anteil von 30% Frauen Führungspositionen in der EU inne; 25,4 % der Parlamentssitze waren von Frauen besetzt. Auch in der Wissenschaftlern sind Frauen nach wie vor unterrepräsentiert: nur 30% im öffentlichen Bereich sind Frauen, in der Industrieforschung nur 15%.

Leichte Fortschritte sind bei den politischen Entscheidungsprozessen zu verzeichnen: 10 Mitgliedstaaten haben Bestimmungen zur Geschlechterparität in ihre Verfassung oder in Gleichstellungsrechtsvorschriften aufgenommen.

Aus diesen Gründen bedarf es Strategien zur Beseitigung der Hindernisse, mit denen Frauen konfrontiert sind, wenn sie höhere und leitende Positionen anstreben. Es bedarf daher erneuter Zusagen und Partnerschaften von Regierungen, privaten Akteuren und politischen Parteien zur Verwirklichung einer uneingeschränkten Demokratie durch Herstellung des Geschlechtergleichgewichts in den Entscheidungsprozessen in allen Bereichen der Gesellschaft auf EU-Ebene und auf nationaler Ebene. Um die Empfehlung des Rates über die ausgewogene Mitwirkung von Frauen und Männern an Entscheidungsprozessen sicherzustellen, müssen die Mitgliedstaaten Schritte unternehmen. Die Sozialpartner sollten Initiativen fördern, um die Vertretung von Frauen in den repräsentativen Organisationen und Verhandlungsgremien zu fördern.

4. *Frauen zwischen Beruf und Familie*

Die häuslichen und familiären Pflichten werden nach wie vor überwiegend von Frauen wahrgenommen. Dies wirkt sich auf ihre Arbeitsregelungen aus und schränkt ihre Chancen auf einen Arbeitsplatz ein, der den durchschnittlichen Arbeitsplätzen für Männer vergleichbar ist. Die Beschäftigungsverhältnisse von Frauen sind durch Unterbrechungen gekennzeichnet. Sie arbeiten überdurchschnittlich oft in Teilzeitjobs und atypischen Beschäftigungsverhältnissen. Diese Faktoren wirken sich negativ auf die Laufbahn, das Entgelt und die Rente aus und können auch dazu führen, daß Frauen weniger geneigt sind, einer Beschäftigung nachzugehen.

Der Europäische Rat von Barcelona hat im Jahr 2002 den hohen Stellenwert, der der Vereinbarungs politik in der Europäischen Beschäftigungsstrategie zukommt, bestätigt und die Förderung von Kinderbetreuungseinrichtungen als Zielvorgabe festgehalten. Die Mitgliedstaaten haben der Aufforderung Folge geleistet und zahlreiche Anstrengungen zur Verbesserung der Kinderbetreuungseinrichtungen unternommen.

Ein weiterer Schwerpunkt im Rahmen der Beschäftigungspolitik wurde auf verbesserte Elternurlaubsregelungen gelegt. So haben einige Mitgliedstaaten Maßnahmen ergriffen, die Väter ermutigen sollen, von ihrem Recht auf Elternurlaub Gebrauch zu machen, etwa indem ihnen das Recht eingeräumt wird, den Elternurlaub mit Teilzeit zu kombinieren. In einigen Ländern besteht sogar das Recht auf Vaterurlaub sowie die Regelung, daß Vater und Mutter den Urlaub frei untereinander aufteilen können. Jedoch sind diese Maßnahmen noch nicht von Erfolg gekrönt gewesen. Die traditionelle Aufteilung von Betreuungspflichten und Berufstätigkeit zwischen Mann und Frau besteht nach wie vor.

In diesem Bereich gilt es, Männern und Frauen die Möglichkeit zu geben, ein Gleichgewicht zwischen Familie und Beruf zu finden. Vor allem Männer müssen dazu ermutigt werden, familiäre Verpflichtungen zu übernehmen. Dieses kann im Wege

finanzieller oder anderer Anreize geschehen. In jedem Falle müssen Sensibilisierungsmaßnahmen in die Wege geleitet werden, um bei den Arbeitgebern einen Bewußtseinswandel herbeizuführen. Um die negativen Auswirkungen zu minimieren, die ein längerer Elternurlaub auf die Beschäftigung haben kann, sollte der Elternurlaub für beide Elternteile gefördert werden.

Durch Schaffung ausreichender und angemessener Kinderbetreuungseinrichtungen soll Frauen und Männern die Option offen bleiben, eine Beschäftigung aufzunehmen bzw. auf dem Arbeitsmarkt zu verbleiben. Dabei müßte der Qualität und der Erreichbarkeit dieser Einrichtungen und den besonderen Bedürfnissen von berufstätigen Eltern in puncto Flexibilität und Dauer der Kinderbetreuung besser Rechnung getragen werden.

In Anbetracht der Alterung der Bevölkerung ist auch der Aspekt der Betreuung pflegebedürftiger Angehöriger zu berücksichtigen.

5. *Vermeidung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und Frauenhandel*

In den nationalen Aktionsplänen für die soziale Eingliederung wird häusliche Gewalt als Risikofaktor für die soziale Ausgrenzung von Frauen aufgezeigt. Häusliche Gewalt verletzt das Opfer in seinen Rechten auf Leben, Sicherheit, Freiheit und in seiner Würde. Gleichzeitig ist häusliche Gewalt der Ausdruck unausgewogener Machtverhältnisse zwischen Mann und Frau.

Zur Bekämpfung von Gewalt wurde das Programm DAPHNE 2000-2003 als symbolisch wichtiges Instrument zur Bekämpfung und Vermeidung von Gewalt angenommen. Mitgliedstaaten und Kommission müssen die Aktionen zur Vermeidung und Bekämpfung des Frauenhandels intensivieren. Erforderlich sind ein umfassender Ansatz, der die Aspekte Kriminalisierung, Gewährung von Schutz und Hilfe für Opfer von Gewalt und Menschenhandel ab-

deckt sowie Präventivmaßnahmen wie grenzübergreifende Zusammenarbeit umfaßt. Wichtig ist vor allem die Unterstützung von Maßnahmen, die der Eingliederung von Opfern von Frauenhandel in den Arbeitsmarkt dienen.

III. Fazit

Zwar kann ein positiver Trend beim Abbau der geschlechtsspezifischen Unterschiede in verschiedenen Politikbereichen bestätigt werden, jedoch erfolgt dieser Abbau zu langsam und es sind verstärkte Anforderungen erforderlich, um die Ziele der Lissabonner Strategie zu erreichen.

Weitere Informationen zur Gleichstellungspolitik der EU-Kommission finden sich im Internet unter:

www.europa.eu.int/comm/employment_social/equ_opp/index_en.htm

Der vorliegend besprochene Bericht wurde vom Amt für amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften erst Anfang 2005 vorgelegt. Nach Abschluß des Manuskripts erschien bereits der „Bericht zur Gleichstellung von Frau und Mann, 2005“. Wir beabsichtigen, hierüber im nächsten Heft zu informieren.

Aus dem Europarat

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



Europäische Sozialcharta

Berichtersteller: Norman Weiß

I. Allgemeines

Die Europäische Sozialcharta (ESC) garantiert Rechte und Freiheiten; sie etabliert einen Überwachungsmechanismus, der die Beachtung dieser Rechte und Freiheiten durch die Vertragsparteien sicherstellt. Die ESC aus dem Jahre 1961 wurde 1996 revidiert: Die revidierte Europäische Sozialcharta (rESC), die 1999 in Kraft trat, soll den ursprünglichen Vertrag, der zwischenzeitlich mit drei Protokollen versehen wurde, nach und nach ersetzen.

Serbien und Montenegro hat die rESC am 22. März 2005 unterzeichnet und die „ehemalige jugoslawische Republik Mazedonien (FYROM)“ hat die ESC am 31. März 2005 ratifiziert. Damit haben heute alle 46 Mitgliedstaaten des Europarats entweder die ESC (1961) oder die rESC (1996) unterzeichnet; 37 Mitgliedstaaten des Europarats haben einen der beiden oder alle beide Verträge ratifiziert. Für Bosnien-Herzegowina, Georgien, Liechtenstein, Monaco, Rußland, San Marino, Serbien-Montenegro, die Schweiz und die Ukraine ist freilich noch keiner der beiden Verträge verbindlich. Eine Übersicht über die aktuellen Ratifikationsstände bietet die unter der Adresse

www.coe.int/T/F/Droits_de_l%27Homme/Cse/1_Pr%27sentation_g%27n%27rale/Sig+rat01June05.pdf

einsehbare Tabelle (frz./engl.)

Die in der ESC garantierten Rechte betreffen alle Menschen in ihrem täglichen Leben, darunter in solch unterschiedlichen Gebieten wie Wohnung, Gesundheit, Erziehung, Beschäftigung, rechtlicher und sozialer Schutz, Freizügigkeit von Personen und Nichtdiskriminierung.

II. Staatenberichtsverfahren

Der bereits angesprochene Überwachungsmechanismus hat mehrere Komponenten. An erster Stelle ist das Staatenberichtsverfahren zu erwähnen. Hier legen die Vertragsstaaten einen Bericht vor, der erläutert, wie sie die ESC rechtlich und tatsächlich umsetzen. Jeder Bericht betrifft einige der von dem jeweiligen Vertragsstaat akzeptierten Bestimmungen der

Charta. Der „Europäische Ausschuß für soziale Rechte“ (European Committee for Social Rights – ECSR), der aus 15 Mitgliedern besteht, die vom Ministerkomitee des Europarats gewählt werden, prüft diese Berichte. Das ECSR erklärt in sogenannten Conclusions, ob die Staaten ihre Verpflichtungen aus der Charta erfüllen oder nicht. Wenn das ECSR zu der Feststellung kommt, ein Staat erfülle seine Verpflichtungen nicht, und dieser Staat daraufhin keine Maßnahmen zur Verbesserung der Situation ergreift, so kann das Ministerkomitee den Vertragsstaat in einer Empfehlung um Abhilfe ersuchen.

Im vergangenen Berichtszyklus (XVII - 2) hat sich das ECSR mit den Art. 7, 8, 11, 14 und 18 ESC beschäftigt und ihre Umsetzung und Beachtung durch die Mitgliedstaaten Dänemark, Deutschland, Ungarn, Lettland, Malta, Polen, Portugal, Spanien und Türkei überprüft. Die Conclusions des ECSR liegen seit Anfang Juni auf den Internetseiten des Europarates vor:

www.coe.int/T/E/Human_Rights/Esc/3_Reporting_procedure/2_Recent_Conclusions/2_By_Year/Social_Charter/Table_of_conclusions_2004.asp#TopOfPage

Für die Sitzung vom 13. bis zum 15. Juni 2005 waren die nachträglich eingereichten Berichte aus Belgien, Finnland, Island und den Niederlanden auf die Tagesordnung gesetzt.

Dieser Berichtszyklus ist danach abgeschlossen. Für den Berichtszyklus XVIII-1, der sich auf die Jahre 2002/2004 erstreckt, sind die Berichte bis zum 31. Juni 2005 einzureichen, die Conclusions des ECSR werden Ende Februar 2006 abgesetzt werden.

Frankreich, Rumänien, Slowenien und Schweden wurden nach der rESC geprüft. Die Conclusions des Ausschusses zu diesen Vertragsstaaten liegen ebenfalls vor:

www.coe.int/T/E/Human_Rights/Esc/3_Reporting_procedure/2_Recent_Conclusions/2_By_Year/Revised_Social_Charter/

III. Kollektivbeschwerdeverfahren

Mit dem Zusatzprotokoll zur ESC (Kollektivbeschwerde) aus dem Jahre 1995, das 1998 in Kraft trat (und heute für dreizehn Vertragsstaaten gilt, zu denen noch immer nicht die Bundesrepublik Deutschland zählt), wurde der Beschwerdemechanismus unter der ESC dahingehend ergänzt, daß Kollektivbeschwerden an das ECSR gerichtet werden können. Antragberechtigt sind verschiedene, von den Vertragsstaaten zu benennende Organisationen, in der Praxis oftmals Gewerkschaften. Die Entscheidung des Ausschusses wird den Parteien des Streits und dem Ministerkomitee zugeleitet. Letzteres verabschiedet eine Resolution, in der es die Conclusions des Ausschusses zur Kenntnis nimmt und dem betroffenen Vertragsstaat empfehlen kann, bestimmte Maßnahmen zu ergreifen, um die Situation in Einklang mit den Bestimmungen der Charta zu bringen.

Im Verfahren der Kollektivbeschwerde hat das ECSR im Dezember 2004 zwei Beschwerden gegen Frankreich und eine gegen Italien für zulässig erklärt. Weitere vier Beschwerden waren am 8. Juni 2005 noch anhängig; bislang wurden insgesamt 31 Beschwerden nach dem Zusatzprotokoll zur ESC (Kollektivbeschwerde) registriert.

Zu drei weiteren, gegen Frankreich gerichteten Beschwerden hatte das ECSR seine jeweilige Entscheidung bereits Ende 2004 an das Ministerkomitee des Europarates weitergeleitet. Am 4. Mai 2005 verabschiedete das Ministerkomitee, das inhaltlich an die Conclusions des Ausschusses gebunden ist, jeweils eine Resolution, um den Fall zum Abschluß zu bringen.

Zunächst ist Beschwerde 14/2003, International Federation of Human Rights ./.. Frankreich zu erwähnen. Frankreich hatte neue Kostenregeln im Gesundheitswesen eingeführt, die insbesondere illegale Immigranten negativ betrafen, und unbegleitete Minderjährige komplett

von der medizinischen Versorgung durch den Staat ausgeschlossen. In der Beschwerde wurde dies als Verletzung von Art. 13 Nr. 1, 4 und von Art. 17 Nr. 1 in Verbindung mit Art. E (Nichtdiskriminierung) und Art. G (Beschränkungen) rESC verstanden. Das ECSR bezog sich auf den gesamten Inhalt und die Ziele der Sozialcharta und ihre Verbindungen mit der EMRK und schloß daraus, daß elementare Werte des europäischen Menschenrechtssystems berührt seien. Der komplette Ausschluß von Ausländern von medizinischen Leistungen, selbst dann, wenn sie sich illegal im Gebiet eines Vertragsstaates aufhalten, verstoße gegen die Charta. Nach dieser grundsätzlichen Erklärung stellte das ECSR allerdings fest, daß die neu eingeführte Kostenregelung keinen kompletten Ausschluß illegaler Einwanderer von den staatlich angebotenen medizinischen Leistungen bedeute, da in jedem Fall die Notfallversorgung gewährleistet bleibe. Allerdings sei der Ausschluß von Kindern illegaler Einwanderer und von unbegleiteten Minderjährigen nicht mit der ESC vereinbar.

In einer weiteren, ebenfalls gegen Frankreich gerichteten Beschwerde (16/2003, Confédération Française de l'Encadrement – CFE - CGC ./ . Frankreich) war behauptet worden, die Bestimmungen in dem Gesetz Nr. 2003/47 vom 17. Januar 2003, die die Arbeitszeiten von bestimmter Managergruppen betrafen, verstießen gegen Art. 2, 4 und 6. Das ECSR kam zu dem Ergebnis, daß die gesetzlich zugelassene exzessive Länge der wöchentlichen Arbeitszeit und das Fehlen vernünftiger Schutzbestimmungen eine Verletzung von Art. 2 Nr. 1 rESC darstelle. Außerdem, so das ECSR, sei die Zahl der Wochenarbeitsstunden für diejenigen Manager, die nicht von einer höheren Überstundenvergütung profitierten, extrem hoch. Dies widerspreche Art. 4 Nr. 2 rESC.

In dem dritten Fall (22/2003, Confédération générale du travail – CGT ./ . Frankreich) war es ebenfalls um das Gesetz Nr. 2003/47 vom 17. Januar 2003 gegangen. Die CGT hatte sich gegen Vorschriften gewandt, die unter anderem die Löhne und Arbeitszeiten betreffen. Der Ausschuß stellte eine Verletzung von Art. 2 Nr. 1 rESC fest.

Außerdem setzte der Ausschuß in sechs weiteren Fällen seine Conclusions zu Beginn des Jahres 2005 ab, und das Ministerkomitee entschied im April und Juni 2005 abschließend. Beschwerdegegner waren hier Belgien, Portugal, Italien, Irland und Griechenland (zwei Fälle). Eine letzte Entscheidung gegen Belgien fällt der Ausschuß am 27. Mai 2005, diese wird entsprechend den Vorschriften erst am 28. September 2005 veröffentlicht werden.

Von den sechs zuvor genannten Beschwerden waren fünf von der World Organisation Against Torture (OMCT) eingereicht worden. Übereinstimmend warf die Organisation den fünf Staaten vor, das nationale Recht verbiete nicht wirksam die körperliche Züchtigung von Kindern und verletze deshalb Art. 17 rESC bzw. Art. 17 ESC. In beiden Bestimmungen werden die Vertragsstaaten aufgefordert, Schritte zu unternehmen, um den Schutz von Kindern vor körperlicher Gewalt sicherzustellen. Das ERSC stellte fest, daß Portugal und Italien keine Verletzung vorzuwerfen sei. Gegenüber Belgien und Irland stellte der Ausschuß eine Verletzung des Art. 17 rESC fest, gegenüber Griechenland eine Verletzung von Art. 17 ESC. Das Ministerkomitee nahm in seinen Resolutionen jeweils von der Auffassung des ECSR Kenntnis und wies in den Fällen von Irland und Griechenland auf die zwischenzeitlich beabsichtigten oder eingeleiteten Maßnahmen hin, um die Lage von Kindern zu verbessern.

Im sechsten Fall, der ebenfalls gegen Griechenland gerichtet war, hatte das European Roma Rights Centre weitreichende und massive Diskriminierungen von Sinti und Roma auf dem Wohnungssektor in rechtlicher und tatsächlicher Hinsicht behauptet (15/2003, European Roma Rights Centre ./ . Griechenland). Der Ausschuß hatte eine Verletzung von Art. 16 ESC bejaht. In seiner Resolution nahm das Ministerkomitee hiervon Kenntnis, wies aber gleichzeitig auf die vielfältigen Bestrebungen und Maßnahmen Griechenlands hin, die die Situation der Sinti und Roma dort verbessern sollen.

Menschenrechtskommissar des Europarates¹

Berichterstatterin: Gunda Meyer

I. Länderbesuche

1. Kroatien (14. bis 16. Juni 2004)

In seinem am 4. Mai 2005 veröffentlichten Bericht über Kroatien spricht der Menschenrechtskommissar *Alvaro Gil-Robles* insbesondere den Arbeitsrückstand juristischer Fälle, die Rückkehr von Flüchtlingen, die Zustände in den Gefängnissen, die Problematik der vermißten Personen und die Situation der Roma an.

2. Russische Föderation (15. bis 31. Juli 2004 und 19. bis 29. September 2004)

Der Menschenrechtskommissar besuchte sechs der sieben russischen Bundesdistrikte, u.a. die Regionen Khaborovsk, Irkutsk, Sverdlovsk, die Republik Tatarstan, die Regionen Krasnodar und Stavropol und die Tschetschenische Republik. Zum Abschluß seines Besuches kam es zu Treffen mit Ministern in Moskau.

Der Menschenrechtskommissar traf 48 Vertreter föderaler und regionaler Autoritäten, der Justiz und der Ordnungskräfte. Außerdem besuchte er 39 Einrichtungen wie z.B. Krankenhäuser, Schulen, Gerichte, Kasernen, Polizeidienststellen, Waisenhäuser, Altenheime und Gefängnisse und traf sich mit Vertretern von über 100 NGO.

Der am 20. April 2005 veröffentlichte Bericht schenkt der Justizverwaltung dem Verhalten der Polizei, den Verhältnissen in den Gefängnissen und dem Respekt für die Menschenrechte in der Armee besondere Aufmerksamkeit. Behandelt werden auch die Pressefreiheit, die Rechte von nationalen und religiösen Minderheiten, der Kampf gegen Rassismus und Fremdenfeindlichkeit, die Rechte von Ausländern, der Genuß sozialer Rechte, die Aktivitäten von NGO und Menschenrechtsinstitutionen, der Respekt für Menschenrechte in der Tschetschenischen Republik. Außerdem legt der Bericht die Situation von verletzlichen Gruppen wie Kindern und Frauen und, im Kontext mit der letzten Sozialreform, der Alten und Behinderten dar und schließt mit Empfehlungen an die russischen Autoritäten.

Am 27. Mai 2005 traf *Gil-Robles* in Moskau den russischen Präsidenten *Putin*, dem er seinen Bericht über die Menschenrechtssituation in der Russischen Föderation vorstellte. Vorher traf er sich mit dem russischen Justizminister *Yuri Chaika*, dem Innenminister *Rashid Nourgaliev* und Mitgliedern der russischen Delegation der Parlamentarischen Versammlung des Europarats.

3. Vereinigtes Königreich (4. bis 12. November 2004)

Während seines Besuches bereiste der Menschenrechtskommissar Edinburg, Belfast und London. Die Veröffentlichung des Berichts erst am 8. Juni 2005 beruhte auf der Verabschiedung der neuen Anti-Terror-Gesetzgebung im März 2005. Mit dieser wurde darauf reagiert, daß das House of Lords im Jahre 2003 in einer richterlichen Entscheidung die zeitlich unbegrenzte Inhaftnahme von terrorismusverdächtigen Ausländern verworfen hatte. Nunmehr sind die polizeilichen Maßnahmen ausdifferenziert und je nach dem Grad der Gefahr auszu-

¹ Grundlegend zum Mandat und zur Tätigkeit des Kommissars vgl. *Sebastian Schulz*, Halbzeit der Amtszeit: Der Menschenrechtskommissar des Europarats – ein Erfolgsmodell?, in: MRM 2003, S. 26-35.

sprechen. Der Bericht kritisiert überdies vor allem Änderungen im Asylsystem, das System der Jugendhaft, Haftbedingungen, und Anordnungen wegen unsozialen Verhaltens. Auch wird die Einhaltung der Menschenrechte in Nordirland beobachtet.

4. Schweiz (29. November bis 3. Dezember 2004)

Der Menschenrechtskommissar traf sich mit Autoritäten der Eidgenossenschaft und der Kantone Vaud, Zürich, Genf und Tessin, mit Menschenrechts-NGO, regionalen Ombudsleuten, und der Bundeskommission gegen Rassismus. Auch Asylbewerberzentren, Frauenhäuser und Gefängnisse in verschiedenen Kantonen wurden besucht.

Der am 8. Juni 2005 vorgestellte Bericht spricht u.a. die Situation von Ausländern, insbesondere von Asylsuchenden, die Justizverwaltung und deren Unabhängigkeit, den Schutz der Opfer von häuslicher Gewalt und die Menschenhandelsproblematik an.

5. Liechtenstein (9. bis 10. Dezember 2004)

Während seines Besuchs in Liechtenstein kam der Menschenrechtskommissar mit dem Premierminister und Regierungsmitgliedern, dem Präsident des Verfassungsgerichts, Mitgliedern der Justiz, Polizeikräften und Mitgliedern der Zivilgesellschaft sowie Prinz *Alois von und zu Liechtenstein* zusammen. Auch besuchte er das Gefängnis von Vaduz und ein Asylbewerberbegrüßungszentrum.

Hauptsächlich angesprochen wurde der Platz von Ausländern und deren Integrierung in die Gesellschaft, Menschenhandel, Rassismus, die Arbeitsweise der Justiz und der Polizei sowie Diskriminierung und Geschlechtergleichstellung. Am 4. Mai 2005 wurde der Bericht über die Lage in Liechtenstein veröffentlicht.

6. Spanien (10. bis 19. März 2005)

Für den Besuch in Spanien im März 2005 waren Treffen mit König *Juan Carlos I*, dem Ministerpräsidenten, den Ministern für Äußeres, Inneres und Justiz, den Präsidenten des Senats, des Abgeordnetenkongresses, des Verfassungsgerichtshofes und des Generalrates der Justiz sowie dem Ombudsmann geplant. Außerdem standen Besuche der Autonomen Regionen Katalonien, Baskenland und Andalusien auf dem Programm, wo der Menschenrechtskommissar mit den Ministerpräsidenten und Mitgliedern der Regierung und Vertretern von anderen bekannten regionalen Institutionen sprach. Treffen mit Nichtregierungsorganisationen fanden in jeder der besuchten Autonomen Regionen und in Madrid statt. Auch wollte der Menschenrechtskommissar Gefängnisse, Polizeistationen, Zentren für unbegleitete Minderjährige sowie Frauenhäuser besuchen.

Ein Bericht über den Besuch in Spanien liegt noch nicht vor.

II. Sonstiges

1. Dritter Runder Tisch von Menschenrechtsinstitutionen in Berlin (25. bis 26. November 2004)

Zum ersten Mal organisierte der Menschenrechtskommissar zusammen mit dem Deutschen Institut für Menschenrechte das Treffen nationaler Menschenrechtsinstitutionen entsprechend der Resolution (97) 11 des Ministerkomitees vom 30. September 1997. Der Runde Tisch brachte Vertreter nationaler europäischer Menschenrechtsorganisationen, internationale Experten, Nichtregierungsorganisationen und Vertreter der OSZE, der Vereinten Nationen

und Europäischen Union zusammen. Auch nahmen hohe Regierungsbeamte teil, deren Regierungen daran interessiert waren, nationale Institutionen in Übereinstimmung mit den Pariser Prinzipien zu schaffen. Der Runde Tisch zielte darauf ab, eine Verbindungen der Institutionen untereinander und mit dem Europarat zu schaffen.

Diskutiert wurden insbesondere drei Themen: Menschenhandel, der Menschenrechtsschutz im Kontext des Terrorismus und neueste Entwicklungen im System des Menschenrechtsschutzes des Europarats. Zum Abschluß des Runden Tisches wurde von allen Teilnehmern die Berliner Erklärung angenommen.

2. Stellungnahme zum Entwurf der Konvention über die Prävention von Terrorismus (2. Februar 2005)

Am 2. Februar 2005 präsentierte der Menschenrechtskommissar seine Stellungnahme zum vom Europarat ausgearbeiteten Entwurf der Konvention über die Prävention von Terrorismus. Aus diesem Anlaß wurde eine schriftliche und mündliche Besprechung mit europäischen nationalen Menschenrechtsorganisationen und in diesem Bereich tätigen Nichtregierungsorganisationen organisiert. In seiner Stellungnahme nimmt der Menschenrechtskommissar Bezug auf generelle Beobachtungen seiner vorherigen Berichte und analysiert den Entwurf Artikel für Artikel, empfiehlt Ergänzungen oder Änderungen. Vor allem wird dem mit der Ausarbeitung der Konvention befaßten Komitee angeraten, einige der Definitionen der genannten Straftaten zu präzisieren, um die Bezugnahmen zu den Regelungen der EMRK zu verstärken. Auch sollte ein Abschnitt geschaffen werden, der den Opfern von Terrorismus gewidmet ist, deren Recht auf Schutz anerkennt und Garantien für sie definiert.

3. Durchführung von Seminaren für die Einrichtung regionaler Ombudsleute in der Russischen Föderation (7. bis 8. Februar und 8. bis 14. Februar 2005)

Im Rahmen seines von der Europäischen Union unterstützten Programms, regionale Ombudsleute in Rußland einzusetzen und zu stärken, organisierte der Menschenrechtskommissar eine Reihe von Seminaren. Vom 7. bis 8. Februar 2005 leitete er eine Konferenz in Briansk über die Entwicklung regionaler Ombudsleute in Zentralrußland. Vom 8. bis 14. Februar 2005 organisierte er ein Trainingsseminar für die Mitarbeiter des vorläufigen tschetschenischen Ombudsmanns. Das Seminar sollte die Mitarbeiter in die Tätigkeiten und Arbeitsweisen von anderen russischen und europäischen regionalen Ombudsleuten einführen.

4. Anhörung zur Integration von weiblichen Migranten in Europa (1. März 2005)

Am 1. März 2005 fand in Paris eine Anhörung zur Integration von weiblichen Migranten in Europa statt, die von dem Komitee für Chancengleichheit für Frauen und Männer (Committee on Equal Opportunities for Women and Men) und dem Komitee für Migration, Flüchtlinge und Bevölkerung (Committee on Migration, Refugees and Population) der Parlamentarischen Versammlung des Europarates organisiert wurde. Zu den etwa 100 Teilnehmern der Veranstaltung zählten neben dem Menschenrechtskommissar *Alvaro Gil-Robles* und dem Deputy Secretary General des Europarates, *Maud de Boer-Buquicchio*, auch Parlamentarier aus 46 europäischen Ländern, Experten und Vertreter von NGO. Die Hauptthemen waren, Migranten einen Zugang zu den ihnen zustehenden Rechten zu verschaffen, Hindernisse bezüglich der Integration von Frauen zu erkennen und zu überwinden, die Teilnahme von Migrantinnen am öffentlichen und politischen Leben zu fördern.

5. Neunter Runder Tisch europäischer Ombudsleute (31. März bis 1. April in Kopenhagen)

Zusammen mit dem dänischen Ombudsmann, *Hans Gemmeltoft-Hansen*, organisierte der Menschenrechtskommissar den Neunten Runden Tisch Nationaler Ombudsleute mit mehr als 100 Teilnehmern aus ganz Europa. Dieser Runde Tisch soll die Verbindungen zwischen den Ombudsmännern untereinander sowie zum Europarat stärken. Gleichzeitig soll der 50. Jahrestag der Einrichtung von Ombudsleute in Dänemark gefeiert werden. Teilnehmer waren nationale Ombudsleute aus Mitgliedstaaten des Europarats, der Europäische Ombudsmann, Vertreter verschiedener Organe des Europarats, internationale Experten und Repräsentanten von Staaten, die einen nationalen Ombudsmann in ihrem Land einrichten wollen. Diskutiert wurde über die sich entwickelnde Rolle nationaler Ombudsleute in Europa und deren Verantwortlichkeit im Hinblick auf den Schutz des Rechts auf Privatsphäre und die Behandlung von schwierigen Gefangenen.

6. Veröffentlichung des vorläufigen Berichts zur Situation im Bereich der Menschenrechte der Roma, Sinti und Zigeuner (travellers) (4. Mai 2005)

Am 4. Mai 2005 veröffentlichte der Menschenrechtskommissar seinen vorläufigen Bericht über die Situation der Sinti, Roma und Zigeuner. Besonders betont er, daß die „lange Geschichte fortlaufender Diskriminierung und Verfolgung“ der Roma endlich ein Ende haben müsse. Etwa 10 Millionen Roma leben in nahezu allen Mitgliedstaaten des Europarats. In den meisten der vom Menschenrechtskommissar bereisten Ländern treffen sie bei der Ausübung ihrer Grund- und Menschenrechte auf beachtliche Hindernisse.

Der Bericht dokumentiert die entsprechenden Menschenrechtsverletzungen und präsentiert eine Reihe von Empfehlungen in den Bereichen von Bildung, Beschäftigung, Gesundheitswesen und der Behandlung durch die Behörden. In seinem Bericht ruft *Gil-Robles* zu einer Zusammenarbeit und Partnerschaft aller staatlichen Stellen, Institutionen und Betroffenen, um die für die Gewährleistung des vollen Respekts der Menschenrechte notwendigen Maßnahmen in die Tat umzusetzen. Diese Anstrengungen gegen Diskriminierung finden ihre rechtliche Grundlage im 12. Zusatzprotokoll zur Europäischen Menschenrechtskonvention und den Antidiskriminierungsrichtlinien der Europäischen Gemeinschaft.

Die Einrichtung des Europäischen Roma- und Zigeunerforums begrüßte der Menschenrechtskommissar, da dieses zum Verständnis der Vielfalt der Gemeinde der Roma in Europa beitrage und ihre Stimme in der europäischen und nationalen Entscheidungsfindung verstärke.

Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten¹

Berichterstatter: Sascha Wolff

Das Rahmenübereinkommen vom 1. Februar 1995, das seit dem 1. Februar 1998 in Kraft ist, wurde am 16. Februar 2005 von den Niederlanden als 36. vertragsschließender Partei ratifiziert. Die Niederlande erklärten bei der Ratifikation, daß sie das Übereinkommen auf die Friesen (friesische Bevölkerung) anwenden werden.

¹ Vgl. zum Rahmenübereinkommen den Beitrag von *Rainer Hofmann*, Die Rahmenkonvention des Europarates zum Schutz nationaler Minderheiten, in: MRM 2000, S. 63-73.

Außerdem erklärte die niederländische Regierung, sie sehe – abgesehen von Variationen im Wortlaut (despite variations in wording) – keine Unterschiede zwischen den Schutzbestimmungen des Art. 10 Nr. 3 des Übereinkommens und den Bestimmungen der Art. 5 Abs. 2 und Art. 6 Abs. 3 lit. (a) und (e) EMRK. Abschließend wird darauf hingewiesen, daß die Rahmenkonvention für das Königreich in Europa akzeptiert wird, sie also nicht für die weiteren zum Königreich gehörenden Gebiete, wie z.B. die niederländischen Antillen und Aruba, gilt.

I. Stellungnahmen des Beratenden Ausschusses im ersten Kontrollzyklus

Erstmals befaßte sich der Beratende Ausschusses unter dem Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten mit den Umsetzungsmaßnahmen in der ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien (FYROM). Die Stellungnahme wurde nach Anregung des Vertragsstaates veröffentlicht und ist zusammen mit der Reaktion der Regierung Mazedoniens im Internet abrufbar.

Zusammengefaßt sind folgende Punkte zu nennen:

Der Ausschuß begrüßt die im Einklang mit dem Ohrid-Abkommen (umfassendes Waffenstillstandsabkommen aus dem Jahre 2001) erbrachten konstitutionellen und legislativen Veränderungen, die Grundlagen für weitere, umfangreiche Schutzmaßnahmen, unter anderem in den Bereichen von Minderheitensprachen, der Bildung und der politischen Partizipation mit der Einführung des Prinzips gleichberechtigter Repräsentation von Minderheitenvertretern auf allen Ebenen der öffentlichen Verwaltung.

Der Ausschuß empfiehlt, die begonnenen Reformen entschlossen fortzusetzen. Hier sollten der Abschluß des Dezentralisierungsprozesses, der Gebrauch von Sprache und Schrift sowie die Einführung zusätzlicher Garantien im Bereich der Anti-Diskriminierung im Mittelpunkt der Anstrengungen stehen, damit das bestehende Rechtssystem vervollständigt und konsolidiert wird. In diesem Zusammenhang sollte die Regierung gewährleisten, daß der Situation zahlenmäßig kleinerer Minderheiten gebührend Rechnung getragen wird.

Die Pflege gegenseitigen Verständnisses und des interkulturellen Dialogs ist, so der Ausschuß, weiterhin für den sozialen Zusammenhalt in diesem Land unerlässlich, das durch den bewaffneten Konflikt von 2001 nachteilig beeinflusst wurde. Die speziell innerhalb der jüngeren Bevölkerungsgruppen beobachteten interethnischen Spannungen geben weiterhin Grund für starke Betroffenheit und bezeugen die Existenz signifikanter Barrieren zwischen den verschiedenen Gemeinschaften, besonders zwischen Albanern und Mazedoniern. Zusätzliche Anstrengungen sollten besonders im Bereich der Erziehung vorgenommen werden, insbesondere durch Förderung der Kenntnis der in der Region gesprochenen Sprachen, um die Interaktion zwischen den verschiedenen Bevölkerungsteilen zu fördern.

Außerdem soll dem Unterricht in der jeweiligen Minderheitensprache gefördert werden, wie es beispielsweise die Bevölkerungsgruppen der Türken und Albaner fordern. Das Verbot, Grundschulbildung privat zu organisieren, sollte in diesem Zusammenhang überdacht werden.

Die von der Gemeinschaft der Roma erlittenen Diskriminierungen auf verschiedenen Ebenen zeugen von erheblichen sozioökonomischen Differenzen zwischen ihnen und dem Rest der Bevölkerung. Unterschiede sind besonders deutlich im Bereich der Arbeit, des Wohnens, der Gesundheitsversorgung und Bildung. Es ist wichtig, daß die Regierung im Rahmen ihres diesbezüglichen Strategieplans alle notwendigen Schritte unternimmt, die Situation dieser Menschen zu verbessern.

Weitere Maßnahmen sind notwendig im Bereich der Medien, hier muß der Zugang für Angehörige von Minderheiten erleichtert bzw. gefördert werden. In der kulturellen Sphäre sollen die Maßnahmen zur Unterstützung der Erhaltung und Entwicklung von Minderheitskulturen, besonders der Kultur der Vlachen (Aromunen) verstärkt werden. Weiterhin sollten Maßnahmen erwogen werden, die reguläre Konsultationen auf institutioneller Ebene ermöglichen, bei denen Mängel im Bereich der Minderheitenpolitik erörtert werden.

II. Follow-up

Die irische Regierung und der Europarat organisierten am 28. Februar 2005 ein Follow-up-Seminar, um zu diskutieren, wie die Feststellungen der Überwachungsorgane der Rahmenkonvention zum Schutz nationaler Minderheiten in Irland implementiert werden. Das Seminar konzentrierte sich hierbei auf die Situation der Travellers (Roma) in Irland. Die Seminar Teilnehmer diskutierten, wie bei der Vorbereitung des im September 2005 fälligen zweiten periodischen Staatenberichts Irlands zu verfahren sei.

III. Stellungnahmen des Beratenden Ausschusses im zweiten Kontrollzyklus

Der Beirat hat während des zweiten Kontrollzyklus von Dezember 2004 bis Februar 2005 sechs Stellungnahmen zur Tschechischen Republik, zu Dänemark, Estland, Ungarn, Italien und Moldawien verabschiedet.

Die Stellungnahmen wurden dem Ministerkomitee überreicht, zu dessen Aufgaben es gehört, in Bezug auf die genannten Staaten Schlußfolgerungen und Empfehlungen zu verabschieden.

Die Stellungnahmen des Ausschusses sollen parallel zu den Äußerungen des Ministerkomitees veröffentlicht werden, sofern das Ministerkomitee nichts anderes entscheidet. Die betroffenen Staaten können indes einer früheren Veröffentlichung der Stellungnahmen zustimmen.

IV. Weitere Aktivitäten des Beratenden Ausschusses im zweiten Kontrollzyklus

Im Zeitraum von Dezember 2004 bis Februar 2005 reichten Malta, Finnland und die Slowakei ihre zweiten periodischen Staatenberichte ein, die auch im Internet verfügbar sind.

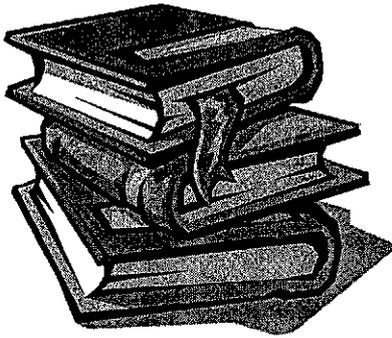
Zwischen dem 10. und 14. Januar 2005 besuchte eine Delegation des Ausschusses die italienischen Städte Trieste, Udine und Rom, um zu überprüfen, wieweit das Rahmenübereinkommen in Italien implementiert ist. Es war der sechste Besuch des Ausschusses innerhalb des zweiten Kontrollzyklus. Nachdem der Vertragsstaat seinen zweiten periodischen Staatenbericht im Mai 2004 eingereicht hatte, reiste die Delegation Anfang 2005 nach Italien, um weitere Informationen zu erhalten. Die Delegation traf Vertreter der Region Friaul und Venetien, sowie Vertreter der nationalen Regierung und weiterer relevanter Bereiche, wie beispielsweise Parlamentsmitglieder, NGO- und Minderheitenvertreter.

Vom 3. bis 4. Dezember 2004 fand in Pristina, Kosovo, ein Beratungstreffen statt, welches der Diskussion über die Vorbereitung eines Berichts über die Umsetzung des Rahmenübereinkommens im Kosovo dient. Die Vorlage eines solchen Berichts ist aufgrund des Abkommens vom 23. August 2004 zwischen der United Nations Interim Mission in Kosovo (UNMIK) und dem Europarat erforderlich. Dieser Bericht soll Auskunft über die Fortschritte geben, die im

Sinne der Rahmenkonvention auf legislativer und anderen Ebenen getätigt worden sind. Der Bericht war im Februar 2005 fällig. Das Treffen brachte alle relevanten Interessenvertreter, darunter Vertreter der Provisional Institutions of Self-Government (PISG), Vertreter im Kosovo arbeitender internationaler Organisationen, NGO und sämtlicher im Kosovo vertretenen Volksgruppen, zusammen. Der Delegation des Europarats gehörte u.a. auch der ehemalige Präsident Ausschusses, Professor *Rainer Hofmann*, an.

Am 14. Februar 2005 fand in Tiflis ein vom georgischen Außenministerium und dem Europarat organisiertes Treffen statt. Gegenstand der Besprechungen war die Ratifikation des Rahmenübereinkommens durch Georgien. Auch hier wurden alle relevanten Interessenvertreter versammelt, darunter Vertreter der Regierung und des Parlaments, von NGO, Interessenverbänden verschiedener Minderheiten sowie internationaler Organisationen. Der Präsident des Ausschusses, *Asbjørn Eide*, und *Boriss Cilevics*, Mitglied der Parlamentarischen Versammlung, nahmen an der Diskussion teil. Die Ratifikation des Rahmenübereinkommens seitens der georgischen Regierung ist Teil der im Zuge des Beitritts zum Europarat übernommenen Verpflichtungen. Das Rahmenübereinkommen wurde bereits im Jahr 2000 unterschrieben und soll erwartungsgemäß Ende September 2005 ratifiziert werden.

In Kooperation mit der Minority Rights Group International veranstaltete das Sekretariat der Rahmenkonvention zwischen dem 24. und 27. Februar 2005 in Straßburg ein Trainingsseminar für NGO. Ziel dieses Trainings war die Information über den Inhalt der Rahmenkonvention und seine Beobachtungsmechanismen. Außerdem wurden Wege diskutiert und identifiziert, wie NGO bestmöglich auf nationaler und auf europäischer Ebene bei der Kontrolle der Durchsetzung des Rahmenübereinkommens mitwirken können.



Buchbesprechungen

Andreas Zimmermann (Hrsg.), *Deutschland und die internationale Gerichtsbarkeit, Vortragsreihe am Walther-Schücking-Institut für Internationales Recht an der Universität Kiel im Wintersemester 2002/03 und Sommersemester 2003* (Veröffentlichung des Walther-Schücking-Instituts für Internationales Recht an der Universität Kiel, Band 149), Berlin: Duncker & Humblot, 2004, 118 S., ISBN 3-428-11706-9, 54,- €.

Das Buch ermöglicht durch die sechs Beiträge einen Blick auf die Völkerrechtsfreundlichkeit des Grundgesetzes in der praktischen Bewährung. Nachdem *Andreas Zimmermann*, einer der Direktoren des Walther-Schücking-Instituts, in einer knappen Einleitung den Rahmen des Buches skizziert hat, steuert *Jost Delbrück*, vormaliger Direktor des Walther-Schücking-Instituts, einen historischen Rückblick bei: „Internationale Gerichtsbarkeit – zur Geschichte ihrer Entstehung und der Haltung Deutschlands“. *Delbrück* gelingt es, Zeitumstände und Beweggründe, die im späten 19. und frühen 20. Jahrhundert zur Ausbildung der internationalen Gerichtsbarkeit beitragen, lebendig werden zu lassen. *Delbrück* beschreibt die aus dem damals noch uneingeschränkten Souveränitätsverständnis resultierende – vor allem vom Deutschen Reich betriebene – Ablehnung der obligatorischen Schiedsgerichtsbarkeit.

Erfolgreicher als die Schiedsgerichtsbarkeit auf freiwilliger Basis war der nach dem Ersten Weltkrieg im Schoße des Völkerbundes entwickelte Ständige Internationale Gerichtshof. Auch das Deutsche Reich hatte sich 1928 und 1933 für die Dauer von jeweils fünf Jahren auf der Grundlage der Reziprozität der obligatorischen Zuständigkeit des Ständigen Internationalen Ge-

richtshof unterworfen. Demgegenüber hat die Bundesrepublik Deutschland eine solche Erklärung mit Bezug auf den Internationalen Gerichtshof bis heute nicht abgegeben.

Der Ständige Internationale Gerichtshof erließ in den knapp zwanzig Jahren seines Bestehens einundzwanzig Urteile und erstattete sechsundzwanzig Rechtsgutachten. Sein Statut wurde praktisch unverändert vom Internationalen Gerichtshof, der am 18. April 1946 – dem Tag der Auflösung des Ständigen Internationalen Gerichtshofs – seine Tätigkeit aufnahm, übernommen.

Carl-August Fleischhauer, von 1994 bis 2003 Richter am Internationalen Gerichtshof, behandelt das Thema „Deutschland und der Internationale Gerichtshof“. Durch den Bezugspunkt Deutschland gliedert sich der Beitrag in die folgenden Abschnitte: Gründung des Internationalen Gerichtshofs, Verhältnis Deutschlands zu Internationalen Gerichtshof bis zur Aufnahme in die Vereinten Nationen, Verhältnis Deutschlands zum Internationalen Gerichtshof von 1973 bis heute und Deutschland als Partei vor dem Internationalen Gerichtshof.

Fleischhauer erläutert, auf welche Weise die Bundesrepublik bereits vor ihrer Aufnahme in die Vereinten Nationen zur Partei vor dem Internationalen Gerichtshof wur-

de. Die Bundesregierung gab zu einer Reihe von Verträgen, die eine Schiedsklausel enthielten und so Bezug auf den Internationalen Gerichtshof nahmen, Erklärungen im Sinne von Sicherheitsratsresolution 9 vom 15. Oktober 1946 ab. Auf der Grundlage dieser Erklärungen kam es zu zwei Verfahren, an denen die Bundesrepublik Deutschland – jeweils als Klägerin – beteiligt war, nämlich zum Verfahren über die Abgrenzung des Festlandssockels unter der Nordsee (Bundesrepublik Deutschland ./ . Niederlande und Bundesrepublik Deutschland ./ . Dänemark) im Jahre 1967 und im Verfahren über die isländische Fischereizone (Bundesrepublik Deutschland ./ . Island) im Juni 1972.

Nach der Aufnahme in die Vereinten Nationen und der dadurch automatisch gegebenen Mitgliedschaft im Statut des Gerichtshofs waren entsprechende Erklärungen nicht mehr erforderlich. *Fleischhauer* schildert sodann überblicksartig die verschiedenen Verfahren, in denen die Bundesrepublik Deutschland Partei war und kann, so sein Fazit, an diesen Fällen zeigen, daß die Bundesrepublik Deutschland „den Gerichtshof als Mittel der friedlichen Streitbeilegung sehr ernst nimmt“ und Vertrauen zum Internationalen Gerichtshof hat.

Siegbert Alber, früherer Generalanwalt am Europäischen Gerichtshof, behandelt das Thema „Deutschland und der Europäische Gerichtshof“. Sein Beitrag klärt in knappster Form zunächst über einige Grundlagen des Europarechts auf, nämlich die Stellung des Europäischen Gerichtshofs, die Rechtsquellen des europäischen Rechts, die Auswirkungen desselben auf das nationale Recht und über einige Grundsätze der Europäischen Rechtsprechung. Sodann erläutert *Alber* die Organisation der europäischen Gerichtsbarkeit, geht in diesem Zusammenhang auf die Arbeitsbelastung des Europäischen Gerichtshofes ein und erläutert dann ausführlicher die Grundzüge und Bedeutung des Europäischen Gerichtshofs unter verschiedenen Aspekten. Hierbei kommt der Vorrang des europäischen Rechts ebenso zur Sprache, wie die Rolle

des Binnenmarktes und die Rechte der Bürger. *Albers* Ausführungen machen nicht nur die enge Verzahnung der Rechtsmaterien deutlich, sondern lassen auch spüren, wie der Europäische Gerichtshof seine Aufgabe als Motor der Integration versteht und im Interesse der Gemeinschaften und der Union handhabt.

Hans-Peter Kaul war von 1996 bis 2003 der Leiter der deutschen Strafgerichtshofdelegation und wurde im Februar 2003 zum Richter am Internationalen Strafgerichtshof gewählt. Sein Beitrag unter dem Titel „Der Internationale Strafgerichtshof – das Vermächtnis von Nürnberg“ setzt sich dementsprechend mit der Entstehungsgeschichte des Statuts und der völkerstrafrechtlichen Vorgeschichte seit dem 2. Weltkrieg auseinander. *Kaul* erläutert auch die Verhandlungsergebnisse, die letztendlich zur Verabschiedung⁶ des Statuts von Rom geführt haben. Unter dem Gesichtspunkt, daß gerade die Amerikaner mit den Nürnberger Prozessen ein wichtiges Vermächtnis in die Welt gesetzt haben, ist *Kaul* mit der Haltung der USA gegenüber dem Internationalen Strafgerichtshof nicht zufrieden.

Rüdiger Wolfrum, Direktor des Max-Planck-Instituts für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht in Heidelberg und seit 1996 Richter am Internationalen Seegerichtshof, von Oktober 1996 bis September 1999 dessen Vizepräsident, behandelt „Das Streitbeilegungssystem des Seerechtsübereinkommens“. Er erläutert die Entstehungsgeschichte der Regeln zur seerechtlichen Streitbeilegung und beschreibt im Anschluß daran das Streitbeilegungssystem als ganzes, bevor er sich intensiv dem Verfahren vor dem Internationalen Seegerichtshof widmet. Dabei geht *Wolfrum* auf die bisher vom Internationalen Seegerichtshof entschiedenen Fälle ein.

Der Band schließt mit *Udo Di Fabio*s Beitrag „Das Bundesverfassungsgericht und die internationale Gerichtsbarkeit“. *Di Fabio* thematisiert die Aufgaben des höchsten deutschen Gerichts angesichts zunehmender internationaler Verrechtlichungen und

gewachsener Tätigkeit internationaler Gerichte. Am Beispiel von internationalem Menschenrechtsschutz, der Gerichtsbarkeit in GATT und WTO sowie des Europäischen Gerichtshofes macht der Beitrag deutlich, daß die nationale Gerichtsbarkeit eine wichtige Doppelfunktion innehat. Einerseits ist sie im Vorfeld internationaler Streitbeilegungen aufgefordert, möglichst viel zu erledigen und den innerstaatlichen Rechtsweg effektiv zu gestalten. Andererseits kommt ihr bei der Durchsetzung internationaler Gerichtsentscheidungen und

des Völkerrechts insgesamt eine wichtige Rolle zu, um so zu einer verstärkten Durchsetzung und Befolgung von Völkerrecht und internationalen Gerichtsentscheidungen beizutragen.

Der Band bietet einen authentischen Einstieg in die Verflechtungen, denen sich die Bundesrepublik Deutschland im Bereich des Völkerrechts und der darauf aufbauenden internationalen Gerichtsbarkeit gegenüber sieht.

Norman Weiß

Peter Kirchschräger/Thomas Kirchschräger/Andréa Belliger/David J. Krieger (Hrsg.), Menschenrechte und Terrorismus, 1. Internationales Menschenrechtsforum Luzern (IHRF) 2004, Bern: Stämpfli Verlag AG, 2004, 335 S., ISBN 3-7272-2820-2, 25,- SFr.

Die Wahrung und Weiterentwicklung der Menschenrechte ist wie in jeder modernen Gesellschaft auch in der Schweiz ein zentrales Anliegen nicht nur der Politik, sondern vieler gesellschaftlicher Bereiche. Das Internationale Menschenrechtsforum Luzern (IHRF) des Instituts für Kultur und Kommunikation der Universität Luzern bezweckt als Mittler zwischen Wissenschaft, Wirtschaft, Politik, Interessengruppen, Medien und Bildungsträgern die Unterstützung und Intensivierung der Menschenrechtsdebatte und die gezielte Sensibilisierung der Öffentlichkeit. Hierzu bietet es ein Forum, gemeinsam an aktuellen Themen im Bereich Menschenrechte mitzuarbeiten. Diese Publikation ist das Resultat der Tagung des 1. Internationalen Menschenrechtsforums Luzern zu dem Thema „Terrorismus und Menschenrechte“. Sie gliedert sich in vier Kapitel und spiegelt den Verlauf und die Ergebnisse des thematisch komplexen Forums wieder. Das erste Kapitel enthält Vorträge zum Thema „Menschenrechte heute“, die der wissenschaftlichen Tagung entspringen. Nachfolgend finden sich mehr oder weniger ausführliche Stellungnahmen, thematisch überschrieben „Menschenrechte und Terrorismus“, die wesentliche Gedanken der Teilnehmer eines Expertenpanels und einer

Diskussionsrunde enthalten. Die daran anschließenden Abschnitte geben Ergebnisse des Schüler-Projekts „Students meet Human Rights“ und des „Real Workshop“ wieder. Bei den zahlreichen, gelungenen Beiträgen in diesem Buch mußte eine subjektive Auswahl getroffen werden. Auch war es bei der Besprechung nicht immer möglich, die notwendige Breite zu bieten, die den Veröffentlichungen eigentlich zustünden.

Zu Beginn des ersten Abschnitts berichtet *Abdul Raziq Samadi* eindrucksvoll über die Menschenrechtssituation in seinem Land. Trotz erster Erfolge der afghanischen Nationalversammlung Loya Jirga bei der Wiederherstellung von Sicherheit und Ordnung fallen noch immer zahlreiche Zivilisten den Kämpfen rivalisierender Gruppen zum Opfer. Korrupte Territorialverwaltungen, die Macht lokaler Militärführer und das Fehlen effektiver Strafverfolgungsmechanismen sind größere Unsicherheitsfaktoren als die terroristische Bedrohung. Auch im Bereich des Menschenrechtsschutzes beschreibt der Autor Fortschritte. Die neue afghanische Verfassung gibt der unabhängigen afghanischen Menschenrechtskommission ihre notwendige Legitimität. *Samadi* erläutert abschließend fünf

fünf Schwerpunkte ihres Wirkens: Menschenrechtserziehung, Ausbau der Rechte der Frauen und Schutz der Rechte der Kinder, Aufbau einer Justizverwaltung und Beobachtung und Untersuchung von Menschenrechtsverstößen.

Georg Lohmann stellte sich anschließend die Frage, ob Menschenrechte eine moralische oder rechtliche Größe sind. Er versteht sie als moralische Werte, die ihrer Umsetzung willen einer Verrechtlichung unterliegen müssen, wobei Überlegungen aus den Bereichen Moral, Recht und Politik zusammenfließen. Er wendet sich der moralischen Begründung der Menschenrechte zu, ohne verkennen, daß eine Verletzung moralisch begründeter Ansprüche nur schwache Sanktionsmittel hat. Deshalb war es Aufgabe der Weltgemeinschaft, sie in starke, subjektive Recht des einzelnen zu verwandeln, die in einem Katalog der Menschenrechte mit drei Klassen mündeten. Realistisch gesehen zeigen sich bei dem Grad der rechtlichen Institutionalisierung der einzelnen Klassen noch erhebliche Unterschiede, abhängig vom Rechtsraum der jeweiligen Rechtsgemeinschaft. Universelle Menschenrechte bedürfen laut *Lohmann* einer globalen Verrechtlichung, die durch eine „Konstitutionalisierung des Völkerrechts“ erreicht werden kann. Diese Frage bekommt zuletzt Gewicht durch Herausforderungen des internationalen Terrorismus, dessen Problemen sich *Lohmann* zum Schluß widmet. Er kritisiert die menschenrechtsfeindliche amerikanische Doktrin, nach der terroristische Verbrechen die Verbringung und Behandlung der Täter in einem quasi rechtsfreien Raum rechtfertigen.

In vier Thesen gibt *Valentin Roschacher* einige grundsätzliche Überlegungen und Einschätzungen aus seiner praktischen Erfahrung zum Stellenwert des Strafrechts gegenüber Menschenrechten. Seine erste Behauptung, Strafrecht sei ein Menschenrecht, unterlegt er mit weiteren Thesen. So sei zunächst das Recht auf Strafe ein Menschenrecht des Täters, das sich zum einen aus seiner Zugehörigkeit zum Kollektiv, dessen Recht er verletzt hat und aus dem

Anspruch des Kollektivs auf Wiederherstellung des verletzten Rechts ableiten läßt. Zum anderen fließe es aus der individuellen Verletzung des Rechts durch den Täter und seinem individuellen Anspruch auf Wiederherstellung dieses Rechts. Des weiteren habe auch das Opfer ein Recht auf Bestrafung des Täters im Sinne eines universellen Menschenrechts. Die Opferrechte werden von den Strafverfolgungsbehörden im Rahmen von Gesetzgebungsverfahren und Opferhilfe vermehrt wahrgenommen. *Roschacher* mutmaßt, daß zur Bewahrung der Menschenrechte Strafrecht geeigneter als Kriegsrecht sei und bedauert, daß sich das Paradigma des „Kriegs gegen den Terror“ ungleich stärker und rücksichtloser durchzusetzen wußte, als die strafrechtliche Aufklärung und gerichtliche Verfolgung der Urheber des 11. Septembers. Er vergleicht den Kampf gegen den Terror sehr anschaulich mit einer medizinischen Operation, bei der besser das präzise Skalpell des Strafrechts zur Anwendung kommen sollte, als das grobe Handwerkszeug des Krieges und nennt Vorteile für das strafrechtliche Instrumentarium.

Klaus M. Leisinger geht in seinem sehr aufschlußreichen und detailreichen Beitrag „Business and Human Rights – Human Rights: A Business Duty?“ der Frage nach, ob Menschenrechte in Zeiten von Globalisierung und multinationalen Unternehmen auf der Strecke bleiben. In der Debatte thematisiert *Leisinger* unter Beachtung der völkerrechtlichen Dimension zunächst, in welcher Form die Achtung der Menschenrechte im Wirtschaftsleben von Bedeutung ist. Er nimmt auf den Human Development Report 2000 und die OECD Guidelines for Multinational Enterprises, sowie die UN Global Compact Initiative von UN-Generalsekretär Kofi Annan und die Arbeit der Sub-Commission der Human Rights Commission an der Entwicklung von Normen über „Responsibilities of Transnational Corporations and other Businesses on Human Rights“ Bezug. Dann wendet er sich verschiedenen gesellschaftlichen Fragen zu. Zwar hat in einer zivilisierten Gesellschaft jedermann die Pflicht, nach um-

fassendem Schutz der Menschenrechte zu streben. Auch ist eine florierende Wirtschaft *Leisinger* zufolge Voraussetzung für die Befriedigung grundlegender Bedürfnisse und wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Rechte. Letztlich ist jedoch der Staat Hüter der Menschenrechte. Hiernach führt der Autor Gedanken zur sozialen Verantwortung von Wirtschaftsunternehmen aus und unterteilt sie in drei Kategorien „muß“, „soll“ und „kann“. Obwohl sich die Verpflichtungen aus den Menschenrechtsverträgen vornehmlich an Staaten richten, sind vor allem auch die Unternehmen in der Verantwortung, die Armut zu bekämpfen. Im weiteren macht sich *Leisinger* interessante Gedanken über die Reichweite der menschenrechtlichen Verantwortung der Firmen und ein geeignetes Überwachungssystem.

Bertrand Ramcharan fragt: „Quo vadis Human Rights?“ Er zieht Bilanz über zehn Jahre Entwicklung nach Verabschiedung der Deklaration über die Universalität der Menschenrechte anlässlich der Wiener Menschenrechtskonferenz der Vereinten Nationen 1993. Die Universalität spielt eine entscheidende Rolle in seinen Ausführungen. Aus unterschiedlichen Gründen hat sie in vielen Teilen der Welt bisher eher formale denn praktische Bedeutung. Ebenfalls, so berichtet *Ramcharan* aus seiner praktischen Erfahrung, sind für viele Menschen auf der Welt grundlegende Menschenrechte wie ausreichende Ernährung, Gesundheit, Bildung und Lebensstandards noch immer illusorisch. Die Bekämpfung dieser Nachteile ist ein beachtenswerter Baustein in der Konfliktprävention im Rahmen von Friedensmissionen und humanitären Einsätzen. Nach der Behandlung einiger spezieller Frage seiner Arbeit und der Tätigkeit der UN-Menschenrechtskommission schließt *Ramcharan* mit dem optimistischen Gedanken, daß die jungen Menschen dieser Welt den Kampf für Menschenrechte fortführen und gewinnen wollen.

Am Ende des ersten Kapitels widmet sich *Kurt Imhof* in einer soziologischen Betrachtung der öffentlichen Geltung der Bürger-

und Menschenrechte in einem Zeitalter, in dem sich Menschenrechte über massenmediale Kommunikation vermitteln lassen. Neben der Stärkung dieser Rechte sind der öffentlichen Kommunikation auch schlimmste menschenrechtliche Verletzungen geschuldet. Er arbeitet die Bedeutung der Kommunikation für die Revolutionen der Menschen- und Bürgerrechte heraus. Intensive und nachhaltige Kommunikationsverdichtung sei ihm zufolge ausschlaggebend für einen sozialen Wandel. Zustimmungswert ist seine Feststellung, daß die medienvermittelte Kommunikation ein hilfreicher Seismograph bei der weltweiten Menschenrechtsentwicklung ist. Sie nimmt negative Entwicklungen zuerst auf und hilft, gegen zu steuern. Genozide sind nur bei kommunikativer Ausgrenzung möglich.

Der zweite Abschnitt faßt das Expertenpanel „Freiheit durch Sicherheit ohne Freiheit: Die Problematik der Terrorismusbekämpfung“ durch kurze Beiträge der teilnehmenden Fachleute zusammen. So macht sich beispielsweise *Knut Dörmann* Gedanken zur Beziehung zwischen humanitärem Völkerrecht und Terrorismus. Nach einem Blick auf die Quellen und den Regelungsbereich des humanitären Völkerrechts untersucht er es auf die Geltung für Terroristen. Er stellt klar, daß in einem bewaffneten Konflikt sogenannte „illegitime Kombattanten“ entweder unter das Vierte Genfer Abkommen oder Art. 75 des Ersten Zusatzprotokolls zu den Genfer Abkommen fallen. Sie sind keinesfalls dem Schutzbereich des humanitären Völkerrechts entzogen. Auch wenn terroristische Angriffe Kernwerte des Völkerrechts negieren, müssen sich Maßnahmen zu deren Bekämpfung gleichwohl daran messen lassen. *Walter Kälin* schildert daraufhin die Erfahrungen seiner Arbeit im UN-Menschenrechtsausschuß. Er zeigt auf, daß viele Staaten mit Maßnahmen zur Bekämpfung des Terrorismus unnötig in Menschenrechte eingreifen. Bei der Prüfung der Staatenberichte wurde er immer wieder mit unterschiedlichen Problemen wie Freiheitsentzug ohne gerichtliche Ermächti-

gung und Überprüfung, Aushändigung von verdächtigten Ausländern an Staaten, die foltern oder gezielter Tötung Terrorverdächtiger statt deren Verhaftung konfrontiert. Nach *Heinrich Koller* ist Terrorismusbekämpfung auch für den Gesetzgeber eine Gratwanderung, da ihm das Phänomen in vielfältigen Formen gegenübertritt. *Koller* stellt klar, daß Freiheit ohne Sicherheit nicht denkbar ist, ohne jedoch zu verkennen, daß eine menschenwürdige Sicherheit auch Freiheit voraussetzt und dem Kampf gegen Terrorismus menschenrechtliche Grenzen gesetzt sind. Abschließend erläutert er Maßnahmen, die der Schweizer Gesetzgeber im Anti-Terror-Kampf ergriffen hat. *Lohmann* geht den Problemen des rechtsstaatlichen Kampfes gegen den Terrorismus nach. Er nennt Grenzen und äußert sich über die Überwachung der Selbstbegrenzung. *Helen Keller* bezieht die geänderte Sicherheitslage in ihre Überlegungen ein. Die erheblichen Einbußen für die Grundrechte als Folge der Sicherheitsmaßnahmen sind Ausdruck eines Dilemmas, in dem sich liberale Gesellschaften befinden, die auf der Suche nach der Balance zwischen ausreichendem Schutz und Wahrung der Grundwerte sind.

Die Beiträge der Podiumsdiskussion zum Thema „Aufgaben des modernen Staates: Kampf gegen den Terrorismus oder Schutz der Menschenrechte?“ sind im dritten Abschnitt des Buches festgehalten. So stellt unter anderem *Jean-Luc Vez* in den Raum, ob Terrorismus Krieg bedeutet und ob mit polizeilichen oder auch militärischen Mitteln darauf reagiert werden muß. *Daniel Bolomey* diskutiert sehr einleuchtend, daß der internationale „Krieg gegen den Terrorismus“ eine Gefahr für die Menschenrechtstradition darstellt. Er geht auf die Situation der Gefangenen in Guantánamo-Bay und die US-amerikanische Sicherheitsstrategie ein. *Keller* bringt in ihrem lesenswerten Beitrag „Einschränkungen der Menschenrechte zum Schutz der Menschenrechte: Folter in der Terrorismusbekämpfung“ zum Ausdruck, daß Terrorismus die größte Herausforderung für den Rechtsstaat im 21. Jahrhundert darstellt. Sie

macht deutlich, daß das Verbot der Folter, dem sie sich zuvor inhaltlich nähert, unter keinen Umständen aufgeweicht werden darf. Ebenfalls mit der Anwendung von Folter in der Terrorismusbekämpfung und der Rolle der Vereinten Nationen befaßt sich *Edward J. Flynn*. Die letzten drei Beiträge in diesem Rahmen betrachten das Problem aus einem anderen Blickwinkel. *Peter Eigen* wendet sich dem Fluch der Korruption zu, die einen fruchtbaren Boden für Terrorismus und ein Hindernis für die Durchsetzung von Menschenrechten darstellt, ohne es jedoch zu unterlassen, mögliche Gegenstrategien aufzuzeigen. *Walter Zwald* behandelt anhand der negativen Folgen des Verfalls der Kaffeepreise und der Krise in einer Branche, in der 25 Millionen Menschen direkt vom Kaffeekommen abhängig sind die Fragestellung der wirtschaftlichen Entwicklung als Nährboden für Terror. Zum Abschluß gibt *Fausta Borsani* Anregungen, wie Unternehmen in der Schweiz zur Förderung der Menschenrechte beitragen können.

In den letzten beiden Abschnitten des Buches kommen die anderen durch das IHRF ins Leben gerufenen Formen der Zusammenarbeit und des Dialogs zu Wort. Das Projekt *Students Meet Human Rights* will im Rahmen des IHRF bei jugendlichen Teilnehmern in verschiedenen Schweizer Mittelschulen den Lernprozeß im Bereich der Menschenrechte fördern. Es bietet neue Unterrichtstechnologien zum Erwerb des Grundwissens und legt Wert auf die aktive Beteiligung der Schüler an den Gesprächen im Rahmen des Forums. Die ersten Erfahrungen werden hier von *Rolf Kurt Winkler* präsentiert. Zudem wurden in *Real Workshops* unter Beteiligung von Interessenvertretern aus unterschiedlichen gesellschaftlichen Bereichen auf das Thema bezogene Projekte entwickelt und mit deren Umsetzung begonnen. Hierüber legt der vierte Abschnitt Rechenschaft ab. Es wird beispielshalber eine erste Konzeption für ein Schülerinnen- und Schüleraustauschprogramm Schweiz-Kosovo vorgestellt und die Errichtung einer Eidgenössischen Kommission für Men-

mission für Menschenrechte als Menschenrechtsinstanz für die Schweiz erdacht.

Zusammenfassend ist festzustellen, daß dieser Tagungsband, nicht nur durch die Beteiligung namhafter Experten, eine hohe

wissenschaftliche Qualität aufweist. Er wird jedem, den die Lektüre verschiedener Fragen aus dem Bereich Menschenrechte und Terrorismus interessiert, empfohlen.

Jan Thiele

Ferdinand J.M. Feldbrugge (Hrsg.), *The Law's Beginnings*, Leiden/Boston: Martinus Nijhoff Publishers, 2003, 285 S., ISBN 90-04-13705-X, 106,- \$.

Das Buch geht der Frage nach, wie und unter welchen Bedingungen sich Recht bildet, eine Ordnung des Zusammenlebens von Menschen also Recht gleichzeitig braucht und schafft. In dreizehn Beiträgen untersuchen die Autorinnen und Autoren – Historiker, Anthropologen, Linguisten und Juristen – dieses Problem. Sie behandeln beispielsweise längst versunkene antike Großreiche, mittelalterliche Staatswerdung oder die Lage von Eingeborenenvölkern angesichts des sie heute umgebenden technisierten, modernen Rechts.

Im einzelnen enthält das Buch folgende Beiträge:

Cliteur, Incipient Law, Aspects of Legal Philosophy; *Kolff*, Early Law in India; *van de Vliet*, Justice and Written Laws in the Formation of the Polis; *Sirks*, An Aspect of Archaic Roman Law: Auctoritas[™] tutoris; *Edel*, An Emerging Legal System in an Embryonic State. The Case of Early Medieval Ireland; *Algra*, The Lex Frisionum. The Genesis of a Legalized Life; *Feldbrugge*, The Earliest Law of Russia and its Sources; *Zimmer*, Glimpses of Indo-European Law; *Veenhof*, Before Hammurabi of Babylon. Law and the Laws in Early Mesopotamia; *Claessen*, Aspects of Law and Order in Early State Societies; *Hoekema*, A New Beginning of Law among Indigenous Peoples. Observations by a Legal Anthropologist; *Witteveen*, Law's Beginning; *Feldbrugge*, Law's Beginnings. Some Concluding Observations.

Witteveen, dessen Beitrag näher behandelt werden soll, charakterisiert das Forschungsproblem: Einerseits nähmen die

schriftlichen Überlieferungen „zum Anfang hin“ ab, andererseits könne man nicht davon ausgehen, daß das Auftauchen schriftlicher Zeugnisse den Anfang markiere, weil selbstverständlich auch eine mündliche Kultur über Recht verfügen könne. *Witteveen* schlußfolgert: „Scientific reconstructions circle around the origin, but are destined never to reach it.“ (S. 221).

Die moderne Rechtstheorie – komme sie nun positivistisch, naturrechtlich oder interaktionistisch daher – habe zum Ursprung des Rechts wenig beizutragen.

Um so größere Bedeutung komme deshalb der „Schöpfungserzählung“, dem Entstehungsmythos des (jeweiligen) Rechts zu. *Witteveen* analysiert *Freuds* „Totem und Tabu“ und die „Orestie“ des *Aischylos*.

Beiden „Schöpfungserzählungen“ sei es gemein, daß der Ursprung des Rechts niemals vollständig einem rationalen Prozeß geschuldet sei, sondern das Ergebnis eines intensiven, tragischen Konflikts darstelle. Bei *Freud* hat der starke Vater die Macht über seine Söhne und das Monopol auf Sexualität mit allen Frauen. Gemeinsam töten die Söhne den Vater, schlachten ihn und essen ihn auf. Diese gemeinschaftliche Schuld begründet eine innere Autorität, die sämtliche Handlungen und Beweggründe der Söhne fortan zensiert. Die Söhne errichten ein Tabu, indem sie Mord und Inzest verbieten und so die grundlegenden Rechtsprinzipien aufstellen. Gleichzeitig wird die ursprüngliche Tat von den Söhnen ritualisiert, indem das Totem zwar nicht von Individuen, aber gemeinschaftlich von allen Mitgliedern der Gruppe ge-

tötet und verspeist werden darf. *Freud* verbindet so Zivilisation und Wildheit als deren dunkle, stets präsente Seite. *Witteveen* weist auf neuere Forschungen *Fitzpatrick's* hin, der herausgearbeitet habe, daß Recht die von *Freud* beschriebene Ursprünglichkeit stets in sich trage. Um diesen scheinbaren Widerspruch aufzulösen, wendet sich *Witteveen* der „Orestie“ des Aischylos zu.

An dieser Trilogie über Mord und Vergeltung interessiert ihn der letzte Teil, Die Eumeniden: Hier hat die menschliche Missetat den Streit zwischen den Göttern entzündet. Die Furien wollen das ewige Recht durchsetzen und den Mord Orests an der mörderischen Mutter rächen. Apollo setzt dem Recht die Gerechtigkeit entgegen.

Die Furien bitten nun Athene, die Göttin der Weisheit, den Streit zu entscheiden. Nachdem Athene die Furien und Orest angehört hat, unterstreicht sie die friedensstiftende Wirkung eines Einzelfallgerechtigkeit schaffenden Urteils. Die Göttin beschließt, ein ständiges Geschworenengericht einzusetzen, weil ein Mensch alleine eine so komplexe und schwerwiegende Frage nicht entscheiden könne. Es gelingt Athene, die Furien durch die Kraft ihrer Rede zu überzeugen, sich diesem Richterspruch zu unterwerfen. Aus den Furien oder Erinnyen sind die Eumeniden geworden. Die so hergestellte friedensstiftende Wirkung des Rechts beschert der Stadt Athen daraufhin ein Zeitalter von Wohlstand und Zufriedenheit.

Witteveen kommt es darauf an, zu zeigen, daß an der Wiege des Rechts ein Konflikt steht und daß unkontrollierte Gewaltausübung nur durch kompetentiell arrangierte Gewaltübertragung überwunden werden kann.

Am Beispiel der Konkurrenz von lokaler (traditioneller) Stammesjustiz mit der Anwendung nationaler (moderner) Gesetze

im pakistanischen Panjab (S. 232f.) illustriert *Witteveen* einen weiteren Aspekt von „Law's Beginning“: die Implantierung neuen Rechts zur Verdrängung bereits bestehenden Rechts. Im konkreten Fall fehle es allerdings an staatlicher Autorität, diesen Wechsel dauerhaft durchzusetzen. Das – tatsächliche erfolgte – einmalige Eingreifen sei zumindest nicht geeignet, die Folge von Gewalt und Vergeltung zu durchbrechen.

In einem weiteren Schritt geht *Witteveen* der Frage nach, inwieweit „lebendiges Recht“, das von Menschen für ihre Beziehungen untereinander angewendet werde, als schöpferisch im Sinne von „Law's Beginning“ gelten könne. Unterschiede, die sich bei der Befassung mit dieser Frage zeigen, erklärt er mit dem Verständnis, das die Autoren von dem zwischenmenschlichen Leben haben. Alle stünden dem offiziellen Recht freilich kritisch gegenüber und rügten dessen Mangel an Anpassungsfähigkeit und an Flexibilität. *Witteveen* beschreibt verschiedene dieser soziologischen Ansätze, bevor er sich einem praktischen Beispiel aus der holländischen Stadt Gouda zuwendet (S. 244ff.). Dort, so *Witteveen*, habe bürgerschaftlicher Konsens über alle Bevölkerungsgruppen hinweg zur Anerkennung von zehn Verhaltensregeln geführt. Deren Ziel sei es, das Zusammenleben konflikt- und gewaltärmer zu gestalten; dabei werde auf den Horizont der betroffenen Jugendlichen Rücksicht genommen und so das geltende Recht revitalisiert.

Insgesamt kommt *Witteveen* zu dem Schluß, daß die Zusammenschau von literarischen Texten, Theorie und Praxis gezeigt habe, wie wichtig es sei, den Beginn und auch den Wiederbeginn des Rechts genau in den Blick zu nehmen.

Norman Weiß

Fons Coomans/Menno T. Kamminga (Hrsg.), Extraterritorial Application of Human Rights Treaties, Antwerp/Oxford: Intersentia, 2004, 281 Seiten, ISBN 90-5095-394-8, 60,- Euro,-

Im Januar 2003 veranstaltete das Maastricht Centre for Human Rights ein Seminar zum Thema extraterritoriale Anwendbarkeit von Menschenrechtsverträgen. Die dort von bekannten Fachleuten vorgetragenen Beiträge liegen nun in aktualisierter Form in der von *Fons Coomans* und *Menno T. Kamminga* herausgegebenen Sammlung vor. Das Seminar ist als Reaktion auf die *Banković*-Entscheidung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte (EGMR) vom 12. Dezember 2001 (Reports 2001-XII, S. 333ff.; hierzu MRM 2002, S. 149ff.) zu sehen. Diese Entscheidung zieht sich wie ein roter Faden durch die verschiedenen Beiträge und wird – eingebunden in die Gesamthematik – unter verschiedenen Gesichtspunkten betrachtet. Die extraterritoriale Anwendbarkeit wird nicht nur in bezug auf die wichtigsten universellen und regionalen Menschenrechtsverträge behandelt, sondern auch aus Sicht des humanitären Völkerrechts. Einbezogen werden auch die Menschenrechtsaspekte von Sanktionen, denen sich der Beitrag von *Matthew Craven* und die Anmerkungen von *Liesbeth Lijnzaad* am Ende des Buches widmen.

Der erste Beitrag nach der von den Herausgebern verfaßten Einleitung stammt von *James Ross*, der Jurisdiktionsaspekte im Bereich der internationalen Menschenrechte und des humanitären Völkerrechts im sog. Krieg gegen den Terror beleuchtet. Dabei geht er auf Fragen wie die Verletzung des humanitären Völkerrechts durch Stellvertretertruppen der USA, die Problematik der Gefangenschaft von Personen in Guantánamo sowie der Behandlung von „feindlichen Kombattanten“ ein.

Der zweite Beitrag stellt das humanitäre Völkerrecht in den Zusammenhang mit exterritorialem Staatsverhalten. *Emanuela-Chiara Gillard* hebt dabei unter anderem hervor, daß ein wichtiger Unterschied zwischen dem humanitären Völkerrecht und den internationalen Menschenrechten – zumindest nach traditioneller Auslegung –

der sei, daß das humanitäre Völkerrecht nicht nur Staaten, sondern auch organisierte bewaffnete Gruppen binde (S. 26). Mit Blick auf die Extraterritorialität von Verträgen weist sie darauf hin, daß anders als die Menschenrechtsverträge die vier Genfer Abkommen und die beiden Zusatzprotokolle nicht ausdrücklich auf der Grundlage von Jurisdiktion oder Territorium begrenzt sind. Der Schutz des humanitären Völkerrechts hängt vielmehr erstens von der Existenz eines bewaffneten Konflikts und zweitens davon ab, ob eine Person in eine besondere Personengruppe fällt.

Die exterritoriale Anwendbarkeit des Internationalen Pakts über bürgerliche und politische Rechte wird zunächst von *Dominic McGoldrick* untersucht, der anhand der bekannten Auslegungsregeln (gewöhnliche Bedeutung, spätere Staatenpraxis etc.) versucht, den Begriff der Jurisdiktion auszulegen. Unter der Überschrift, ob der Menschenrechtsausschuß *Banković* folgen würde, kommt er in bezug auf diesen Fall zu dem Ergebnis: „it is a hard case which made good law“ (S. 72).

Sein Kommentator, *Martin Scheinin*, kann der Ansicht von *McGoldrick* nicht folgen. Er wirft dem EGMR vor, daß er die Zulässigkeit der Ausübung von Hoheitsgewalt durch einen Staat außerhalb seines eigenen Territoriums untersucht hat und nicht die rechtlichen Konsequenzen der Machtausübung im Ausland (S. 79). Er fragt und untersucht, was die „effektive Kontrolle“, wie sie in der *Banković*-Entscheidung gefordert wird, überhaupt ist. Hierzu schlägt er selbst eine kontextuelle Bewertung der tatsächlichen Kontrolle des Staates in bezug auf die Tatsachen und Ereignisse, die mutmaßlich eine Menschenrechtsverletzung darstellen, vor (S. 76). *Scheinin* geht im Rahmen seiner Untersuchung sowie der Kritik an *McGoldrick* und dem EGMR auch auf das Verhältnis zwischen Völkerrecht und Menschenrechten ein. Manche, einschließlich er selbst, meinen, daß „human

rights law has developed into a stage of relative autonomy where it assumes features of a 'constitution', i.e. an objective normative order *above states*" (S. 78).

Die extraterritoriale Anwendbarkeit der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) wird von *Rick Lawson* und seinem kritischen und ergänzenden Kommentator *Michael O'Boyle* im Anschluß untersucht. *Lawson* behandelt in seinem sehr umfangreichen Beitrag aber nicht nur das „Leben nach *Banković*“, wie es in der Überschrift heißt, sondern auch die Entstehungsgeschichte des in Art. 1 EMRK vorgeschriebenen Erfordernisses „within the jurisdiction“ und die frühere Rechtsprechung des EGMR hierzu. Diesbezüglich geht er anschaulich auf die verschiedenen, von den Straßburger Organen entschiedenen Fälle ein, in denen Staatenverantwortlichkeit für extraterritoriales Verhalten eine Rolle spielte. Diese reichen von der frühen *Hess*-Entscheidung der Kommission über die Nordzypern-Fälle vor beiden Organen bis hin zu neueren Fällen und Entscheidungen (*Ilaşcu*, *Issa* und *Öcalan*). In seinen abschließenden Anmerkungen favorisiert *Lawson* mit Blick auf extraterritoriale Einsätze einen „graduellen“ Ansatz hinsichtlich des Begriffs der „Jurisdiktion“: „the extent to which contracting parties must secure the rights and freedoms of individuals outside their borders is proportionate to the extent of their control over these individuals“ (S. 120).

Das interamerikanische Menschenrechtssystem beleuchten *Christina M. Cerna* und *Douglass Cassel*. *Cerna* illustriert anhand der interamerikanischen Fälle (zum Teil im Vergleich mit den Fällen vor den europäischen Organen) die bisherige Praxis der Interamerikanischen Kommission. In dem längeren Schlußteil ihres Beitrages kommt sie auf die *Banković*-Entscheidung zu sprechen und wirft zahlreiche Fragen in diesem Zusammenhang auf. Ihrer Meinung nach war entscheidender Faktor, der die Entscheidung des EGMR, die Beschwerde abzuweisen, rechtfertigte, daß die Bundesrepublik Jugoslawien zur Zeit des Bombenangriffs kein Mitgliedstaat des Europarats

und keine Vertragspartei der EMRK war (S. 169). Weiter diskutiert sie unter anderem die Linie, die die regionalen Menschenrechtsorgane zur Begrenzung der Jurisdiktion ziehen müssen, die vielleicht auch geographisch gezogen werden müsse, um ihre Jurisdiktion auf die Region zu begrenzen.

Die extraterritoriale Anwendbarkeit des Internationalen Paktes für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (Sozialpakt) wird von *Coomans* und im Anschluß von *Rolf Künnemann* analysiert. Die Natur der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte (wsk-Rechte) läßt die Frage der extraterritorialen Anwendbarkeit schwieriger und umfangreicher werden. *Coomans* hebt unter anderem hervor, daß der Sozialpakt Territorium oder Jurisdiktion nicht als beschränkendes Kriterium nennt. Anstelle dessen verweise der Pakt auf die internationalen oder transnationalen Dimensionen der Verwirklichung der wsk-Rechte. Deshalb sei eine gewisse extraterritoriale (im Sinne von internationaler) Reichweite von den Verfassern beabsichtigt gewesen und deshalb Teil des Vertrages (S. 185). *Coomans* geht in seinem Beitrag auf die verschiedenen Verhaltensweisen ein, die einen internationalen Bezug im wsk-Bereich aufweisen (dabei wird unter anderem die Verantwortlichkeit der Staaten für das Verhalten von transnationalen Unternehmen angerissen), bespricht die allgemeine rechtliche Grundlage für die trans- und internationalen Verpflichtungen der Staaten und zeigt eine Typologie der Verpflichtungen der Staaten (to respect, to protect, to fulfil) auf. Passend zu seiner Feststellung, daß es kein klares Verständnis der extraterritorialen Reichweite des Sozialpaktes gebe (S. 185), kommt er zu dem Ergebnis, daß die extraterritorialen Verpflichtungen der Staaten im Bereich der wsk-Rechte immer noch in einem Entwicklungsstadium seien. Allerdings gebe es gute Gründe, dem Ergebnis zuzustimmen, daß internationale Verpflichtungen, die wsk-Rechte zu achten, greifbarer und wahrscheinlich stärker sind als die Verpflichtungen, sie zu schützen und zu erfüllen (S. 199).

Insgesamt behandelt das Buch ein nach wie vor hochaktuelles Thema, das noch nicht abschließend geklärt und Gegenstand weiterer Kontroversen ist. Dies wird beispielsweise anhand des Hinweises von *Scheinin* auf eine Post-*Banković*-Formulierung des Menschenrechtsausschusses in den Abschließenden Bemerkungen zu Israel aus dem Jahre 2003 deutlich. Darin würde der in der *Banković*-Entscheidung so wichtige Begriff der „effektiven Kontrolle“ nicht mehr auftauchen, der Ausschuss andere Worte verwenden (S. 81). In dem dieser Formulierung und dem Seminar zeitlich folgenden General Comment No. 31 vom 29. März 2004 verwendet der Ausschuss allerdings wieder bzw. immer noch diesen Begriff, ergänzt durch die Alternative „within the power“ der Vertragspartei.

Deutlich wird die Aktualität auch an den in verschiedenen Beiträgen behandelten, vom EGMR bis dahin nur in ihrer Zulässigkeit entschiedenen Fällen *Ilaşcu u.a. gegen Moldawien und Rußland* und *Issa u.a. gegen die Türkei* sowie das noch nicht endgültig ergangene Urteil im Fall *Öcalan gegen die Türkei*, die zwischenzeitlich alle auch in ihrer Begründetheit abschließend entschieden wurden (siehe Urteile vom 8. Juli 2004 [GC], 16. November 2004 und 12. Mai 2005 [GC]). Insbesondere der Fall *Issa* wirft dabei ein neues Licht auf die anhaltende Diskussion, da darin unter Verweis auf die Ansichten der Europäischen Kommission für Menschenrechte, des Menschenrechtsausschusses und der Interamerikanischen Kommission neben dem Kriterium der „effektiven Kontrolle“ auch das der „authority and control“ genannt wird, welches eine alternatives Kriterium zu sein

scheint, wenn der EGMR weiter prüft, ob die Opfer „under the authority and/or effective control, and therefore within the jurisdiction“ des betreffenden Staates waren (siehe Nr. 69ff. der Entscheidung).

Zudem wurden durch diese Entscheidung manche offenen Interpretationsmöglichkeiten, die durch die *Banković*-Entscheidung entstanden sind, und deren Lösungen bereits in diesem Buch diskutiert werden (*Lawson*, S. 121: „isolationist“ versus „inclusive element of *Bankovic*“), geklärt, wie beispielsweise die Frage, ob auch Territorien außerhalb des Konventionsbereichs, insbesondere aufgrund der effektiven Kontrolle eines Vertragsstaates in diesen Gebieten, erfaßt werden können.

Das Buch kann durchweg empfohlen werden. Es bietet für Personen, die sich mit der Frage der extrritorialen Anwendbarkeit von Menschenrechtsverträgen noch nicht beschäftigt haben, eine – wenn auch nicht einfache, so auf jeden Fall vielfältige – Grundlage zu diesem Thema. Für die, die sich mit der Materie bereits eingehender auseinandergesetzt haben, liefert es einen interessanten und wertvollen Diskurs mit wichtigen Denkanstößen.

Das Thema der extrritorialen Anwendbarkeit von Menschenrechtsverträgen ist nicht nur ein reines „Spielzeug für Akademiker“, wie *Lawson* anmerkt, sondern äußerst praxisrelevant. Dieses Thema bzw. das „Recht der ‚Jurisdiktion‘“ steckt allerdings, auch wenn es noch nicht abschließend geklärt ist, nicht mehr ganz in den „Kinderschuhen“, wie *O’Boyle* ergänzend vermutet (S. 139).

Bernhard Schäfer

Karen Reid, A Practitioner's Guide to the European Convention on Human Rights, London: Sweet & Maxwell, 2. Aufl. 2004, 648 S., ISBN 0-421-87590-9, 99.- £.

Die Autorin, die in der Vergangenheit bereits häufig am Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) als Anwältin aufgetreten ist, arbeitet inzwischen in der Kanzlei des Gerichtshofs als Leiterin einer Beschwerdeeinheit. Das Buch bietet einerseits einen umfangreichen Einblick in die materiellen Grundlagen der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK), wobei ein Schwerpunkt auf den Garantien für ein faires Gerichtsverfahren liegt. Aber auch andere Sachthemen werden anhand der Rechtsprechung des EGMR dargestellt. Eine Besonderheit stellt es dabei dar, daß die Darstellung nicht den Artikeln der EMRK, sondern einer alphabetischen Auflistung der Themen – von „Abortion“ über „Gypsies and minorities“ bis hin zu „Welfare benefits“ – folgt.

Andererseits versteht sich das Buch auch als Handreichung für die Einlegung einer Individualbeschwerde und liefert die diesbezüglich notwendigen Informationen für den Rechtsanwender, begleitet von wichtigen Prüflisten und Hinweisen auf die Berechnung von Schadenersatzforderungen. (wfs)

• • •

Philip Alston/Olivier de Schutter (Hrsg.), Monitoring Fundamental Rights in the EU, The Contribution of the Fundamental Rights Agency, Oxford und Portland, Oregon: Hart Publishing, 2005, 282 S., ISBN 1-84113-534-8, 40.- £.

Die Grundrechtecharta der Europäischen Union soll in die Europäische Verfassung, deren Ratifikation durch die Mitgliedstaaten momentan vorgenommen wird, wobei die Reaktionen vom geschäftsmäßigen Durchwinken über die Aussetzung von Entscheidungen bis hin zu leidenschaftlichen Diskussionen und nachheriger Ablehnung durch das Volk reicht. Die Verfassung sieht jedenfalls vor, daß die Grundrechtecharta einheitlich angewendet und durchgesetzt werden soll. Hierzu soll das EU Monitoring Centre on Racism and Xenophobia (EUMC) zu einer EU Fundamental Rights Agency (Grundrechtsagentur) ausgebaut werden.

In zehn Beiträgen namhafter Experten unternimmt es der Band, die Grundrechtsagentur im Gefüge der EU einerseits und anderer, bereits bestehender „Menschenrechtsorgane“ andererseits zu verorten. Außerdem werden die Herausforderungen für die Grundrechtsagentur in bestimmten Themenbereichen – wie beispielsweise Diskriminierungsbekämpfung oder wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte – behandelt.

Das Buch liefert einen wichtigen Beitrag zur Diskussion über die Implikationen der Europäischen Einigung; die Autoren jedenfalls haben vor der „Unitarisierungswirkung der Grundrechte“, wie ein mahnender Topos aus der deutschen Verfassungsgeschichte lautet, keine Angst. (wfs)

Informationen aus dem MenschenRechtsZentrum der Universität Potsdam

Besuch einer Delegation aus der Arabischen Republik Ägypten

Am 8. März 2005 besuchte eine Delegation um *Tahani El-Gebali*, die Vizepräsidentin des Obersten Gerichtshofs von Ägypten, das MenschenRechtsZentrum der Universität Potsdam (MRZ). Die Delegation hielt sich vom 7. bis 11. März in Deutschland auf, um sich zum Thema „Menschenrechte – Staatliche und zivilgesellschaftliche Akteure“ zu informieren. Neben *El-Gebali* gehörten der Gästegruppe an:

- Dr. *Iskander Ghattas*, Leiter der Abteilung für internationale und kulturelle Zusammenarbeit im Ministerium der Justiz,
- Dr. *Fatma Khafagy*, Leiterin des Ombudsman Office für Frauen (institutionell angebunden an den Nationalen Frauenrat),
- *Azza Soliman*, Direktorin des Center for Egyptian Women's Legal Assistance (CEWLA),
- *Mohamed Zarea*, Präsident der Human Rights Association for the Assistance of Prisoners (HRAAP),
- *Youssuf Mekkawy*, 1. Sekretär der Ägyptischen Botschaft, Berlin.

Im MenschenRechtsZentrum wurde die vom Auswärtigen Amt betreute Delegation zunächst von Prodekan Prof. Dr. *Uwe Hellmann* begrüßt, der seine Gäste willkommen hieß und ihnen die Universität Potsdam vorstellte. Anschließend erläuterten Dr. *Claudia Mahler* und Dr. *Norman Weiß* die Ausrichtung und Aufgabenstellung des MRZ.

Frau *El-Gebali* bedankte sich für den freundlichen Empfang in Potsdam und lobte die Arbeit des MRZ. Der Ansatz des MRZ sei der „richtige Weg zur Verteidigung der Menschenrechte“, so *El-Gebali*. Besonders interessant sei die hier anzutreffende „hervorragende“ Kombination von Jura und Philosophie. Die Vizepräsidentin äußerte großes Interesse an den Veröffentlichungen des Instituts, insbesondere zum Themenbereich Menschenrechte und Folter. Dr. *Mahler* verwies auf eine Studie zu diesem Thema, an der *Dominik Steiger* gerade arbeite. Daß die meisten Publikationen des MRZ in deutscher Sprache veröffentlicht würden, stelle nach den Worten *El-Gebalis* kein Problem dar.

Auf die Frage eines Delegationsmitgliedes nach den Fachrichtungen der Studierenden, die am MRZ lernen, betonte Dr. *Weiß*, daß es keinen eigenen Menschenrechts-Studiengang gebe. Vielmehr handele es sich um ein interdisziplinär angelegtes Studienangebot, das sich gleichermaßen an Studierende aus Rechtswissenschaft, Philosophie, Politik und weiteren Bereichen wende. Auf die Frage nach den Herkunftsländern der ausländischen Studierenden verwies Dr. *Weiß* auf die französischen Studenten, die im Rahmen eines deutsch-französischen Programms an der Universität Potsdam studierten. Des weiteren beschäftige das MRZ eine Vielzahl von Praktikanten aus verschiedenen Ländern, russische Praktikanten würden in Form eines institutionalisierten Verfahrens regelmäßig beschäftigt.

El-Gebali berichtete von der Arbeit der insgesamt sechs ägyptischen Institute, u. a. in Kairo, Alexandria und Assud, die sich mit Menschenrechtsfragen beschäftigten und regte eine engere Zusammenarbeit mit dem MRZ an. In Assud existiere ein Studiengang für Menschenrechte, in dem unter anderem Islam und Menschenrechte oder Wirtschaft und Menschenrechte studiert werden könnten.

Einen weiteren Gesprächspunkt bildete die Forschung zum Thema Universalität aus islamisch-arabischer Sicht. Dr. *Mahler* zeigte sich interessiert an ägyptischen Texten zu diesem Bereich, und *El-Gebali* bot ihr Dokumente des Obersten Verfassungsgerichts an. (*mpol*)

Referendarstation/Praktikum

Abhängig von der vorherigen Anerkennung durch das zuständige Justizprüfungsamt können Rechtsreferendare sowohl ihre Verwaltungspflichtstation als auch ihre Wahlstation im Institut ableisten. Interessenten richten ihre Bewerbungen bitte an Prof. Dr. iur. *Eckart Klein*.

Auch Praktikanten (mindestens vier Wochen) aller Fachbereiche sind jederzeit willkommen. Je nach Praktikumsdauer, Kenntnisstand und schriftlicher Ausdrucksfähigkeit ist neben der Mithilfe bei der laufenden Institutsarbeit die Einbeziehung in aktuelle Projekte möglich. Auf unseren Internetseiten finden sich weitere Informationen und Arbeitsproben früherer Praktikanten (<http://www.uni-potsdam.de/u/mrz/praktikum.htm>). Interessenten richten ihre Bewerbungen bitte an Dr. phil. *Anne Dieter*.

Bewerbungen für das Wintersemester 2006/2007 können noch eingereicht werden; es stehen noch einige Plätze zur Verfügung.

Neuerscheinungen

In der Reihe „Studien zu Grund und Menschenrechten“ ist Heft 11 erschienen. Darin wird der Vortrag dokumentiert, den Prof. Dr. phil. *Georg Lohmann* von der Otto-von-Guericke-Universität Magdeburg am 12. Mai 2004 im Rahmen der neu eingerichteten Reihe „Philosophie der Grund- und Menschenrechte“ an der Universität Potsdam gehalten hat. Die Veranstaltung bot Gelegenheit, die Frage zu erörtern, ob die unterschiedlichen Menschenrechte tatsächlich gleichgestellt sind oder doch eine Hierarchisierung von Menschenrechten stattfindet. Diese Diskussion wird durch den Abdruck von drei Kommentaren zum Vortrag nachvollzogen.

Georg Lohmann, Stefan Gosepath, Arnd Pollmann, Claudia Mahler/Norman Weiß, Die Menschenrechte: unteilbar und gleichgewichtig? (Studien zu Grund- und Menschenrechten, Heft 11), 2005, 48 S., ISBN 3-937786-33-3, 5,50 €.

Das Heft kann unter sekremrz@rz.uni-potsdam.de bestellt werden.

Erschienen ist:

Eckart Klein (Hrsg.), Globaler demographischer Wandel und Schutz der Menschenrechte (Schriften des MenschenRechtsZentrums der Universität Potsdam, Bd. 25), 2005, 260 Seiten, ISBN 3-8305-1013-6, 34.- €.

Die hier dokumentierte Konferenz (Juli 2004) befaßte sich unter dem Blickwinkel des demographischen Wandels mit entwicklungs-, außen- und sicherheitspolitischen Fragestellungen, mit der sich wandelnden Rolle von Staaten und internationalen Organisationen und mit dem Schutz gefährdeter Gruppen.

Förderverein

Der Verein der Freunde und Förderer des MenschenRechtsZentrums der Universität Potsdam e.V. besteht seit 1995 und hat inzwischen über 60 Mitglieder. Unter diesen finden sich Juristen, Ärzte und Lehrer aus dem In- und Ausland. Aufgabe des Vereins ist es, die Arbeit des MenschenRechtsZentrums der Universität Potsdam in jeder Weise durch ideelle und finanzielle Unterstützung zu fördern.

So wurden in der Vergangenheit beispielsweise mehrfach Bücherkäufe und -reparaturen finanziert und im Rahmen des Jahresprogramms „50 Jahre Allgemeine Erklärung der Menschenrechte – Menschenrechte für Alle“ das Begleitheft zur Ausstellung hergestellt. Später finanzierte der Verein die Beschäftigung von studentischen Hilfskräften in nennenswerter

Höhe mit und schaffte einen leistungsfähigen PC für das Sekretariat an. Als Kooperationspartner des Leonardo-Büros Brandenburg ermöglicht er auch die Beschäftigung ausländischer Praktikanten.

Wenn Sie *Mitglied* in unserem Förderverein werden wollen, wenden Sie sich bitte an

Herrn
Rechtsanwalt Dr. Dirk Engel
„Förderverein“
Kanzlei Horn & Engel
Wilhelm-Staab-Straße 4
14 467 Potsdam

oder telefonisch unter 03 31 - 2 80 42 20. Wir schicken Ihnen gerne Informationsmaterial zu.

Möchten Sie den Verein bereits jetzt durch eine steuerlich absetzbare *Spende* fördern, so überweisen Sie diese bitte auf das Konto Nr. 491 0170 703 bei der HypoVereinsbank (Potsdam), BLZ 160 200 86.

Kalender

27.-29 Oktober 2005 **„Wir die Völker (...)“ – Strukturwandel in der Weltorganisation**

Aus Anlaß des 60jährigen Bestehens der Vereinten Nationen veranstalten das Zentrum für Internationale Studien an der TU Dresden (Prof. Dr. *von Schorlemer*) und die Deutsche Gesellschaft für die Vereinten Nationen, Berlin, diese Konferenz.

Neben einem Rückblick auf die ersten sechzig Jahre werden drei Themenblöcke behandelt: Das Verhältnis der Vereinten Nationen zu Nichtregierungsorganisationen einerseits und zu privaten Unternehmern andererseits sowie drittens Perspektiven einer repräsentativen Gestaltung der Weltpolitik in der Vereinten Nationen.

Veranstaltungsort: Sächsische Landes-, Staats- und Universitätsbibliothek (SLUB)
Vortragssaal
Zellescher Weg 18, 01069 Dresden

Kontakt: Dr. Beate Wagner
Deutsche Gesellschaft für die Vereinten Nationen
Zimmerstraße 26/27
10969 Berlin
info@dgvn.de

11./12. November 2005 **Gewaltenteilung und Menschenrechte**

Vor 250 Jahren starb *Charles de Montesquieu*, der in seiner 1748 erschienenen Abhandlung „Vom Geist der Gesetze“ die Lehre der Gewaltenteilung zwischen Exekutive, Legislative und Judikative als Garantie der politischen Freiheit entwickelte (vgl. MRM 2005, S. 94). Thema dieser Konferenz ist es, verschiedene Implikationen der Gewaltenteilungsidee für den internationalen und innerstaatlichen Schutz der Menschenrechte zu erörtern.

Kontakt: Dr. Anne Dieter
MenschenRechtsZentrum der Universität Potsdam
dieter@rz.uni-potsdam.de

Kurzgefaßt: Menschenrechte aktuell

Konvention gegen Menschenhandel verabschiedet

Das Ministerkomitee des Europarates verabschiedete am 3. Mai den Text der Konvention gegen Menschenhandel (Convention on action against trafficking in human beings). In den Erwägungsgründen der Präambel heißt es, daß Menschenhandel eine Menschenrechtsverletzung darstelle und eine Verletzung der Menschenwürde und der menschlichen Integrität bedeute. Menschenhandel könne, so fährt die Präambel fort, zur Versklavung der Opfer führen. Vor diesem Hintergrund komme es vor allem darauf an, die Belange der Opfer zu schützen und bei der strafrechtlichen und politischen Bekämpfung des Menschenhandels eine Diskriminierung der Opfer zu vermeiden.

Die Konvention liegt inzwischen zur Unterzeichnung auf; sie wird in Kraft treten, nachdem sie von zehn Staaten ratifiziert worden sein wird. Die Vertragsparteien übernehmen zahlreiche Pflichten zur Prävention des Menschenhandels und zum Opferschutz. Dies wird ergänzt durch die Verpflichtung, eine Reihe von Straftatbeständen zu schaffen, um die strafrechtliche Bekämpfung des Menschenhandels zu verbessern.

Das Übereinkommen schafft einen Überwachungsmechanismus, der aus einer Experten-Gruppe gegen Menschenhandel (GRETA) und dem Ausschuß der Vertragsparteien (Committee of Parties) besteht. Zu den Kontrollmöglichkeiten gehören ein Berichtsverfahren, in das die Zivilgesellschaften der Vertragsparteien eingebunden werden sollen und Besuchsmöglichkeiten von GRETA vor Ort. (wß)

Simbabwe: Vermutete zwangsweise Massenräumungen von Wohnraum

Miloon Kothari, Sonderberichterstatter der UN-Menschenrechtskommission zuständig für das Recht auf angemessenen Wohnraum als Teil des Rechtes auf angemessenen Lebensstandard, richtete einen eindringlichen Appell an den Außenminister Simbabwes, die vermeintlichen zwangsweisen Massenräumungen unverzüglich zu unterbinden. Er erinnerte die Machthaber in Simbabwe an ihre Verpflichtungen, die sich aus dem 1991 auch von dem afrikanischen Land ratifizierten Internationalen Pakt für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte ergeben. Er unterstrich, daß solche zwangsweise durchgesetzten Ausweisungen aus Wohnraum *prima facie* unvereinbar mit dessen Bestimmungen sind und nur unter bestimmten Umständen erfolgen dürfen.

Danach hat der Staat zunächst sicherzustellen, daß die betroffene Person vor Erlass einer Räumungsverfügung angehört wird und alle möglichen Alternativen zu einer solchen in Betracht gezogen werden. Zudem muß ein effektiver Rechtsschutz gewährleistet werden, der auch eine adäquate Entschädigung für Eigentumsverletzungen vorsieht. Im Falle einer für gerechtfertigt befundenen Räumung, muß diese unter strikter Beachtung der einschlägigen internationalen Menschenrechtsbestimmungen vollzogen werden, wobei auch die allgemeinen Grundsätze der Verhältnismäßigkeit und Zweckmäßigkeit zu beachten sind. In jedem Fall dürfen solche Räumungen nicht zur Obdachlosigkeit der betroffenen Personen führen; der Staat muß zu diesem Zweck adäquaten Ersatzwohnraum schaffen.

Der Sonderberichterstatter forderte die Regierung von Simbabwe auf, unverzüglich Stellung zu nehmen und detaillierte Information über die Geschehnisse in diesem Zusammenhang und die Maßnahmen zur Sicherstellung der Einhaltung international übernommener Verpflichtungen zu übermitteln. (bp)

Der biometrische Paß – Privatsphäre ade?

Sicherheit – dieses Zauberwort steht auch hinter der Einführung der neuen, elektronischen Reisepässe. Ab dem 1. November 2005 wird der sogenannte e-Paß ausgestellt, der in seinem vorderen Deckel einen Chip enthält, in dem zunächst ein digitales Foto gespeichert wird. Ab März 2007 werden zusätzlich in den neuen Pässen zwei Fingerabdrücke gespeichert. Dies soll die Fälschungssicherheit erhöhen und Identitätsüberprüfungen erleichtern. Gleichzeitig werden Kontrollen beschleunigt, was, so Bundesinnenminister *Schily*, zu Erleichterungen im Reiseverkehr führen und die Fahndungsmöglichkeiten der Polizeibehörden erhöhen soll.

Die Bundesrepublik Deutschland setzt mit dem neuen Reisepaß eine internationale Vereinbarung um, mit der die Sicherheit des internationalen Reiseverkehrs durch Einführung geometrischer Merkmale in Pässen erhöht werden soll. Die Ausgabe entsprechender Pässe wird derzeit in allen Staaten der Europäischen Union sowie in weiteren Staaten wie Japan, USA, Australien, Rußland oder Schweiz vorbereitet. In der Europäischen Union ist die im Januar 2005 in Kraft getretene EU-Verordnung (2252/2004) Rechtsgrundlage für die Einführung der neuen Pässe. Das Bundesministerium des Inneren hebt hervor, daß bei der Konzeption des neuen Passes die Beachtung des Datenschutzes eine wichtige Vorgabe gewesen sei. Die biometrischen Daten würden durch digitale Signaturen vor Manipulationen gesichert; der Chip könne durch einen effektiven Zugriffsschutz nicht unbemerkt ausgelesen werden und die Daten würden zwischen Chip und Lesegerät verschlüsselt. Es werde keine Speicherung der biometrischen Daten in einer Zentraldatei geben.

Angesichts der Erfahrungen mit den Manipulationen bei anderen Chipkarten wie EC-Karten oder Gesundheitskarten und der Zunahme von Geldfälschungen nach der Euroeinführung bestehen Bedenken hinsichtlich der Aussage, die neuen Pässe seien besonders fälschungssicher und gegen Mißbrauch gefeit. (*wfß*)

Straßburg locuta – causa finita?

„Das Eigentum [wird] gewährleistet,“ heißt es im Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland; „Jede natürliche oder juristische Person hat das Recht auf Achtung ihres Eigentums,“ ergänzt das (erste) Zusatzprotokoll zur Europäischen Menschenrechtskonvention (ZP-EMRK). Enteignungen sind unter beiden Gewährleistungen möglich, erfordern allerdings grundsätzlich eine Entschädigung. Die Große Kammer des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte hat mit endgültigem Urteil vom 30. Juni 2005 entschieden, daß die entschädigungslose Enteignung der sogenannten Neubauern nach der Wiedervereinigung nicht gegen das ZP-EMRK verstieß.

Die Beschwerdeführer sind Erben von Grundstücken, die ihren Eltern im Zuge der Bodenreform von 1945 in der ehemaligen sowjetischen Besatzungszone vorbehaltlich bestimmter Verfügungsbeschränkungen zugeteilt worden waren. Die Eigentümer dieser Bodenreformgrundstücke wurden seinerzeit als Neubauern bezeichnet.

Am 16. März 1990 trat das Modrow-Gesetz (Gesetz über die Rechte der Eigentümer von Grundstücken aus der Bodenreform) in Kraft, mit dem alle Verfügungsbeschränkungen bezüglich dieser Grundstücke aufgehoben und den Betroffenen die vollen Eigentumsrechte übertragen wurden. Nach der Wiedervereinigung mußten jedoch manche Erben solcher Bodenreformgrundstücke, darunter die Beschwerdeführer, aufgrund des am 14. Juli 1992 vom deutschen Bundestag verabschiedeten Zweiten Vermögensrechtsänderungsgesetzes diese Grundstücke entschädigungslos an das Finanzamt ihres jeweiligen Bundeslandes ab-

treten, wenn sie zum 15. März 1990 oder, in den letzten zehn Jahren davor nicht in der Land-, Forst- oder Nahrungsmittelwirtschaft tätig waren oder in der DDR keiner Landwirtschaftlichen Produktionsgenossenschaft angehört hatten.

Die Beschwerdeführer machten geltend, dadurch, daß sie zur entschädigungslosen Abtretung ihres Grundbesitzes gezwungen worden seien, sei ihr Recht auf Achtung ihres Eigentums verletzt und somit gegen Artikel 1 ZP-EMRK (Schutz des Eigentums) zur Europäischen Menschenrechtskonvention verstoßen worden. Außerdem brachten sie vor, sie seien Opfer einer Diskriminierung im Sinne des Artikels 14 in Verbindung mit Artikel 1 des Protokolls Nr. 1 geworden.

Die Große Kammer bestätigt einen Eingriff in das Eigentum der Beschwerdeführer, sieht die Entschädigungslosigkeit allerdings durch die besonderen Umstände der Wiedervereinigung als gerechtfertigt an. Auch eine Diskriminierung der Neubauern-Erben gegenüber anderen Eigentümern konnte die Große Kammer nicht erkennen.

Eine ausführliche Besprechung des Urteils folgt in Heft 3/2005. (wß)

Israel und die besetzten Gebiete: UN-Sonderausschuß besucht Anrainerstaaten

Für das "Special Committee to Investigate Israeli Practices Affecting the Human Rights of the Palestinian People and Other Arabs in the Occupied Territories" (Sonderausschuß) standen Ende Juni/Anfang Juli 2005 seine routinemäßigen Besuche in Ägypten, Jordanien und Syrien an.

Der Sonderausschuß wurde im Jahre 1968 als Reaktion auf die Folgen des Sechstagekrieges (5. bis 10. Juni 1967) durch die Generalversammlung der Vereinten Nationen ins Leben gerufen (Res. 2443 (XXIII)). Seine heutige Bezeichnung erhielt er im Jahre 1989 (Res. 44/48). Das Mandat des Sonderausschusses wurde von der Generalversammlung zuletzt durch Resolution 59/121 vom 10. Dezember 2004 um ein Jahr verlängert.

Der Sonderausschuß setzt sich aus drei UN-Mitgliedstaaten zusammen: Sri Lanka (Vorsitz), Senegal und Malaysia, die derzeit durch Repräsentanten ihres Landes bei den UN, *Prasad Kariyawasam*, *Ousmane Camara* und *Mohd Radzi Abdul Rahman*, vertreten werden. Der Sonderausschuß berichtet an den UN-Generalsekretär. Die Berichte werden vom vierten Ausschuß der Generalversammlung (Ausschuß für besondere politische Fragen und Entkolonialisierung) beraten und in die Generalversammlung eingebracht sowie an die Mitgliedstaaten verteilt (siehe zuletzt den 36. Bericht, UN-Dok. A/59/381 (2004)).

Das Mandat des Sonderausschusses besteht darin, die Auswirkungen der israelischen Praktiken auf die Menschenrechte in den besetzten Gebieten, zu denen weiterhin die syrischen Golanhöhen, das Westjordanland („Judäa“ und „Samaria“) und der Gazastreifen gehören, zu untersuchen. Seit einer dahingehenden Aufforderung durch die Generalversammlung aus dem Jahre 1972 (Res. 3005 (XXVII)) untersucht er außerdem Anschuldigungen über die (rechtswidrige) Ausbeutung natürlicher Ressourcen, die Plünderung des archäologischen und kulturellen Erbes sowie die Beeinträchtigung der Gebetsfreiheit an den heiligen Stätten. Der Sonderausschuß stützt sich bei seiner Arbeit auf Menschenrechte und Verpflichtungen, wie sie sich insbesondere aus der Charta der Vereinten Nationen, der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte, den beiden internationalen Menschenrechtspakten von 1966, den Genfer Abkommen über die Behandlung der Kriegsgefangenen und zum Schutze der Zivilpersonen in Kriegszeiten von 1949 sowie den Haager Abkommen betreffend die Gesetze und Gebräuche des Landkrieges von 1864 und 1907 wie zum Schutz von Kulturgut bei bewaffneten Konflikten von 1954 ergeben.

Die Arbeit des Sonderausschusses gestaltet sich verhältnismäßig schwierig, da Israel es seit dessen Einsetzung abgelehnt hat, mit ihm zusammenzuarbeiten, da der Sonderausschuß keinen nützlichen Zweck erfüllen und nicht zum Fortschritt des Friedensprozesses beitragen würde. Vor allem deshalb mußte er verschiedene Alternativmethoden anwenden, um seine Aufgaben wahrzunehmen. Vor diesem Hintergrund fanden auch die aktuellen Besuche statt, in deren Rahmen in den Hauptstädten Ägyptens, Syriens und Jordaniens Zusammenkünfte mit Betroffenen aus diesen Ländern sowie mit Betroffenen aus den besetzten palästinensischen Gebieten organisiert wurden. Sinn und Zweck dieser Treffen ist es, Informationen aus erster Hand zu erhalten. Darüber hinaus erhält der Sonderausschuß aber auch von bestimmten Organisationen, Regierungen und Individuen, die in irgendeiner Form mit den besetzten Gebieten zu tun haben, Berichte und bezieht Informationen auch über die israelische sowie die arabische Presse in den besetzten Gebieten. (mw)

Bundesregierung legt Bericht über ihre Menschenrechtspolitik vor

Am 15. Juni 2005 leitete das Auswärtige Amt dem Deutschen Bundestag den „Siebten Bericht der Bundesregierung über ihre Menschenrechtspolitik in den auswärtigen Beziehungen und in anderen Politikbereichen“ zu. Der Bericht ist als Bundestagsdrucksache 15/5800 unter dem 17. Juni 2005 veröffentlicht. Der Bericht erfaßt dem (gegenüber früher erweiterten) Auftrag des Bundestages vom 4. Februar 2003 entsprechend auch die Menschenrechtspolitik der Bundesregierung „in anderen Politikbereichen“. Dahinter verbergen sich ausgewählte Maßnahmen, „die innerstaatlich in Bereichen ergriffen wurden, für die neben dem Grundgesetz auch international anerkannte Menschenrechts-Standards den Maßstab setzen und die in der Debatte zum internationalen Menschenrechtsschutz besondere Bedeutung haben“.

Das 208 Seiten starke Dokument beschreibt zunächst die Grundlagen der Menschenrechtspolitik der Bundesregierung und die Herausforderungen, denen sich diese gegenüber sieht, und beschreibt danach die sogenannten Einrichtungen der Bundesregierung im Bereich des Menschenrechtsschutzes. Dabei handelt es sich um die jeweiligen Beauftragten im Bundesministerium der Justiz und im Auswärtigen Amt.

Die verschiedenen inhaltlichen Teile des Berichts behandeln eine weitgespannte Palette von Themen. Zu nennen sind beispielsweise das Verhältnis von Menschenrechten und Terrorismusbekämpfung, die Bekämpfung von Todesstrafe und Folter sowie von Rassismus, Fremdenfeindlichkeit und Antisemitismus. Der Bericht widmet sich auch den wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechten, den Rechten von Frauen und von Kindern. Weitere Themen sind unter anderem die menschenrechtlichen Implikationen von Aids, Migration, Bioethik und Wirtschaft.

Der Bericht behandelt danach die verschiedenen internationalen Organisationen, in denen die Bundesrepublik Deutschland Menschenrechtspolitik mitgestaltet und deren Menschenrechtspolitik auf unser Land zurückwirkt. Es schließen sich kurze Einschätzungen der Menschenrechtssituation in ausgewählten Ländern und Regionen an. Am Schluß wird der „Aktionsplan Menschenrechte“ der Bundesregierung formuliert.

Knapp zweieinhalb Seiten widmet der Bericht dem Thema Menschenrechtsbildung; mit Blick auf Deutschland erwähnt er die „Servicestelle Menschenrechtsbildung“ des Deutschen Instituts für Menschenrechte und thematisiert ausführlich Maßnahmen zur Menschenrechtsbildung in der polizeilichen Aus- und Fortbildung. (wß)

„Die Vereinten Nationen im Reformjahr 2005 – Herausforderungen und Perspektiven“
Gesprächskreis der Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) und der Deutschen Gesellschaft für die Vereinten Nationen (DGVN) am 8. März 2005 in Berlin. (Fabian Hemker)

Das Thema „Reform“ steht seit zehn Jahren auf der Agenda der Vereinten Nationen (UN), das heißt seit ihrem 50jährigen Bestehen. Bisher konnten sich die Mitgliedstaaten jedoch nicht auf eine Anpassung des bestehenden Organisationsgefüges an die Erfordernisse der neuen Weltordnung einigen. Am 2. Dezember 2004 hat die von Generalsekretär *Kofi Annan* eingesetzte Hochrangige Gruppe für Bedrohungen, Herausforderungen und Wandel (High-level Panel on Threats, Challenges and Change) ihren Bericht vorgelegt, auf dessen Grundlage der Generalsekretär Reformvorschläge über institutionelle und strategische Anpassungen der Weltorganisation an die veränderten Gegebenheiten des 21. Jahrhunderts erarbeiten und der Generalversammlung auf ihrer Herbsttagung dieses Jahres vorlegen wird. Einigkeit besteht innerhalb der Staatengemeinschaft über die Notwendigkeit einer Generalüberholung des UN-Systems. Uneinig sind sich die Staaten über das „Wie“ der Reform; vor allem über die zukünftige strategische Ausrichtung der Vereinten Nationen existieren unterschiedliche Auffassungen.

Die Veranstalter hatten aus diesem Anlaß zu einem Gesprächskreis (Moderation *Arnd Henze*, WDR) mit der stellvertretenden Generalsekretärin der Vereinten Nationen, *Louise Fréchette*, in die Landesvertretung Nordrhein-Westfalens beim Bund eingeladen. Über das Erscheinen des hochrangigen Besuchs aus New York zeigten sich sowohl die Leiterin der NRW-Dependance, *Anke Jesse*, als auch der Leiter der Abteilung Internationale Entwicklungszusammenarbeit der FES, *Ernst Kerbusch*, erfreut. Die Begrüßungsworte machten die breite Unterstützung der Vereinten Nationen in Deutschland deutlich. *Jesse* wies auf die zahlreichen UN-Institutionen in Bonn hin, die den Standort Nordrhein-Westfalen bereicherten. *Ker-*

busch zufolge sei eine Reform der UN dringend erforderlich und auch möglich. Erfreut zeigte er sich besonders über die Miteinbeziehung der Zivilgesellschaft in den Reformprozeß.

Auch *Fréchette* betonte in ihrem Impulsreferat die Wichtigkeit der Nichtregierungsorganisationen für die UN. Sie wies auf die vielfältigen Ereignisse hin, die seit dem Millennium-Gipfel des Jahres 2000 die Weltgemeinschaft erschüttert hätten: die Terroranschläge vom 11. September 2001, der Afghanistan-Krieg sowie der Irak-Krieg im vergangenen Jahr. Obwohl die UN immer wieder von verschiedenen Seiten stark kritisiert würden, habe sich die Organisation zuletzt bei der Tsunami-Katastrophe in Asien als „wertvolles Instrument“ zur Hilfe und Behebung der Schäden erwiesen. Zudem würden die UN in Kürze mit der Truppenentsendung in den Sudan eine weitere Peace-Keeping-Mission (neben den derzeit 16) beginnen. Trotz der Kritik, die zum Teil berechtigt sei, da es „plenty of room for improvement“ gebe, sagte *Fréchette*, sie sei stolz auf die Leistungen der Vereinten Nationen.

Sie nannte drei Ziele, die durch eine Reform erreicht werden sollten. Zum einen müsse eine Einigung über eine neue Definition des für die Hauptaufgabe der UN unentbehrlichen Begriffs der kollektiven Sicherheit erzielt werden. Die diesbezügliche Empfehlung der Hochrangigen Gruppe biete eine solche „Vision“, da sie die Bedrohungslage richtig beschreibe und Kriterien festlege, wann und wie Gewalt zur Sicherung oder Wiederherstellung des Friedens eingesetzt werden dürfe. Das völkerrechtliche Prinzip staatlicher Souveränität dürfe heute keine Entschuldigung mehr für Grausamkeiten eines Staates gegen seine Bürger sein.

Als zweites Ziel nannte *Fréchette* die Umsetzung der Millenniums-Entwicklungsziele (MDG). Um die MDG im anvisierten

Zeitraum, das heißt bis zum Jahre 2015, zu erreichen, bedürfe es größerer Anstrengungen der Weltgemeinschaft. Sowohl die Industrieländer als auch die Entwicklungsländer, die nicht erwarten dürften, daß ihre Probleme von anderen gelöst würden, stünden diesbezüglich in der Pflicht. "When there is a will and the readiness, there can be improvement", zeigte sich *Fréchette* überzeugt.

Drittens solle eine Reform die Institutionen der Vereinten Nationen verbessern, und zwar müsse der Sicherheitsrat mit dem Ziel einer besseren Repräsentation der Staatengemeinschaft erweitert werden. Dieser Schritt würde seine Autorität stärken und zu einer größeren Offenheit führen. Neben der Umgestaltung der bestehenden Organe unterstützte die stellvertretende Generalsekretärin den Vorschlag der Hochrangigen Gruppe, eine Peace Building Commission einzurichten. Diese könne die bestehende institutionelle Lücke im Bereich Friedenserhaltung schließen, indem sie eine mögliche Konflikteskalation verhindern helfe und nach Beendigung von Kampfhandlungen den Staat bei seiner friedlichen Entwicklung unterstütze.

Unmißverständlich äußerte sich *Fréchette* zu dem Korruptionsvorwurf im Zusammenhang mit dem „Öl für Lebensmittel“-Programm der Vereinten Nationen im Irak und dem Verdacht, UN-Blauhelmsoldaten hätten im Kongo hilfsbedürftige Frauen und Kinder mißbraucht. Beide Fälle müßten untersucht und die Schuldigen gegebenenfalls zur Rechenschaft gezogen werden. Sie hoffe auch, daß im Herbst dieses Jahres ein Treffen zur Eindämmung der Weiterverbreitung und Entfernung von Minen stattfinden könne. Schließlich äußerte *Fréchette* ihren Glauben an das "deep commitment of states to multilateralism".

Das Referat warf bei den Zuhörern viele Fragen auf. Beispielsweise sei fraglich, ob die Gründung einer Peace Building Commission vor dem Hintergrund, daß einige Staaten die Vereinten Nationen verkleinern wollten, auf Unterstützung stoßen werde. *Fréchette* wiederholte ihre Auffas-

sung, daß sie eine solche Institution aufgrund der derzeitig fragmentierten Kompetenzen für erforderlich halte und darauf hoffe, die Staaten würden diese Notwendigkeit auch erkennen. Vor allem sei die Zusammenarbeit mit den Bretton-Woods-Organisationen (Weltbank-Gruppe und Internationaler Währungsfond) verbesserungsbedürftig.

Auf die Nominierung des ehemaligen Staatssekretärs im US-Außenministerium und offenkundigen UN-Kritikers *John Bolton* zum neuen UN-Botschafter der USA angesprochen, sagte *Fréchette*, sie werde harten Auseinandersetzungen nicht aus dem Weg gehen. Die Kritik am Generalsekretär sei, was die Problemlösungskompetenz der Vereinten Nationen angehe, unbegründet, da die Stärke der Organisation nicht von *Annan*, sondern von den Mitgliedsstaaten abhängt. Der Friedensnobelpreisträger habe sich in der Vergangenheit nicht gescheut, seine Aufgabe, Probleme offen anzusprechen und Lösungsvorschläge zu erarbeiten, auch bei kritischen Themen wahrzunehmen.

Auch wenn sie den Vorschlag der Hochrangigen Gruppe, die Mitgliedschaft in der Menschenrechtskommission zu erweitern, begrüße, hinge der Erfolg der Kommission jedoch immer noch von der Achtung der Menschenrechte durch die Staaten ab, so *Fréchette*. Derzeit würden einige Staaten ihren Sitz in der Menschenrechtskommission eher dazu nutzen, Vorwürfe gegen sie abzuwehren. Daneben habe sich gezeigt, daß Staaten, die im eigenen Land Menschenrechtsverletzungen duldeten oder sogar für sie verantwortlich seien, keinen anderen Staat diesbezüglich kritisieren würden.

Die derzeit wichtigsten Punkte seien – auch im Zusammenhang mit der Reform des UN-Systems – eine Erneuerung des Personalmanagements der Vereinten Nationen und Maßnahmen zur Steigerung von Transparenz und Verantwortlichkeit. Hinsichtlich des letzten Punktes sei zu klären, wem die Vereinten Nationen verantwortlich sein sollten: den Mitgliedstaa-

ten, der Weltöffentlichkeit oder den (u. a. in der UN-Charta) kodifizierten Werten.

Dokumente zum Thema:

A more secure world – our shared responsibility, Report of the High-level Panel on Threats, Challenges and Change, vom 2. Dezember 2004, im Internet unter www.globalpolicy.org/reform/index.htm (abgerufen am 11. März 2005).

Bericht des *Cardoso*-Panels zur Beziehung von UN und Zivilgesellschaft vom 21. Juni 2004, UN-Dok. A/58/817.

Zu den MDG: Resolution der UN-Generalversammlung vom 18. September 2000, UN-Dok. A/RES/55/2; zur bisherigen Umsetzung vgl. den Report des Generalsekretärs vom 27. August 2004, UN-Dok. A/59/282.

„Verbrechen im Namen der Ehre“ am 9. März 2005 im Haus der Friedrich-Ebert-Stiftung in Berlin, veranstaltet von amnesty international, Friedrich-Ebert-Stiftung und Terre des Femmes. (Florence Ferrari/Martin Polenz)

Ziel der Tagung war es, aus nationaler wie internationaler Perspektive einen Überblick über Verbrechen im Namen der Ehre zu vermitteln und zur Entwicklung von Strategien und Maßnahmen zur Verhinderung solcher Verbrechen beizutragen.

Der Vortrag des ersten Redners, Dr. *Hani Jashan* vom Institute of Forensic Medicine, Jordanien, beschäftigte sich hauptsächlich mit den sogenannten Ehrenmorden in Jordanien. Während die Anzahl der Mordopfer mit 2,5 pro 100.000 Einwohner im weltweiten Vergleich (7,5) sehr gering sei, sei der Anteil der Ehrenmorde bei den weiblichen Opfern sehr hoch. Seine Ausführungen basierten auf einer Studie aus dem Jahre 1995, in der 16 Ehrenmorde untersucht wurden.

In allen Fällen der Untersuchung komme der Mörder aus der Familie des Opfers, am häufigsten begingen jüngere Brüder die Tat. Oft fordere die Familie sie zu der Tat auf, da sie wegen ihres geringen Alters häufig milder bestraft würden, wobei die Bestrafung von Ehrenmord in Jordanien sehr unterschiedlich ausfalle. Das Strafmaß variere von 6 Wochen bis zu 10 Jahren Haft.

Jashan wies darauf hin, daß Ehrenmorde ein vom Islam unabhängiges Phänomen seien. Der Islam sehe bei Ehebruch für Männer und Frauen die gleiche Bestrafung vor und verbiete jede Art von Selbstjustiz.

Im folgenden Vortrag berichtete Dr. *Majida Rizvi*, Chairperson, National Commission on the Status of Women, Pakistan, von Ehrenmorden in Pakistan. Zwar seien Ehrenmorde sowohl durch die Verfassung als auch durch den Islam in Pakistan verboten. Ebenso seien Männer und Frauen verfassungsmäßig gleichberechtigt. Zudem sei das traditionelle Recht abgeschafft worden, daß der Familie des Opfers erlaubte, dem Täter zu vergeben und diesen straffrei ausgehen zu lassen. Dennoch komme es immer wieder zu Ehrenmorden, in Pakistan etwa 1.500 pro Jahr.

Rizvi erklärte dies vor allem mit dem starken Einfluß traditioneller und kultureller Wurzeln auf die Gesellschaft, zu denen eine starke finanzielle und soziale Abhängigkeit der Frau vom Mann gehöre. Aus dem gleichen kulturellen Kontext würden Frauen häufig daran gehindert, frauenrelevante Probleme in der Öffentlichkeit zu thematisieren.

Daß trotz dieser tiefen traditionellen Wurzeln Veränderungen möglich seien, zeigte *Rizvi* am Beispiel neuer Regelungen, die es Frauen in Ausnahmefällen ermöglichten, sich scheiden zu lassen.

Corinna Ter-Nedden, Papatya – Anonyme Kriseneinrichtung für Frauen, Deutschland, berichtete von Verbrechen im Namen der Ehre in Deutschland. Sie bedauerte, daß offizielle Daten zu diesem Thema

fast völlig fehlten. Das sei damit zu erklären, daß sich die meisten Verbrechen im privaten Bereich abspielten und nie gemeldet würden. Daher müsse man die bekanntgewordenen Verbrechen als „Spitze des Eisberges“ ansehen. Eine der wenigen Studien hierzu berichte aber davon, daß etwa die Hälfte der in Deutschland wohnenden türkischstämmigen Frauen in arrangierten Ehen lebte. Davon sei ein beträchtlicher Teil zwangsverheiratet worden.

Am Beispiel einer jungen türkischstämmigen Frau, die bei Papatya Zuflucht vor ihrem Vater gesucht hatte, erläuterte *Ter-Nedden* die Situation, in der sich viele hilfeschuchende Mädchen und Frauen befänden, die sich gegen die Autorität der Familie, besonders des Vaters, gestellt hätten. Viele litten unter der Dominanz des Vaters in der Familie und sähen in einer Flucht den einzigen Ausweg, um der Unterdrückung und häufig auch Androhung oder Ausübung von Gewalt zu entkommen.

Organisationen wie Papatya böten den hilfeschuchenden Mädchen Unterkunft (bei Papatya für bis zu 2 Monate) und unterstützten sie in ihren Auseinandersetzungen mit den Eltern. Neben der Kooperation mit den zuständigen Behörden sei es Ziel dieser Einrichtungen, Sicherheit und Anonymität der Mädchen zu gewährleisten, um sie vor einer eventuellen Verfolgung durch die Familie zu schützen.

Der zweite Teil der Tagung beschäftigte sich mit Strategien und Ansätzen zur Verhinderung von Verbrechen im Namen der Ehre. Referate von *Angelika Pathak* von amnesty international und *Regina Kalthegener* von Terre des Femmes setzten sich mit Lösungsansätzen auf internationaler (*Pathak*) wie nationaler (*Kalthegener*) auseinander. Dr. *Hani Jashan* berichtete über Maßnahmen der jordanischen Regierung.

In der anschließenden und zeitweise sehr lebhaften Diskussion wies *Zivri* zunächst darauf hin, daß bereits genug internationale Bestimmungen existierten, es aber an der konsequenten Umsetzung in den einzelnen Ländern mangle. Auf die Forde-

rung nach mehr internationalem Druck auf die jeweiligen Regierungen zur Durchsetzung der bestehenden Bestimmungen bemerkte *Jashan*, daß solcher Druck auch negative Auswirkungen haben könne. Die Bevölkerung könnte sich dem Diktat westlicher Länder unterworfen und ihre Kultur dadurch bedroht sehen.

Nach *Kalthegener* ist die Zahl der in Deutschland registrierten Verbrechen im Namen der Ehre nicht groß genug, um Anlaß für die Regierung zu sein, zu handeln. Allerdings würden Motive mit kulturspezifischem Hintergrund für Ehrenmord vor Gericht seit einigen Jahren nicht mehr berücksichtigt.

In Deutschland gehörten Schulungen von Polizisten bereits zu den wichtigsten Strategien der Verbrechensprävention, daneben werde an immer engeren Kontakten zwischen Jugendämtern, Frauenhäusern und allen weiteren beteiligten Organisationen gearbeitet.

Daß eine Veränderung nicht allein durch höhere Strafen zu erreichen sei, schilderte *Jashan* am Beispiel von Jordanien und Ägypten. Bei mittleren Strafen von einem Jahr in Jordanien und 20 Jahren in Ägypten für Ehrenmord sei die Häufigkeit von Ehrenmorden in beiden Ländern gleich hoch. Er forderte einen ganzheitlichen Ansatz, der sowohl internationale Organisationen wie Unicef, die nationalen Regierungen und Organisationen, NGO sowie die Zivilgesellschaft miteinbeziehen müsse. Nur so sei langfristig eine Veränderung im Bewußtsein der Betroffenen zu erreichen.

In der abschließenden Podiumsdiskussion ging es vor allem um den Kampf der betroffenen Frauen in Deutschland. Die Rechtsanwältin *Seyran Ates* berichtete von ihrer Arbeit, mit der sie hilfeschuchende Frauen und Mädchen unterstützt. Durch diese Arbeit werde sie zum Ziel von Aggressionen und Drohungen aus den Familien der Opfer. In diesem Zusammenhang machte sie auch auf eine aktuelle Kampagne einer türkischen Zeitung gegen ihre Person aufmerksam. Die Anzahl von

Frauen, die sich hilfeschend an *Ates* wendeten, sei so groß, daß sie allein nicht mehr allen helfen könne. Daher rief sie

engagierte Frauen und Männer dazu auf, sie bei ihrer Arbeit zu unterstützen und auch an die Öffentlichkeit zu gehen.

„Zwangsprostitution effektiv bekämpfen“ am 20. April 2005 im Deutschen Bundestag in Berlin, Symposium der CDU/CSU-Fraktion. (*Gunda Meyer*)

Annette Widmann-Mauz, Vorsitzende der Gruppe der Frauen der CDU/CSU-Bundestagsfraktion, erläuterte in ihren Eröffnungsworten das Ziel der Veranstaltung. Es gehe darum, auf die Situation der Zwangsprostituierten in Deutschland aufmerksam zu machen und eine inhaltliche Auseinandersetzung mit diesem Thema anzuregen. Zwangsprostitution sei eine Menschenrechtsverletzung, und es müsse nach Maßnahmen in den Bereichen der Prävention, der Strafverfolgung und des Opferschutzes gesucht werden, um Menschenhändlern das Handwerk zu legen.

Eine weitere Einführung in das Thema gab Dr. *Angela Merkel*, Vorsitzende der CDU/CSU-Bundestagsfraktion. Sie betonte, daß das Gebot der Achtung der Menschenwürde und das Recht auf sexuelle Selbstbestimmung nicht in allen Staaten Gültigkeit hätten und vielen Frauen und Kindern verweigert würden. Da es auch in Deutschland zu Verletzungen dieser Gebote komme, sei Information und Sensibilisierung der Bevölkerung in diesem Bereich erforderlich, um einen Bewußtseinswandel herbeizuführen. Ein Dank gelte den Personen, die sich um die Opfer von Menschenhandel kümmerten während der Großteil der Bevölkerung wegschaue. Selbsthilfegruppen müßten gestärkt, und auch die Herkunftsländer der Zwangsprostituierten müßten gedrängt werden, sich um dieses Problem zu kümmern. Um den innerstaatlichen Problemen entgegenzutreten, solle ein Gesetzentwurf zur Freierstrafbarkeit in den Bundestag eingebracht werden.

Anschließend stellte *Ute Granold*, Mitglied im Rechtsausschuß des Deutschen Bundestages, eine Gesetzesinitiative der

CDU/CSU-Bundestagsfraktion vor. Dabei betonte sie, daß Menschenhandel das am schnellsten wachsende kriminelle Gewerbe der Welt sei. Um einen europäischen Rahmenbeschluß umzusetzen, solle nun ein Gesetzentwurf in den Bundestag eingebracht werden, dessen Kernpunkte die Einführung neuer Straftatbestände gegen die sexuelle Ausbeutung von Menschenhandelsopfern, die Einführung einer Kronzeugenregelung für Menschenhandelsdelikte sowie die Ermöglichung der Überwachung der Telekommunikation bei allen Straftaten des Menschenhandels sein sollten. Insbesondere sei eine Freierstrafbarkeit vorgesehen, wenn diese die Zwangslage der Prostituierten kennen oder „leichtfertig“ nicht erkennen würden. Ein gesonderter Gesetzesantrag des Freistaates Bayern sehe weiter eine Wiedereinführung der Strafvorschrift gegen die Förderung der Prostitution vor.

Danach wurde ein kurzer Filmbeitrag von *Inge Bell*, Fernseh- und Hörfunkautorin mit Länderschwerpunkt Rumänien und Bulgarien, gezeigt. Anhand mehrerer Beispiele aus einem Heim für minderjährige Exprostituierte in Bulgarien wurde der Weg von Mädchen und Frauen aus den ärmsten Regionen Europas in die Zwangsprostitution nachgezeichnet.

Oft sind es Freunde oder Bekannte, die die Mädchen an Menschenhändler verkaufen. Andere Mädchen verlassen ihr Heimatland freiwillig aufgrund falscher Versprechungen der Menschenhändler auf ein besseres Leben in Westeuropa, z.B. als Kellnerin. Auf die meist illegale Einschleusung folgt dann oft eine Odyssee durch die Bordelle und Straßenstriche von ganz Westeuropa. Die einzige Chance auf

Freiheit für die Betroffenen liegt in den mehr oder weniger regelmäßigen Razzien durch die Polizei.

Weiter beschäftigte sich der Beitrag mit der Situation auf dem Balkan und in Südosteuropa selbst, wo das Geschäft mit den Prostituierten ebenfalls blüht. Zu den Kunden gehören u.a. auch KFOR-Soldaten.

In ihrem anschließenden Redebeitrag ging *Inge Bell* auf die Situation in Rumänien und Bulgarien ein. Frauen seien dort „die Opfer eines verfallenden Wertesystems“ und eines Männernetzwerkes bestehend aus Zuhältern, Polizisten und Schleppern, die ebenfalls keine Werte kennen würden. Um ihrer Misere zu entkommen, strebten die Frauen ins Ausland, wo sie zu Zwangsprostituierten gemacht würden.

Weiter ging *Bell* darauf ein, daß das große Wissen der Freier bei den polizeilichen Ermittlungen behilflich sein könnte. Oft befänden sich Freier in einem Dilemma, wenn sie entdeckten, daß sie es mit Zwangsprostitution zu tun haben. Einerseits wollten sie helfen, andererseits um jeden Preis anonym bleiben.

In dem anschließenden von *Maria von Welser* (Direktorin des NDR-Landesfunkhauses Hamburg) moderierten Forum kamen weitere Referenten zu Wort. Zunächst übernahm Schwester *Dr. Lea Ackermann*, Gründerin und Vorsitzende von Solwodi e.V., einem vor 20 Jahren in Kenia gegründeten Verein, der Frauen in Not hilft und in Deutschland insbesondere Opfern von Menschenhandel und Zwangsprostitution zur Seite steht, das Wort. Sie betonte die große Bedeutung von Frauenhilfsorganisationen wie Solwodi, indem sie Opfern von Zwangsprostitution nach ihrer Entdeckung und Befreiung durch die Polizei zur Seite stehen.

Sie forderte eine verstärkte Durchführung von Razzien durch die Polizei, da die einzige Chance der Frauen, den Menschenhändlern zu entkommen, in der Entdeckung durch die Polizei liege. Weiter berichtete sie über die unwürdigen Bedingungen, unter denen die eingesperrten

Frauen ihr Dasein fristen müßten; als Folge würden die Frauen die in ihnen stekenden Aggressionen oft gegen sich selbst wenden. In dieser Lage biete Solwodi Unterstützung.

Die Opfer müßten während der Zeit bis zum Abschluß eines Prozesses, die bis zu drei Jahren dauern könne, begleitet werden. Zuerst gelte es jedoch, einer sofortigen Abschiebung der Frauen nach ihrer Entdeckung entgegenzuwirken, denn meist sei die Verurteilung der Menschenhändler ohne eine Aussage der persönlich anwesenden Opferzeugin nicht möglich. Zudem bringe Solwodi die Frauen in Frauenhäusern unter und stelle ihnen eine Rechtsanwältin zur Verfügung.

Ein großes Problem liege darin, daß das Schicksal der betroffenen Frauen und die erfolgreiche Strafverfolgung der Täter nicht im öffentlichen Bewußtsein und Interesse seien. Nur 11 % der Opfer von Menschenhandel erhielten eine Duldung, nur 2,8 % würden in ein Zeugenschutzprogramm aufgenommen. Unter diesen Umständen könnten keine Fortschritte bei der Bekämpfung des Menschenhandels erzielt werden.

Da die Frauen bis zum Abschluß des Prozesses allein von Solwodi finanziert würden, forderte *Lea Ackermann* eine Arbeitserlaubnis bzw. Ausbildungserlaubnis für diese Zeit. Auf diesem Wege würde auch einer erneuten Zwangsprostitution aus Perspektivlosigkeit entgegengewirkt. Darüber hinaus sprach sich *Ackermann* für die Freierbestrafung aus und äußerte sich negativ über das 2001 erlassene Prostitutionsgesetz.

In dem folgenden Redebeitrag hob Prof. Dr. *Joachim Renzikowski*, Inhaber der Professur für Strafrecht und Rechtsphilosophie/Rechtstheorie an der Martin-Luther-Universität in Halle-Wittenberg, drei Punkte hervor. Erstens forderte er, den Aufenthaltsstatus für Opfer von Menschenhandel zu klären, da ein Prozeß gegen die Menschenhändler nur Aussicht auf Erfolg habe, wenn die Frauen als Zeugen aussagten. Zweitens sollte den Op-

fern, um ihnen eine Perspektive zu bieten, eine Arbeits- bzw. Ausbildungserlaubnis zugebilligt werden, was nach der jetzigen rechtlichen Lage erst nach Ablauf eines Jahres möglich sei. Drittens müssten mehr finanzielle Mittel für die Opfer bereitgestellt werden. Oft benötigten die Frauen nach allem, was sie erlebt hätten, eine Therapie. Die Gewährung medizinischer Leistungen beschränke sich aber auf ein Minimum für akute Fälle, da das Asylbewerberleistungsgesetz nicht auf die Bedürfnisse der Opfer von Menschenhandel zugeschnitten sei. Für andere mit dem Prozeß verbundene Kosten, wie Fahrtkosten, müssten Vereine wie Solwodi aufkommen. Auch *Renzikowski* sprach sich für eine Freierstrafbarkeit aus. Er befürwortete außerdem ein Wiedereinführung des § 180a Abs. 1 Nr. 2 StGB (Förderung der Prostitution) und betonte, daß es entscheidend sei, gegen die Zwangsprostitution, nicht gegen die freiwillige Prostitution vorzugehen.

Anschließend gab *Petra Leister* von der Abteilung „Bekämpfung der Organisierten Kriminalität“ der Staatsanwaltschaft Berlin einen Einblick in die Problematik der Strafverfahren gegen Menschenhändler.

Eine Ausweitung des Zeugenschutzprogramms halte sie nicht für notwendig, da ein Großteil der Frauen ein solches Programm nicht wünschten, um ihre sozialen Kontakte nicht zu verlieren. Zumindest in Berlin stünden den Frauen Prozeßbegleiterinnen und Mitarbeiterinnen der Frauenhäuser unterstützend zur Seite. Hilfreich wären allerdings Zeugenschutzprogramme im Ausland, was bislang jedoch mangels Ansprechpartner kaum realisierbar sei.

Sie zeigte sich erfreut darüber, daß eine Strafbarkeit der Freier nicht erst für eine fahrlässige, sondern schon für eine leichtfertige Begehungsweise vorgesehen sei.

Problematisch seien die Ermittlungen. Wenn die Frauen nicht illegal in Deutschland seien, was insbesondere im Hinblick auf die neuen EU-Beitrittsländer aktuell sei, werde es kaum noch Möglichkeiten

geben, die Frauen aus den Bordellen herauszuholen, um zu klären, ob ein Fall des Menschenhandels vorliege.

Leister betonte, wie wichtig die Möglichkeit der Telefonüberwachung und die Hilfe der Freier im Zuge der Ermittlungen gegen Menschenhändler seien. Allerdings äußerte sie sich skeptisch zu der im Gesetzentwurf vorgesehenen Kronzeugenregelung. Eine Wiedereinführung des § 180a Abs. 1 Nr. 2 StGB werde nicht befürwortet, da aus der Erfahrung heraus die Förderung der Prostitution keine zentrale Rolle bei der Bekämpfung der Ausbeutung von Prostituierten gespielt habe und man so die freiwilligen Prostituierten vor den Kopf stoßen würde.

Die bayerische Staatsministerin der Justiz, *Dr. Beate Merk*, warb für den von der CSU erarbeiteten und mit der CDU abgestimmten Gesetzentwurf, der eine Freierstrafbarkeit auch für leichtfertiges Verhalten vorsehe. Außerdem sprach sie sich für eine Aufhebung des im Jahre 2001 erlassenen Prostitutionsgesetzes aus, da dieses der Polizei die Ermittlung in Bordellen erschwere.

Der folgende Beitrag von *Karl-Heinz Weber*, dem stellvertretenden Leiter des Landeskriminalamtes Rheinland-Pfalz, beschäftigte sich mit den Problemen der Polizei bei der Bekämpfung der Zwangsprostitution. Mit dem Erlaß des Prostitutionsgesetzes sei die Lage für die Polizei schwieriger geworden. Ein Problem liege oft in der Beweisführung. In Zeiten von knappen Kassen und Personalproblemen würden in der polizeilichen Arbeit besondere Schwerpunkte gesetzt. Er räumte ein, daß die Anzahl der polizeilichen Razzien in Bordellen zu gering sei, um den Menschenhandel wirksam bekämpfen zu können, und kündigte an, in diesem Bereich einen polizeilichen Schwerpunkt zu setzen.

Am Ende der Veranstaltung gab es Raum für Fragen und Anregungen aus dem Publikum. So wurde darauf hingewiesen, daß das Ausländeramt oft als eine Art Helfer der Zuhälter arbeite, indem es die

entdeckten Frauen oft schon nach ein bis zwei Tagen abschiebe. Auch sei es entscheidend, die Frauengruppen in den Herkunftsländern zu warnen.

In einem anderen Beitrag wurde die große Bedeutung der präventiven Arbeit betont und der Aufbau eines Jugendwerkes nach Osteuropa in Betracht gezogen. Darauf antwortete *Inge Bell*, daß gerade diejenigen, die in ihrer Kindheit Deutschland besucht hätten, wie die Tschernobyl-Kinder, besonders oft in die Fänge von Menschenhändlern gerieten, da sie nur positive Erfahrungen mit Deutschen gemacht hätten und hier keine Zwangsprostitution erwarteten.

Weiter wurde problematisiert und allgemein bestätigt, daß die schlechte Erfahrung der Frauen mit der Polizei in ihren Herkunftsländern sich in dem mangelnden Vertrauen der deutschen Polizei gegenüber widerspiegele.

In einem anderen Redebeitrag wurde die Frage aufgeworfen, warum nicht Bordelle, ähnlich wie Gaststätten etc. nicht einer regelmäßigen Kontrolle unterworfen würden, woraufhin *Karl-Heinz Weber* bestätigte, daß die Zusammenarbeit zwischen den verschiedenen Behörden verbesserungswürdig sei.

Angesprochen wurde auch die Problematik der Beweislage bei der Freierstrafbar-

keit. Hiergegen lasse sich aber laut *Renzi-kowski* einwenden, daß zum einen oft äußere Anzeichen die Freier auf vorliegende Zwangsprostitution hinweisen könnten. Zum anderen gebe es auch bei anderen Straftatbeständen Beweisprobleme, z.B. bei der Vergewaltigung in der Ehe (§ 177 StGB).

Zum Schluß kritisierte eine Vertreterin der Prostituierten die gesellschaftliche Ausgrenzung, der ihre Berufsgruppe ausgesetzt sei und forderte eine Art Green-Card für osteuropäische Prostituierte. Auf diese Worte wurde mit allgemeiner Empörung und dem Hinweis darauf reagiert, daß es hier nicht um freiwillige Prostitution, sondern um Zwangsprostitution gehe.

Insgesamt war die Veranstaltung sehr informativ und vielseitig, da Vertreterinnen verschiedener Gruppen referierten und die Problematik so aus unterschiedlichen Blickwinkeln beleuchtet wurde. Auch wenn die Probleme, die mit der Bekämpfung und dem Umgang mit der Zwangsprostitution zusammenhängen, nicht alle gelöst werden konnten, und dies auch kaum umfassend in einem Symposium möglich ist, wurde doch immerhin durch Informierung und eingehender Beschäftigung mit dem Thema ein wichtiger Schritt hin zu mehr Sensibilisierung getan.

Menschenrechte und internationaler Schutz, Die Bedeutung der Menschenrechte für den Schutz von Flüchtlingen (5. Berliner Symposium zum Flüchtlingsschutz), veranstaltet vom Büro Berlin des UNHCR, dem Deutschen Institut für Menschenrechte und der Evangelischen Akademie zu Berlin am 20. und 21. Juni 2005 in der Französischen Friedrichstadtkirche, Gendarmenmarkt, Berlin (*Gunda Meyer/Marcus Warnke/Sascha Wolff*)

Montag, 20 Juni 2005

Stefan Berglund, UNHCR-Vertreter in Deutschland, gab in seinen Eröffnungsworten einen kurzen Einblick in die Problematik und die Ziele der Veranstaltung. Von dem Symposium erhoffe er sich eine erste Bestandsaufnahme nach der Einführung des neuen Zuwanderungsgesetzes in

Deutschland. In diesem Zusammenhang plädierte er für einen qualitativ hochwertigen Flüchtlingsschutz in Deutschland und eine völkerrechtsfreundliche Anwendung von Recht und Gesetz. *Erika Reihlen*, Vizepräsidentin der Evangelischen Akademie zu Berlin, ging in ihrer Begrüßung insbesondere auf den symbolträchtigen

Charakter des Veranstaltungsorts, der Französischen Friedrichstadtkirche, ein. Sie erinnerte an das Edikt von Potsdam des Großen Kurfürsten Friedrich Wilhelm vom 29. Oktober 1685, als dessen Folge in Brandenburg etwa 20.000 Glaubensflüchtlinge aufgenommen wurden. *Reihlen* stellte klar, daß die grundlegenden Menschenrechte für alle Menschen gelten, unabhängig davon, ob sie sich rechtmäßig oder nicht rechtmäßig im Land aufhielten.

Heiner Bielefeldt, Direktor des Deutschen Instituts für Menschenrechte, erklärte zur Einleitung, daß der Flüchtlingsschutz eine menschenrechtliche Aufgabe sei und erinnerte in diesem Zusammenhang an die Präambel der Genfer Flüchtlingskonvention, die auf die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte verweist. Menschenrechte zielten auf Empowerment ab und daher müßten Rechtsinstitutionen geschaffen werden, die das Wort der Verfolgten zur Geltung bringen. Es gelte, durch faire Verfahren und die Anerkennung des Rechts auf Integration einen wirksamen Zugang zu den Schutzmöglichkeiten zu gewährleisten. Er äußerte sich besorgt darüber, daß die Menschenrechte in der letzten Zeit unter Druck geraten seien, wie am Beispiel der aktuellen Debatte zum Folterverbot zu erkennen sei, und wandte sich gegen eine Dominanz der ökonomischen Denkweise. Die Gewährleistung der Menschenrechte für Flüchtlinge sei ein Anspruch, den sich die freiheitlich-demokratische Gesellschaft selbst gesetzt habe und sich daher schuldig sei. Abschließend bekundete er die Hoffnung, das Symposium werde als Stätte des wissenschaftlichen Austauschs und vor allem als Signal an die Öffentlichkeit fungieren können.

Anschließend sprach *Marieluise Beck*, Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration, über die Bedeutung internationaler Schutznormen für die deutsche Flüchtlingspolitik. Sie begann ihren Vortrag mit einem Rückblick auf die gesellschaftspolitischen Veränderungen während der letzten sieben Jahre. Durch die Reform des Staatsangehörigkeitsrechts habe man einen großen Schritt

nach vorn getan. Da gegenwärtig die Zahl der in Deutschland Asylsuchenden abnehme, müsse der Debatte über das „Phantom der Überfremdung“ äußerst kritisch begegnet werden. *Beck* zeigte sich bestürzt über die bestehenden Ressentiments gegen Menschen islamischer Herkunft und erinnerte daran, daß es erst 13 Jahre her sei, daß es in Srebrenica und anderen Orten Europas zu brutalsten Menschenrechtsverletzungen kam. Das damalige Entsetzen führte zu der Bereitschaft, Flüchtlinge aufzunehmen. Doch seien ihnen ihre Rechte, wie Reisefreiheit, Nachreise der Familie, Erteilung einer Arbeitserlaubnis und besonderer Schutz vor Abschiebung vorenthalten worden. Aus dieser Situation, die einen Zustand vor Augen führe, bei dem internationale Normen nicht berücksichtigt würden, ergeben sich für *Beck* zwei zentrale Gedanken:

Zum einen werde vor dem Hintergrund der Erfahrungen des Balkankrieges die Notwendigkeit der Harmonisierung des Flüchtlingsschutzes auf europäischer Ebene deutlich. Solange die Genfer Flüchtlingskonvention noch nicht vollständig umgesetzt ist, gebe es in Deutschland Schutzlücken, zumal das neue deutsche Zuwanderungsgesetz momentan eher restriktiv ausgelegt werde. Zugleich biete es jedoch auch die Chance einer offeneren Handhabung, da es viel Ermessensspielraum enthalte. Zweitens sollte der deutsche subsidiäre Schutz an europäisches Recht angepaßt bzw. an diesem geprüft werden. Der Begriff der Integration, als ein zentraler Begriff im Bereich des Flüchtlingsschutzes und Asylverfahrens, dürfe nicht mißbraucht werden, denn Integration bedeute auch, Rechte auszusprechen. Insgesamt hielt *Beck* fest, daß ein zentrales Anliegen des Asylverfahrens der Schutz und die Schutzbedürftigkeit von Menschen sein sollten.

In dem folgenden Beitrag referierte *Hansjörg Geiger*, Staatssekretär des Bundesministeriums der Justiz, über die Bedeutung internationaler Schutznormen für die deutsche Rechtspolitik. Er bezeichnete es

als eine zentrale Aufgabe der Bundesregierung, sich für den Schutz der Menschenrechte im eigenen Land sowie auf internationaler Ebene einzusetzen. Dies ergebe sich aus dem Grundgedanken des Art. 1 GG, der die Basis der gesamten Rechtsordnung darstelle. Er bekräftigte diese Aussage mit einem Zitat von *Benjamin Franklin*, wonach die gründliche Kenntnis der Menschenrechte alle Nationen durchdringen solle. Hierzu betonte *Geiger*, daß es nicht nur auf die Kenntnis der Menschenrechte ankomme, sondern vor allem auch auf deren „peinliche Beachtung“.

Auf Ebene des Europarats gebe es Individualbeschwerdemöglichkeiten zum EGMR. In den Verfahren, in denen das Bundesministerium der Justiz für Deutschland auftrete, richte es sich nach den Leitlinien, nichts zu beschönigen, zu kontrollieren und sich um Lösungen außergerichtlicher Art zu bemühen. Seit 1998 kam es vor dem EGMR zu 14 Fällen gegen Deutschland, wobei nur in einem Fall eine Verletzung der EMRK durch Deutschland festgestellt wurde. Vor dem Anti-Folter-Ausschuß der Vereinten Nationen kam es bislang zu einem Fall, der die Abschiebung eines Kurden aus Deutschland in die Türkei betraf, der dort der Gefahr der Folter ausgesetzt war. Das Individualbeschwerdeverfahren der Anti-Folter-Konvention hat Deutschland 2001 anerkannt. Zu einer Ratifizierung des Zusatzprotokolls von 2002, das die Einrichtung eines unabhängigen nationalen länderübergreifenden Kontrollgremiums vorsieht, konnte es mangels Zustimmung der Bundesländer Sachsen, Sachsen-Anhalt und Niedersachsen noch nicht kommen.

Die zentralen Aufgaben deutscher Rechtspolitik ließen sich in der Aussage *Carlo Schmidts* während der Beitrittsverhandlungen Deutschlands zur EMRK treffend wiedergeben, wonach die Verteidigung der Sachen des Einzelmenschen aus der staatlichen und juristischen Sphäre auf die internationale Ebene übertragen werden müßten.

Jochen A. Frowein, Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht in Heidelberg und für zwanzig Jahre Mitglied der Europäischen Menschenrechtskommission, referierte über die Notwendigkeit einer vollen Beachtung des völkerrechtlichen Menschenrechtsschutzes im deutschen Recht. Einführend stellte fest, daß die Verbindung zwischen den Grundrechten des Grundgesetzes und dem internationalen Menschenrechtsschutz aus Art. 1 Abs. 2 GG und Art. 25 GG resultiere, und ging dann auf mehrere Beispiele ein.

In einer Entscheidung vom 14. Oktober 2004 habe das BVerfG zum ersten Mal die Entscheidung eines deutschen Gerichtes aufgehoben, weil dieses die Bestimmungen der EMRK nicht beachtet hatte und so zutreffend deutlich gemacht, daß die deutschen Grundrechte im Licht der internationalen Menschenrechte interpretiert werden müßten. Kritik übte *Frowein* an der gleichzeitigen Feststellung des BVerfG, wonach das GG nicht auf Souveränität verzichte und daß es dem Ziel der Völkerrechtsfreundlichkeit nicht widerspreche, wenn Völkervertragsrecht vom Gesetzgeber ausnahmsweise nicht beachtet werde.

Ein anderes Problem ist die Diskrepanz zwischen deutschen Gerichten und EGMR im Bereich des Art. 3 EMRK. Laut BVerwG gilt das aus Art. 3 EMRK resultierende Abschiebeverbot nicht bei Folter von nicht staatlicher Seite. Bei Mißhandlungen durch Dritte soll laut BVerwG Art. 3 EMRK nur dann verletzt sein, wenn der Staat sie veranlaßt oder duldet. Nach EGMR-Rechtsprechung liegt eine Verletzung des Art. 3 EMRK schon dann vor, wenn die Gefahr droht, daß der Staat keinen Schutz gewährt. Bei der Feststellung eines Abschiebeverbots werde meist auf § 60 Abs. 2 Aufenthaltsgesetz Bezug genommen, besser wäre § 60 Abs. 5 Aufenthaltsgesetz geeignet.

Im Jahr 2004 gab es in Deutschland 18.000 Widerrufentscheidungen nach § 73 Asyl-

verfahrensG, wovon 7.000 den Irak betreffen.

Frowein lobte, daß in der Bezugnahme des § 60 Abs. 1 des AufenthaltsgG auf die Flüchtlingskonvention ein „Durchbruch zum Vertragsstaat“ liege, und forderte, daß die Flüchtlingseigenschaft nur dann widerrufen werden können sollte, wenn es in dem Zielstaat zu einer grundlegenden Änderung der Verhältnisse kam. Er bezeichnete das Recht auf Asyl des § 60 a AufenthaltsgG als „verstümmelt“ und setzte sich für einen „Durchbruch zum Originaltext“ der Genfer Flüchtlingskonvention ein. Zwar werde Deutschland im Vergleich zu anderen westlichen Mitgliedstaaten nur selten wegen Verletzungen der Menschenrechte verurteilt, dennoch sollte das Verhältnis Deutschlands zu internationalen Normen verstärkt werden, da diese, anders als in Frankreich oder Großbritannien, selbst in Entscheidungen des BVerfG fast nie zitiert würden.

Danach folgte die Vorstellung des „Memorandums II: Zur derzeitigen Situation des deutschen Asylverfahrens“ durch *Reinhard Marx*, Rechtsanwalt in Frankfurt a.M. und Mitglied der Memorandumgruppe. Er bemängelte, daß das deutsche Asylverfahren derzeit in einer tiefen Krise stecke, die aber nicht als eine solche empfunden werde. Das Asylverfahren sei zu einem „seelenfernen Verfahren“ und einem Ort des Mißtrauens geworden und das Individuelle des Menschenrechtsschutzes drohe wegrationalisiert zu werden. Die Flüchtlingspolitik erfordere ein interkulturelles Verständnis, das nationale Recht sei hingegen voller gesellschaftlicher Vorbehalte. Schutzsuchende erfahren überwiegend Gleichgültigkeit oder Ablehnung, indem sie, so *Marx*, von der Gesellschaft an den Rand gedrängt werden. Das derzeitige Asylverfahren ermögliche dies, da es aus Schutzsuchenden häufig Illegale mache. Auch die Medien zeigten kaum Interesse am Prozeß sondern förderten eher die Sichtweise, daß eine Bedrohung durch Illegale vorliege. Daß diese Sichtweise unangemessen sei, könne durch die Zahl belegt werden, daß nur ca.

1,5 % der Asylbewerber anerkannt werden. Um diese Krise zu überwinden, müßten Asylverfahren erleichtert und transparenter gestaltet werden. Allein durch Weisungen könne diesem Mißstand nicht entgegengewirkt werden.

Zu Beginn der abschließenden Podiumsdiskussion stellte *Stefan Berglund* fest, daß es nach Einführung des Zuwanderungsgesetzes in Deutschland kaum zu Änderungen kam. Nach wie vor richte sich die deutsche Rechtsprechung nicht genügend nach der Genfer Flüchtlingskonvention und die Zahl der bewilligten Asylverfahren sei nicht angestiegen. Die Protokolle würden von den Gerichten oft als Tatsachenbeweise qualifiziert, obwohl sie zu 90 % aus Textbausteinen bestünden.

Günter Burkhardt, Geschäftsführer von PRO ASYL, merkte an, daß laut der Genfer Konvention Stabilität im Herkunftsland herrschen müsse, damit Flüchtlinge zurückkehren könnten, was weder im Irak noch im Kosovo gegeben sei. Er kritisierte die Arbeit des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge dahingehend, daß ca. ein Viertel der Asylsuchenden ohne Prüfung abgelehnt werde und forderte daher mehr Information und Transparenz über die Arbeit des Bundesamtes.

Der Abteilungspräsident des Bundesamts für Migration und Flüchtlinge, *Hartmut Sprung*, wies die Kritik an seiner Behörde entschieden zurück. Alle Beteiligten arbeiteten auf der Grundlage nationalen und internationalen Rechts an dem Ziel, Schutz zu bieten.

Bertold Sommer, früherer Bundesverfassungsrichter und seinerzeit als Berichterstatter für Asylsachen zuständig, äußerte, daß Deutschland auch im Bereich der Asylpolitik ein Rechtsstaat sei, da es eine dem Recht verpflichtete Behörde gebe, die unter gerichtlicher Kontrolle stehe. Er stellte die Besonderheit des Rechts auf Asyl heraus, das in einem besonderen staatlichen Verfahren erst zuerkannt werden müsse und ein hohes Maß an Generosität voraussetze und viele Probleme überwinden müsse, wie die Sprachbarriere

oder eine Traumatisierung der Asylsuchenden.

Marx bedauerte, daß keine Notwendigkeit mehr gesehen wurde, einen Beirat zu installieren, der die Arbeit des Bundesamtes am Asylverfahren begleiten sollte. Er widersprach dem Vorwurf, das Memorandum übe allgemeine pauschale Kritik an der Arbeit des Bundesamtes. *Burkhardt* pflichtete bei, daß das Memorandum klare, leicht umsetzbare Vorschläge zur Verbesserung der Arbeitsweise des Bundesamtes biete. Daß nicht alles so laufe, wie es solle, lasse sich z.B. anhand einer vom Bundesamt in Auftrag gegebenen Studie zu posttraumatischen Belastungsstörungen bei Flüchtlingen erkennen, wonach posttraumatisierte Flüchtlinge eher zufällig erkannt würden. Ein Problem sei auch das Widerspruchsverfahren. Daraufhin wandte *Sprung* ein, daß das Verfahren auch für die Sachbearbeiter nicht einfach, sondern oftmals belastend sei, und räumte ein, die erwähnte Studie hätte nicht das gewünschte Ergebnis geliefert.

Im Zusammenhang mit der Situation im Irak wurde auch der Begriff der „akuten Gefahr“ diskutiert, wobei *Berglund* forderte, daß man den irakischen Flüchtlingen ihren Flüchtlingsstatus nicht nehmen dürfe. Auch nach dem Sturz von *Saddam Hussein* könne die Situation im Irak keinesfalls als gesichert gelten, da seit „Kriegsende“ weit mehr Menschen ums Leben gekommen seien als während des Krieges.

In einer Schlußrunde äußerte *Berglund* die Hoffnung, daß das Bundesamt in Zukunft mehr an das Individuum denken und diesem mehr Zeit gewähren werde, sich zu äußern. *Sommer* resümierte, daß die rechtlichen Voraussetzungen für einen den Menschenrechten entsprechenden Flüchtlingsschutz gegeben seien, und bekundete die Hoffnung, daß die Verfahren in Zukunft mit einem geschärften Bewußtsein für die Fragilität und Besonderheit der Materie bearbeitet würden. *Burkhardt* wünschte sich für das Asylverfahren die Durchführung von externen Untersuchungen, um Widersprüche aufzudecken.

Sprung entgegnete, daß es externe Untersuchungen bereits durch Gerichte gebe und brachte zum Ausdruck, daß er auf eine faire Zusammenarbeit mit den Verbänden hoffe.

Dienstag, 21. Juni 2005

Gregor Noll von der Universität Lund in Schweden sprach in seinem Vortrag über die Bedeutung der Menschenrechte in der Europäischen Union. Thematisiert wurden dabei Fragen der Institutionalisierung und der konkreten Umsetzung.

Zuerst ging *Noll* auf die grundsätzliche Problematik der universellen Durchsetzbarkeit der Menschenrechte ein. So würden diese allgemein immer auch als juristische oder positive Rechte verstanden, d.h. als Rechte, die durch konkrete Institutionen gesichert werden. Angesichts der Tatsache, daß ein Weltstaat aber nicht existiere, stelle sich natürlich die Frage, wie die Durchsetzbarkeit auf internationaler Ebene zu sichern sei. Möglicherweise, so *Noll*, müsse man in diesem Rahmen auch über andere Formen der Überwachung nachdenken und nicht wie bisher primär auf die staatlichen Autoritäten zurückgreifen.

Mit der Ambition der EU, die Menschenrechte gewährleisten zu wollen, gehe zudem auch eine Form der Machtprojektion über die eigenen Grenzen einher. Mindestens genauso problematisch sei aber auch die Frage, wie der interne Machtzuwachs der EU als Summe der Macht der Mitgliedstaaten im Sinne der Menschenrechte zu kontrollieren sei. Die Hauptverantwortung für die Menschenrechtspolitik müsse wahrscheinlich weiterhin von den Mitgliedstaaten getragen werden.

Theodoor van Boven, ehemaliger UN-Sonderberichterstatter für Folter, nahm eine kurze Bestandsaufnahme zum Thema „Internationaler Menschenrechtsschutz und Terrorismusbekämpfung“ vor. *Van Boven* betonte, daß den Menschenrechten in einer Zeit, in der die Terrorismusbekämpfung einen so hohen politischen Stel-

lenwert eingenommen hat, besondere Aufmerksamkeit geschenkt werden müsse. Die Menschenrechte sollten vom Staat gesichert, aber nicht beschränkt werden, was in der Konsequenz bedeute, daß sie dem Sicherheitsbedürfnis nicht untergeordnet werden sollten.

Das Folterverbot bzw. das Verbot von besonders grausamen oder erniedrigenden Handlungen ist eines jener typischen Rechte, die unabhängig vom Verhalten des potentiellen Opfers auch in Notstandssituationen unangetastet bleiben müssen. Allerdings sollten nach *van Boven*s Meinung auch das Recht auf ein gerichtliches Verfahren (Habeas Corpus) und einen fairen Prozeß (due process) weiterhin gewährleistet werden. Menschenrechtsorganisationen wie Amnesty International können hierbei einen wichtigen Beitrag durch die Aufdeckung von Mißständen leisten.

Die Podiumsdiskussion fand unter dem Thema „Im Zweifel für die Sicherheit? Im Spannungsfeld von innerer Sicherheit und Menschenrechtsschutz“ statt. Geleitet wurde die Podiumsdiskussion von *Heiner Bielefeldt*. Weitere Teilnehmer waren der stellvertretende Vorsitzende der CDU/CSU-Bundestagsfraktion *Wolfgang Bosbach*, *Gerhart Baum*, Bundesinnenminister a.D., *Ralf Stegner*, Innenminister des Landes Schleswig-Holstein, *Wolfgang Grenz*, Leiter der Abteilung Länder und Asyl bei Amnesty International, und *van Boven*.

Diskutiert wurden hierbei das Verhältnis zwischen diversen Sicherheitskonzepten, darunter mittlerweile auch sehr umfangreiche (Staatensicherheit, über Menschenrechte bis zu „human well-being“), und den Menschenrechten.

Bosbach betonte zunächst, daß Freiheit und Sicherheit keine genuinen Gegensätze sind, denn ansonsten würden alle Bürger, die über weniger Sicherheit verfügen, mehr Freiheit genießen, was aber nicht zwangsläufig der Fall sei, wenn man beispielsweise an bürgerkriegsähnliche Zustände denke. Im Gegenteil trage, so *Bos-*

bach, das Gewaltmonopol des Staates in äußerst wirkungsvoller Weise zur Sicherung von Freiheit bei.

Grenz gab zu bedenken, daß man hierbei aber immer im Auge haben müsse, daß die Menschenwürde sowie die Menschenrechte legitime Beschränkungen der Staatsgewalt darstellen und es im Grunde immer um eine vernünftige Sicherheitspolitik im Rahmen der Menschenrechtspolitik gehe müsse. Als besonders problematisch beurteilte *Grenz* in diesem Zusammenhang die Tatsache, daß im Rahmen der Anti-Terror-Bekämpfung in Großbritannien das Recht auf ein gerichtliches Verfahren (Habeas Corpus), das Recht auf einen fairen Prozeß (due process) und die Europäische Menschenrechtskonvention teilweise ausgesetzt wurden, um bestimmte Präventivhaftmaßnahmen zu ermöglichen.

Bosbach entgegnete, daß derartige Maßnahmen, wie sie in Großbritannien erlassen worden seien, vermutlich in Deutschland als nicht verfassungskonform eingestuft werden würden. *Baum* fügte hinzu, daß diese Maßnahmen mittlerweile auch in Großbritannien scharf kritisiert worden sind. Ein Lordrichter habe beispielsweise geäußert, diese Anti-Terror-Gesetze seien schlimmer als der Terror, den man zu bekämpfen versuche. Darüber hinaus sagte *Baum*, daß das Motto „In dubio pro libertate“ angesichts eines totalitären, sich derzeit verselbständigenden Sicherheitsbegriffs noch immer bzw. gerade wieder eine wichtige Orientierung darstelle. Er schloß sich in seinen weiteren Ausführungen *Grenz* an, indem auch er hervorhob, daß die Freiheit nicht mit allen Mitteln verteidigt werden darf, sondern daß Freiheit und Menschenwürde auch angesichts der Tatsache, daß man vollkommene Sicherheit ohnehin nicht garantieren könne, die Grenzen der Sicherheitsbemühungen darstellt. Letzteres ist aber vor dem Hintergrund der Anti-Terror-Maßnahmen nicht mehr selbstverständlich, wobei weniger die einzelnen Maßnahmen selbst, als vielmehr die Summe der Sicherheitsmaßnahmen äußerst bedenkliche Dimensionen

angenommen haben. Hinzu komme, so *Baum*, daß die Menschenrechte auf internationaler Ebene, wie im Falle Guantánamos oder Tschetscheniens im Namen außen- oder sicherheitspolitischer Erwägungen zusehends in die Defensive geraten, ohne daß es zu großen Empörungsreaktionen seitens der Weltöffentlichkeit komme, während man sich im innerstaatlichen Bereich immer mehr auf dem Weg zum Überwachungsstaat befinde. Besonders brisant, so *Baum*, seien in diesem Zusammenhang auch die neuesten Bestimmungen in punkto Datenschutz, wobei die Tatsache, daß der Bundesinnenminister generell für die Koordinierung der Anti-Terrormaßnahmen und für den Datenschutz verantwortlich ist, ohnehin als problematisch einzustufen sei.

Bosbach gestand seinen Kritikern zu, daß sich Freiheit und Sicherheit natürlich die Waage halten müssen, fügte aber hinzu, daß das Bundesverfassungsgericht die Ausdehnung der Sicherheitskompetenzen als legitim eingestuft habe, wenngleich die Ausführung mittlerweile teilweise als bedenklich beurteilt worden sei.

Baum unterstrich in diesem Zusammenhang, daß das Zuwanderungsgesetz inzwischen nicht nur zu den effektivsten Mitteln bei der Islamistenbekämpfung zählt, sondern auch oftmals zu anderen Zwecken mißbraucht werde.

Dies so *Grenz*, zeige sich beispielsweise daran, daß viele Ausländer heutzutage eher abgeschoben würden, als dies vor dem 11. September 2001 der Fall gewesen sei, und zwar ohne Rücksicht darauf, ob

die betreffenden Staaten für Menschenrechtsverletzungen bekannt sind oder nicht. Die derzeitige Praxis, so *Grenz*, bestehe in etwa darin, daß man sich unverbindliche Zusagen seitens bestimmter Länder geben lasse, daß die Menschen dort anständig behandelt würden, was aber nie nachgeprüft werde. Dabei werde gerade in diesen Ländern oftmals der Terrorismus instrumentalisiert, um die repressiven Maßnahmen der dortigen Regime zu rechtfertigen.

Bielefeldt, der während der ganzen Diskussion als neutraler Moderator fungierte, äußerte sich zum Schluß der Diskussion noch einmal kurz zum Verhältnis Sicherheit und Freiheit, indem unterstrich, daß der kritisch-freiheitliche Aspekt der Menschenrechte nicht unter den Tisch fallen dürfe.

Positiv ist anzumerken, daß das Symposium eine Beleuchtung der Problematik aus unterschiedlichen Perspektiven und eine Diskussion aller Beteiligten ermöglichte. Um einen effektiveren Flüchtlingsschutz zu gewährleisten, sollte seitens der zuständigen Behörden und Gerichte eine differenziertere Fallbearbeitung und eine verantwortlichere Abschiebungspolitik im Hinblick auf die menschenrechtliche Lage in den jeweiligen „Rückführungsländern“ angestrebt werden. In diesem Zusammenhang wäre insbesondere eine engere Zusammenarbeit und ein verstärkter Informationsaustausch mit den in diesem Bereich tätigen NGO wünschenswert.

Bericht über die Fachveranstaltung „Der Bericht der EU-Experten/innengruppe zu Menschenhandel – Konsequenzen für Deutschland“ am 11. Mai 2005 im Deutschen Institut für Menschenrechte in Berlin. (Gunda Meyer)

In seiner Begrüßung betonte *Heiner Bielefeldt*, Direktor des Deutschen Instituts für Menschenrechte, daß es neu sei, die Problematik des Menschenhandels bzw. „Trafficking“ von einem menschenrechtli-

chen Gesichtspunkt aus zu sehen. Der Menschenrechtsansatz bei der Bekämpfung von Menschenhandel ziele auf das Empowerment der von Menschenhandel

Betroffenen, auf eine Stärkung ihrer Position und ihrer Rechte.

Anschließend gab *Petra Follmar-Otto* vom Deutschen Institut für Menschenrechte eine kurze Einführung in das Thema. Unter die seit dem UN-Palermo-Protokoll gegen Menschenhandel international anerkannte Definition des Menschenhandels falle nicht nur der Handel in die Zwangsprostitution, sondern auch Handel in die Ehe, in die Zwangsarbeit oder in die Kleinkriminalität. Sie betonte, daß das Thema Menschenhandel heute mehr und mehr nicht nur als strafrechtliches sondern auch als menschenrechtliches Problem verstanden werde. Dies gelte nicht nur deswegen, weil Staaten auch Verletzungen durch Private verhindern und verfolgen müßten. Vielmehr gehörten schon in den Herkunftsländern der Opfer von Menschenhandel Menschenrechtsverletzungen zu den Ursachen von Menschenhandel. Auch in den Zielländern könne es zu weiteren Menschenrechtsverletzungen kommen, etwa durch Inhaftierung und Kriminalisierung der Betroffenen, unzureichenden Opferschutz, sekundäre Viktimisierungen und die Verweigerung der Durchsetzung von Kompensationsansprüchen. Eine Konzentration auf die Strafverfolgung der Menschenhändler greife daher zu kurz.

Danach stellte *Bärbel Uhl*, deutsches Mitglied der EU-Experten/innengruppe zu Menschenhandel, den Bericht der EU-Experten/innengruppe¹ vor. Sie zählte einige Folgen der einseitigen Konzentration auf die Strafverfolgung auf: Wegen ihres Mißtrauens gegenüber staatlichen Stellen vertrauten sich die Opfer meist nicht den Strafverfolgungsorganen an. Es herrschten Unsicherheit über den Aufenthaltstitel und die juristischen Folgen einer Aussage sowie Angst um die Familien im

Herkunftsland. Die Expertengruppe empfehle daher, den Opfern von Menschenhandel ein Recht auf Kompensation und Zugang zu besonderen Betreuungsprogrammen zuzugestehen, unabhängig davon, ob sie bereit seien, als Zeuge auszusagen. Dazu bedürfe es einer Kooperation zwischen staatlichen und nichtstaatlichen Stellen.

Zur Identifizierung der Opfer von Menschenhandel werde Zeit gebraucht. Es solle daher eine „reflection period“ von mindestens 3 Monaten eingeführt werden. In dieser Zeit könnten, wenn sich das Opfer für eine Rückkehr ins Herkunftsland entscheide, auch seine Rückkehr, eine Wohnung und Arbeit organisiert werden, um einem „retrafficking“ entgegenzuwirken.

Um dauerhafte Standards zu schaffen, müßten die Betreuungsangebote der Nichtregierungsorganisationen (NGO) nachhaltig finanziert werden. Hier sei eine intersektorale Zusammenarbeit von staatlichen und nichtstaatlichen Stellen notwendig, ein „european anti-trafficking-network.“

Weiter bedürfe es der Einrichtung unabhängiger nationaler Berichterstatter zu Menschenhandel, wie es sie zum jetzigen Zeitpunkt nur in den Niederlanden und Schweden gebe. Um das Ziel zu verwirklichen, die Situationen EU-weit zu vergleichen, sollten alle Mitgliedstaaten Daten zur Verfügung stellen, wie es in dem jährlichen Lagebericht des BKA geschieht. Wünschenswert wäre auch die Einrichtung eines individuellen Beschwerdemechanismus. Zum Schluß bestätigte Uhl noch einmal, daß Strafverfolgung und Menschenrechtspolitik nicht im Widerspruch zueinander stünden und nicht um Ressourcen konkurrieren sollten.

Nicole Zündorf-Hinte vom Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend ging in ihrem Kommentar zunächst auf die vom Europarat am 3. Mai 2005 beschlossene Konvention zur Bekämpfung des Menschenhandels (Convention on Action against Trafficking in Hu-

¹ Report of the Experts group on Trafficking in Human Beings, Brüssel, 22. Dezember 2004, abrufbar unter: europa.eu.int/comm/justice_home/doc_centre/crime/trafficking/doc/report_expert_group_1204_en.pdf (zuletzt besucht am 25. Juli 2005).

man Beings) ein. Diese schreibe den Mitgliedstaaten vor, Opfern von Menschenhandel eine „recovering and reflection period“ von mindestens 30 Tagen zuzugestehen. Außerdem werde den Opfern ein Anspruch auf Entschädigung durch den Täter oder den Staat zuerkannt. Auch sei ein unabhängiger und multidisziplinärer Kontrollmechanismus (der ‚GRETA-Mechanismus‘) vorgesehen, dessen Mitglieder aus verschiedenen Regionen kommen und Kenntnisse der unterschiedlichen Rechtssysteme mitbringen sollten. Dieser Ausschuss solle unabhängige Berichte verfassen und veröffentlichen und zu diesem Zweck auch Staatenbesuche durchführen.

Zündorf-Hinte ging dann auf die Konsequenzen ein, die sich aus dem Bericht der EU-Experten/innengruppe und der Europaratskonvention für Deutschland ergeben. Zunächst müßten Staatsanwälte und Richter im Hinblick auf die besondere Problematik von Menschenhandelsfällen geschult und fortgebildet werden. Problematisch sei die dauerhafte Förderung von Opferunterstützungsorganisationen, was in den Bereich der Länder falle. Eine Verbesserung der aktuellen finanziellen Lage sei z.B. durch die Schaffung unabhängiger Fonds, wie in Rheinland-Pfalz, möglich. Außerdem müßten die vorgesehenen Fristen für die Duldung der Opfer ins Gesetz aufgenommen werden.

Nivedita Prasad von Ban Ying e.V. kommentierte den Bericht der EU-Experten/innengruppe aus Sicht einer Opferschutzorganisation für Frauen. Die wichtige Rolle dieser Schutzorganisationen für die Menschenrechte der Betroffenen, aber auch für die Strafverfolgung gehe aus dem Bericht hervor.

Sie lobte Empfehlung 94 des Berichts, die vorsieht, schon beim geringsten Verdacht, daß ein Fall von Menschenhandel vorliege, eine „reflection period“ von mindestens drei Monaten zu gewähren. Auch hob sie Empfehlung 95 hervor, wonach nach Prozeßende eine Gefahrenanalyse

unter Einbeziehung von NGO vorzunehmen ist.

Sie bemängelte, daß das Zuwanderungsgesetz die Opfer von Menschenhandel vergessen habe. Opfer von Menschenhandel dürften nicht abgeschoben werden oder in Abschiebehäft kommen, da ihre Situation eine andere sei. Die neu eingeführte zentrale Zuständigkeit des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge für die Frage der konkreten Gefährdung bei der Rückkehr ins Herkunftsland führe nach bisherigen Erfahrungen zu einer faktischen Verschärfung der Voraussetzungen eines Bleiberechts.

Wünschenswert in Deutschland sei die Einrichtung einer Hotline für die Opfer von Menschenhandel. Daraufhin erklärte Frau *Zündorf-Hinte*, die Bundesregierung arbeite gerade daran, eine allgemeine Hotline für Frauen als Opfer von Gewalt einzurichten, wobei auch eine Mehrsprachigkeit gewährleistet sein solle.

In der anschließenden Debatte wurde die Thematik der Freierstrafbarkeit kontrovers diskutiert. Einerseits wurde eine Strafabwehrung als notwendig erachtet, um die Nachfrageseite zu beeinflussen. Dagegen wurde auf die große Rolle der Freier bei der Identifizierung von Opfern von Menschenhandel hingewiesen und erwogen, daß eine strafrechtliche Belangung sie daran hindern könnte. Dagegen wurde wiederum eingewandt, daß es eine Kronzeugenregelung gebe. Von anderer Seite wurde angemerkt, daß nur wenige Freier zur Polizei gingen und es hauptsächlich die NGO seien, die helfen würden. Auch wurde geargwöhnt, daß die Diskussion über eine Freierstrafbarkeit, die letztendlich nichts koste, vom Opferschutz ablenke, der schwierig zu finanzieren sei. Es wurde angeregt, statt dessen über das Gewerbeamt Lösungen zu finden, um Freiern die Möglichkeit zu geben, zu erkennen, ob sie Zwangsprostituierte vor sich haben. Uneinigkeit herrschte auch über die Frage, ob die Strafrechtsänderungen des Prostitutionsgesetzes die polizeiliche Bekämpfung von Menschenhandel

erschweren. Insbesondere im Hinblick auf die am Tage des Fachgesprächs vorgestellten Berichte der ILO zu Zwangsarbeit und Menschenhandel wurde auch eine andere Form des Menschenhandels angesprochen, der Handel in die illegale Beschäftigung. In diesem Bereich sei es für staatliche Stellen noch schwerer, die Opfer zu erreichen, die eine sehr hohe Schmerzgrenze hätten. Nach bisherigen Erfahrungen reagierten die Opfer anders auf die Ausbeutung ihrer Arbeitskraft, z.B. durch Diebstahl zum Nachteil ihres Arbeitgebers. Die Opferberatungsstellen müßten sich Gedanken machen, wie sie an diese Zielgruppe, unter der auch viele Männer seien, herankommen könnten, da dieser Bereich bislang sehr vernachlässigt worden sei. Hinzu komme, daß in der Bevölkerung bislang fast kein Unrechtsbewußtsein in bezug auf illegale Arbeit vorhanden sei.

Ein anderer Diskussionsschwerpunkt war die Prävention von Menschenhandel. Langfristig müsse diese in den Herkunfts- und den Zielländern stattfinden. In der Vergangenheit seien die oft sehr aufwendigen Informationskampagnen vielfach nicht zielgruppenspezifisch gewesen. In der Prävention sei es zudem unerlässlich, die Verwicklung von Behörden in Menschenhandel und die Grundursachen des Menschenhandels, unter anderem die Menschenrechtsverletzungen in den Herkunftsländern, anzugehen. Um demokratische Strukturen in den Herkunftsländern aufzubauen, müßten sich NGO und die dortigen Regierungen an einen Tisch setzen. Hier werde zugleich auch das große Potential deutlich, das der Menschenhandelskontext für die Demokratisierung in einigen Herkunftsländern mit sich bringe.

In den Zielländern müsse man den Opfern von Menschenhandel mehr Rechte geben, insbesondere im Hinblick auf ihren ausländerrechtlichen Status. In diesem Zusammenhang wurde auch das italienische Modell befürwortet, wonach Opfer von Menschenhandel unabhängig von ihrer Bereitschaft oder Fähigkeit, in einem

Strafverfahren mitzuwirken, ein Aufenthaltsrecht erhalten.

Als Fazit wurden verschiedene Probleme aufgezählt, die es zu lösen gilt: Für eine angemessene Finanzierung der Beratungsstellen müssen neue Möglichkeiten gefunden werden, am besten durch Bereitstellung fester Fonds. Die Rechte der Opfer, insbesondere in Bezug auf Aufenthalt und Arbeit, müssen gesetzlich festgeschrieben werden. Die Strafverfolgungsbehörden müssen besser geschult bzw. fortgebildet werden. Um einen aussagekräftigen europäischen Vergleich zu ermöglichen, müssen bessere Zahlen ermittelt werden.

Autorinnen und Autoren der Beiträge in diesem Heft:**Eckart Klein**

Prof. Dr. iur., Direktor des MenschenRechtsZentrums der Universität Potsdam und Inhaber des Lehrstuhls für Staats-, Völker- und Europarecht an der Juristischen Fakultät der Universität Potsdam.

Rupert Manhart

Dr. iur. Mag. rer. soc. oec., wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für Strafrecht und sonstige Kriminalwissenschaften der Universität Innsbruck.

Michaela Maurer

Dr. iur. Mag. phil., Universitätsassistentin am Institut für Strafrecht und sonstige Kriminalwissenschaften der Universität Innsbruck.

Sebastian Schulz

Ass. iur., Rechtsanwalt in Berlin.

Sarah Tietz

M.A. (Philosophie/Politikwissenschaft), Doktorandin an der Philosophischen Fakultät der Humboldt-Universität zu Berlin.



ISSN 1434 - 2828