

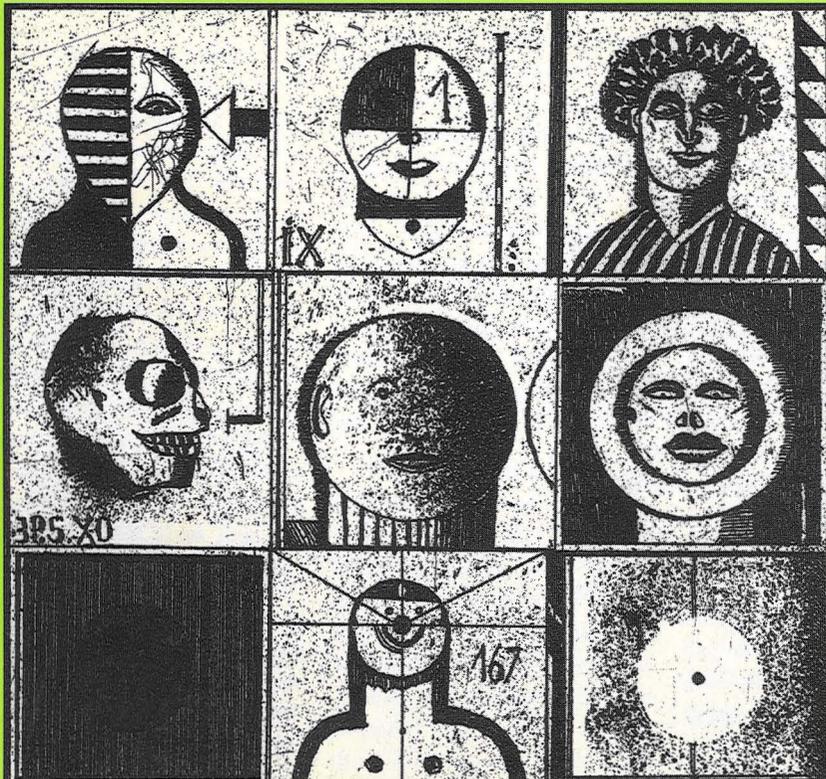
Juridikum

P.b.b. - Verlagspostamt 1140
45,- öS

Zeitschrift im Rechtsstaat

Nr. 1/1998

ISSN 1019 - 5394



Recht und Gesellschaft

■ Forum Staatstheorie

Eröffnung der Staatsdebatte im Juridikum mit antipatriarchalen Staatskonzepten und Steuerungsmöglichkeiten des Rechts

■ Verhetzung und Naziparolen

Musterprozeß gegen rechtskatholische Homophobien

■ Grapscher-Prämien

Zur Frage der Effektivität des Gleichbehandlungsgesetzes

■ JuristInnenausbildung

Neuerfindung des Rades?

Sehen/Hören/Lesen

■ Geschichte des Rechts

von Uwe Wesel

■ Die vergessenen Opfer des Kalten Krieges

von Rolf Gössner

THEMA Menschenrechtsjahr 1998

INHALT

THEMA: MENSCHENRECHTSJAHR 1998

M. Nowak & H. Tretter	Die Ambivalenz der Menschenrechte Das Ludwig Boltzmann Institut für Menschenrechte stellt sich vor	27
Manfred Nowak	Ist der traditionelle Menschenrechtsschutz noch adäquat? Globale Perspektiven der Menschenrechte	29
Hannes Tretter	Moralin in 18 Dosen Pflichtenkataloge sind verzichtbar	31
Ingrid Kircher	Der Stand der Dinge Kein Grund zum Feiern	34
Walter Suntinger	Konsequente Schwachstellen Menschenrechtsschutz ist staatliche Pflicht	37
Barbara Weber	Step by step Menschenrechte als universelles Wertesystem	39
Helmut Sax	Klein und nicht fein Kinder im Recht	41
Nikolaus Marschik	Die Grenze des Tolerablen Rassismus und Fremdenfeindlichkeit in Europa	44
Renate Frech	Verschwundene in Bosnien-Herzegowina Der Versuch einer Rekonstruktion	47
Stephan Müller	Menschenrechte in Osteuropa Roma als Verlierer der europäischen Integration?	49

Illustrationen: Radierungen von Christoph Meckel, aus: Die Rechte des Kindes, Ravensburger Buchverlag 1994.

Recht & Gesellschaft

Iris Kugler	Neue Nischen im alten AIVG Wiedereinstieghilfen für Arbeitslose	6
D. Voigt & M. Windhager	Verhetzung und Naziparolen Rechtskatholische Homophobie	7
Elisabeth Niederbrucker	Grapscher-Prämien Sexuelle Belästigung am Arbeitsplatz	8
Nikolaus Benke	Die Neuerfindung des Rades? Anmerkungen zur JuristInnenausbildung	16
Nikolaus Dimmel	Warum ein „Forum Staatstheorie“? Die Eröffnung der Staatsdebatte	18
Birgit Sauer	Antipatriarchale Staatskonzepte Das Geschlecht des Staates	21
Hubert Rottleuthner	Wo ein politischer Wille ist, ist auch ein rechtlicher Weg Steuerungsmöglichkeiten des Rechts	24

Sehen/Hören/Lesen

Evelyn Obernosterer	Geschichte des Rechts Uwe Wesel	52
Thomas Sperlich	Die vergessenen Opfer des Kalten Krieges Rolf Gössner	52
Volker Frey	Vorsatz: Viel Lärm um Nichts Wahltaktische Beliebigkeiten	3
Martina Thomasberger	Nachsatz: Frauentag im Staatsfunk Falsche Signale	53
	Merkwürdig	4
	Impressum & Offenlegung	54

Viel Lärm um Nichts

VOLKER FREY

Um die österreichischen Bundespräsidenten war es in den letzten Jahren zwar selten ruhig, doch die Gründe ihrer medialen Präsenz lagen meist außerhalb ihres politischen Tätigkeitsbereiches (bzw. lange vor diesem).

Die nunmehrige Aufregung, die sich vordergründig an den etwas eigenartigen KandidatInnen entzündet hat, zeigt die allgemeine Verwirrung über die grundsätzliche Funktion und Sinnhaftigkeit dieses Amtes.

An erster Stelle ist nach den Anforderungen für die hoffnungsvollen PräsidentInnen in spe zu fragen.

Zumindest nach Meinung der KonkurrentInnen scheint politische Erfahrung keine primäre Voraussetzung zu sein, da uns sonst die Wahl von Baumeistern und Superintendentinnen nicht zusätzlich schwer gemacht würde. Andererseits scheint aber das frühere Engagement (z.B. Ausländervolksbegehren) nicht hinderlich. Ein solches Minderheitenprogramm bildet aber keine massive Basis für einen Erfolg, da die nachträgliche Distanzierung befürchten läßt, eines Teils dieser knapp über 400.000 Befürworter verlustig zu gehen.

Persönliche Vorbildwirkung wird wohl bei einer nüchtern aufgeklärten Betrachtung ebenfalls nicht vonnöten sein. Das kommt natürlich einigen sehr entgegen, da sich so die Frage nach der Übereinstimmung der Realität mit dem öffentlich verbreiteten Bild leichter abtun läßt. Bei politisch eher unbedarften Quereinsteigern mag das ja noch verzeihlich erschei-

nen, doch der tiefgreifende Sittenverfall in unserer Gesellschaft geht schon so weit, daß selbst die letzten Bastionen unserer christlich-abendländischen Kultur einen Kandidaten unterstützen, dessen Lebensführung mit einem traditionellen Familienbild nur schwer in Einklang zu bringen ist. Ob dieses Umstandes ist es umso unverständlicher, daß eine kirchliche Vertreterin in den Ring steigt.

Verwirrung herrscht aber auch zurecht über die mit dem Amt verbundenen Kompetenzen.

Neben exotischen Aufgaben wie dem Oberbefehl über das Heer stechen dabei vor allem die Schaffung und Verleihung von Berufstiteln oder die Erteilung von Urlaub an den Präsidenten des VfGH ins Auge. Am Bedeutungsverlust des Amtes haben aber auch schwer verständliche Vorschläge des jetzigen Präsidenten, z.B. nicht mehr persönlich das Doktorat *sub auspiciis* verleihen zu wollen, regen Anteil.

Ebenso hat die interessierte Öffentlichkeit seit Jahren schockiert, daß das GeflügelwirtschaftsG in kraß verfassungswidriger Art und Weise die Bestellung von Bundesfunktionären durch andere Organe als den Bundespräsidenten vorsieht (vgl. Walter – Mayer, Bundesverfassungsrecht Rz 643). Der mangelnde Protest der übergangenen und das reibungslose Funktionieren dieser Praxis verwirrt.

Die Ernennung und Entlassung des Bundeskanzlers bzw. der gesamten Bundesregierung

und die Beurkundung der Verfassungsmäßigkeit von Gesetzen gehören dagegen weniger zu den humorigen Aspekten.

Da einerseits die Nationalratswahl in der Meinung eines Großteils der Bevölkerung die Wahl der Regierung miteinschließt, das Staatsoberhaupt aber von der selben Bevölkerung unter anderem deshalb gewählt wird, um rechtlich völlig freien Bundeskanzler zu ernennen, stehen wir einem Paradoxon der Demokratie gegenüber. Wie soll eine PräsidentIn, die in ihrem Wahlkampf versprochen hat, Haider nicht zum Bundeskanzler zu machen auf eine mögliche Mehrheit der FPÖ reagieren? Handelt es sich in einem solchen zugegebenermaßen etwas konstruierten Fall um einen Fehler der WählerInnen oder eine knifflige Aufgabe, die nur mit Verzicht auf das Amt gelöst werden kann? Die vorherrschende Auffassung läßt diese Lösung nicht zu. Der oder die DienerIn zweier Meinungen aber nur eines Volkes sollte sich schon heute eine kreative Reaktion überlegen. Zu beneiden ist er/sie darum sicher nicht.

Ähnliche Probleme bei der Beurkundung von Gesetzen werden zwar durch die Meinung, der Präsident dürfe nur das verfassungsgemäße Zustandekommen mit Ausnahme der Frage, ob ein einfaches Gesetz als Verfassungsgesetz zu beschließen gewesen wäre, entscheiden, weitgehend vermeiden, doch ist fraglich, ob solche juristischen Feinheiten allen Kandidaten – den Kandidatinnen wohl eher – begreiflich zu machen sind. Daher stellt sich die Frage, ob sie solche Ent-

scheidungen ihren WählerInnen verständlich machen könnten, glücklicherweise erst gar nicht.

Noch bedenklicher sollte uns aber stimmen, daß die beiden Parteien, aus deren Reihen am ehesten jemand mit der Bildung der nächsten Regierung beauftragt werden wird, keine KandidatInnen aufgestellt haben.

Bringen sie damit ihre Mißachtung dem Amt gegenüber zum Ausdruck, stehen sie knapp vor einem Ausstieg aus der politischen Arena, fühlen sie sich mit den Fragen der Finanzierung überfordert?

Wie auch immer die Antwort lautet, als besondere Wertschätzung für das Amt wird sie wohl nicht auszuweisen sein.

Welche Anreize gibt es also für die KandidatInnen?

Da kleinliche persönliche Schwächen und Eitelkeiten wohl ausscheiden und die politischen Gestaltungsmöglichkeiten ebenfalls gering sind, müssen wir die Motive wohl eher woanders suchen. Bei der Medienwirksamkeit eines schonungslosen Wahlkampfes werden wir vordergründig fündig, doch überzeugt dieses Argument nicht vollständig bzw. bei einem mehr als den anderen.

Am Ende einer solch aufwendigen, aber erfolglosen Suche nach dem Grund, sich alle sechs Jahre dieser Zweifel und Begründungszwänge zu stellen, herrscht verständlicherweise Verzweiflung. Eine plausible Antwort scheint mehr denn je in weite Ferne gerückt. Wen wundert es, daß in sektiererischen Kreisen schon die ersatzlose Streichung des Amtes gefordert wird. ■

Kinderlärm

Österreich. (Karin Dietz) Eine beherzte Richterin aus Hernals scheute sich nicht, klare Worte zum Thema Räumung wegen unleidlichen Verhaltens im Zusammenhang mit Kinderlärm zu finden. Der Kläger war ein renommierter Rechtsanwalt (sic!) und stützte sein Räumungsbegehren auch auf Lärmbelästigung durch die Kinder des Beklagten. Insbesondere verhielten sich der Beklagte und seine Gattin grob rücksichtslos gegenüber den Mitbewohnern, weshalb diesen das Zusammenleben verleidet würde. Durch die unbeaufsichtigt gelassenen Kinder entstünde Lärm, der für die anderen Mitbewohner ein zumutbares Ausmaß überschritten habe.

In ihrem Urteil vom 1.10.1997 wies die Richterin der Geschäftsabteilung 16 des Bezirksgerichtes Hernals das Klagebegehren zur Gänze ab. Hinsichtlich des unleidlichen Verhaltens des Beklagten bzw. seiner Frau und seiner fünf Kinder im Alter von 5 bis 12 Jahren führte die Richterin aus, daß sie nicht feststellen konnte, daß die Kinder Lärm auslösen, der über das übliche, von Kindern normalerweise verursachte Ausmaß hinausgehe. Im Rahmen der Beweiswürdigung stellte sie fest, daß zwar zwei Hausbewohnerinnen vorbrachten, es sei immer wieder zu Lärm durch die Kinder des Beklagten gekommen. Gerade bei Kinderlärm würden aber die Ansichten darüber, was als störend empfunden wird, stark auseinandergehen. So fühlten sich erfahrungsgemäß ältere Mieter durch Kinderlärm besonders leicht beeinträchtigt, während jüngere Mieter, besonders solche, die selbst Kinder haben, durch Kinderlärm nicht so schnell irritiert seien. Es ist aber jedenfalls von Kindern im Alter zwischen 5 und 14 Jahren nicht zu erwarten, daß sie sich in einer dermaßen ruhigen Art wie Erwachsene fortbewegen oder auch lediglich still unterhalten. Der Bewegungsdrang und die Lebensäußerung der Kinder durch

Spielen, Rufen, Lachen und ähnliches können und sollen von Eltern oder Erziehungsberechtigten nicht andauernd dermaßen eingeschränkt werden, daß die Kinder unhörbar werden.

Diese Entscheidung bringt nichts wirklich Neues, doch tut es gut, solch klare Worte in einem Urteil zu lesen. ■

Pro choice

Österreich. (Karin Dietz) Seit dem vergangenen Jahr ist auch in Österreich die „Pro-Life“-Bewegung aktiv geworden. Zum primären Ziel dieser Bewegung wurde das Wiener Ambulatorium für Schwangerenilfe. Einmal pro Monat – natürlich an einem Freitag – wird vor dem Ambulatorium gebetet. Dabei werden mit Bildern zerstückelter Embryonen und blutender Madonnen, Frauen, die die Fristenlösung in Anspruch nehmen, belästigt und bedrängt. Täglich stehen AktivistInnen dieser fundamentalistisch-katholischen Bewegung vor dem Ambulatorium und agitieren Frauen und deren BegleiterInnen an. Immer wieder fällt im Zusammenhang mit der geltenden Gesetzeslage das Wort Mord.

Auf Grund dieser unerträglichen Situation fand am 26.2.1998 ein erstes Treffen zur Gründung eines überparteilichen Personenkomitees statt. Ziel dieses Personenkomitees ist es, Maßnahmen gegen die radikal-fundamentalistischen AbtreibungsgegnerInnen zu ergreifen. Die Resonanz war groß.

Es wurden bereits zwei Arbeitsgruppen gegründet, die mit 11.3.1998 ihre Tätigkeit aufgenommen haben. InteressentInnen sind herzlich willkommen.

Die Arbeitsgruppe zur Erarbeitung inhaltlicher Grundlagen wird von Mag^a. Martina Thomasberger (Tel: 01/503 39 16) koordiniert. Die Arbeitsgruppe Medien- und Öffentlichkeitsarbeit wird von Mag^a. Karin Dietz (Tel. 0676/36 29 499) und die Arbeitsgruppe Fundraising wird

vorläufig von Monika Reif (Tel. 01/545 32 44/17) koordiniert. Weitere Arbeitsgruppen, insbesondere eine zur Aktionsentwicklung, sind am Entstehen.

Am Donnerstag den 2.4.1998 findet im Sitzungssaal des Unabhängigen Frauenforums, 1030 Wien, Weyrgasse 5, das nächste Koordinationstreffen statt.

Geplante Maßnahmen:

- ◆ österreichweite Unterschriftenaktion (Unterstützungserklärungen, bezahlte Anzeigen);
- ◆ Schaffung einer professionell arbeitenden Plattform, die u.a. auch Grundlage für Frauen/Männer, die eine Klage gegen „Pro-Life“ anstreben, sein kann;
- ◆ Beobachtung der „Pro-Life“-Aktivitäten, v.a. im Hinblick auf mögliche Gesetzesübertretungen;
- ◆ Kontaktaufnahme mit der örtlichen Polizei;
- ◆ Begleitschutz für Frauen;
- ◆ innerparteiliches Lobbying zur Durchsetzung eines Wegweiserechtes.

Frauen, die ihr Recht auf Abtreibung in Anspruch nehmen, dürfen daran nicht gehindert werden.

Es gilt amerikanische Verhältnisse zu verhindern und aktiven Widerstand zu formieren. Im übrigen ist festzuhalten, daß auch Männer Schutzobjekte des § 97 StGB sind und nicht zuletzt deswegen ausdrücklich zur aktiven Mitarbeit eingeladen sind. ■

Bürgermeisterin verurteilt

Frankreich. (Wolfgang Beran) Die Bürgermeisterin des südfranzösischen Vitrolles ist wegen in der Berliner Zeitung getätigter Äußerungen, wonach es „genetische Unterschiede zwischen den Rassen gäbe“ und daß Einwanderer „nur des Geldes wegen nach Frankreich“ kämen, verurteilt worden. Das Berufungsgericht in Aix-en-Provence bestätigte nun das Urteil und die

Strafen von umgerechnet ca 100.000,- öS und 3 Monaten Haft auf Bewährung. Die 38jährige Frau des Chefideologen der Front National wurde der Anstiftung zum Rassenhaß für schuldig befunden, durfte allerdings entgegen dem Antrag der Staatsanwaltschaft ihr Wahlrecht behalten. ■

MAIday, Mayday

OECD. (Thomas Sperlich) „We are writing the constitution of a single global economy.“ So schätzt Renato Ruggiero, Generaldirektor der Welthandelsorganisation (WTO), das „Multilaterale Abkommen über Investitionen“ (Multilateral Agreement on Investment – MAI) ein. Dieses Abkommen wird seit September 1995 von den 29 reichsten Industriestaaten im Rahmen der Organisation für wirtschaftliche Entwicklung und Zusammenarbeit (OECD) verhandelt. Ursprünglich hätte es innerhalb der WTO (über 130 Mitgliedstaaten) ausgearbeitet werden sollen. Da dort jedoch Widerstand von Seiten der Schwellen- und Entwicklungsländer zu erwarten gewesen wäre, zogen es die Industriestaaten vor, im vertrauten Kreise abseits jeder Öffentlichkeit mit der Arbeit zu beginnen. Und dies aus gutem Grund.

Denn dem MAI liegt eine äußerst wirtschaftsliberale Konzeption zugrunde. Angestrebt wird eine Minimierung von Risiken bei grenzüberschreitenden Investitionen, der ungehinderte Transfer von Kapital und Produktionsmitteln, eine Öffnung der nationalen Märkte sowie – für völkerrechtliche Verträge eher ungewöhnlich – die unmittelbare individuelle Klagslegitimation für Investoren gegenüber ihrem Gastland auf Vertragseinhaltung bzw. Schadenersatz.

Das MAI knüpft am Begriff der Investition an. Dieser ist extrem weit definiert: Nicht nur ausländische Direktinvestitionen, sondern auch Wertpapiere,

Liegenschaften, Bank-, Versicherungs-, Finanz- und andere Dienstleistungen oder Immateriälgüter fallen in seinen Anwendungsbereich. Eine Kernbestimmung ist, daß ausländische Investoren inländischen gegenüber nicht benachteiligt werden dürfen („national-treatment-Prinzip“) sowie sämtliche ausländische untereinander gleich behandelt werden müssen („most-favoured-nation-treatment“). Verboten ist eine Verpflichtung für ausländische Investoren, einen bestimmten Prozentsatz einheimischer Arbeitskräfte zu beschäftigen, inländische Vorleistungen vom heimischen Markt beziehen zu müssen, Technologietransfer zu ermöglichen oder Kooperationen mit heimischen Unternehmen eingehen zu müssen. Das MAI garantiert die völlige Freiheit, Gewinne und Vermögen unbeschränkt außer Landes zu transferieren. Die Mitgliedstaaten sind verpflichtet, ihren nationalen Rechtsbestand im Sinne des MAI abzuändern. Gesetzesvorbehalte sollen nur zeitlich befristet zulässig sein („rollback- und stillstand-Klausel“). Enteignungen – worunter bereits die Verminderung von Erwerbsmöglichkeiten (!) durch nationale Gesetze zu verstehen sind – sind weitestgehend unzulässig.

Besonders bemerkenswert ist die Klagsmöglichkeit für Investoren. Diese können Klage entweder vor den Gerichten des belangten Staates oder vor internationalen Schiedsgerichten einbringen. Auch die nationalen Gerichte haben die materiellen Bestimmungen des MAI anzuwenden. Wesentlichen Einfluß auf die Besetzung der Schiedsgerichte haben gegebenenfalls das „Internationale Zentrum zur Schlichtung von Investitionsstreitigkeiten“ (ICSID) – eine von der Weltbank finanzierte Organisation – oder die „Internationale Handelskammer“ (ICC) – eine privatrechtliche Vereinigung von nationalen Unternehmensverbänden aus über 90 Staaten. Gegen Entscheidungen der Schiedsgerichte ist kein

Rechtsmittel möglich und haben diese unmittelbar (!) Geltung im belangten Staat.

Nach einmal erfolgtem Beitritt ist das Abkommen zumindest 20 Jahre lang in Kraft: Ein Austritt ist frühestens nach 5 Jahren zulässig, die Bestimmungen gelten dann noch weitere 15 Jahre.

Auf Arbeits- und Sozialrechtsstandards, VerbraucherInnen- und Umweltschutz, Mitbestimmungsrechte und Koalitionsfreiheit wird nur in der Präambel in einer völlig unverbindlichen und unzureichenden Art und Weise Bezug genommen.

Wiewohl dieses Abkommen unter Ausschluß der Entwicklungsländer und der meisten osteuropäischen Reformstaaten verhandelt wird, werden diese letztlich zu den Hauptbetroffenen zählen. Denn das MAI sieht ausdrücklich eine Beitrittsmöglichkeit für Nicht-OECD-Staaten vor. Im internationalen Standortwettbewerb wird es diesen Staaten dann nicht erspart bleiben, vorbehaltlos beizutreten. So mutmaßte der holländische Verhandlungsleiter, Frans Engering, bereits unverblümt: „Wer heute über den aktuellen Zustrom von ausländischen Geldern zufrieden ist, muß sich fragen, ob das in den nächsten Jahren immer noch so sein wird. Selbst wenn die Auslandsinvestitionen weiter fließen werden, werden die Länder, die nicht dem MAI betreten, riskieren, daß sie dafür teuer bezahlen.“ Wie wahr, wie wahr!

Dieses Abkommen befindet sich derzeit noch im Verhandlungsstadium. Ursprünglich war die Unterzeichnung bereits für vergangenen April vorgesehen, dann für April 1998. Nach der jüngsten Verhandlungsrunde im Februar ist ein Abschluß nicht vor Herbst dieses Jahres zu befürchten.

Am 12. März hat das Europäische Parlament mit nur 8 Gegenstimmen einen Antrag der Grünen angenommen, der das MAI in der gegenwärtigen Form ablehnt. Die EU-Staaten werden darin aufgefordert, dem MAI nicht beizutreten, da dieses be-

stehende KonsumentInnen-, Arbeits- und Umweltschutzbestimmungen unterlaufen würde. Jedenfalls sollte das MAI vor Unterzeichnung dem Europäischen Gerichtshof zu Begutachtung vorgelegt werden.

Informationen im WWW:
www.oecd.org/daf/cm/mai/ne-gtext.htm (aktueller Abkommensentwurf in pdf-Format),
 Homepage der US-amerikanischen VerbraucherInenschutzbewegung „Public citizen“,
www.citizen.org

Frauen in Führungspositionen beispielsweise heißen nicht mehr „directeur“ sondern „directrice“. Diese Regelung ist auch für sämtliche amtliche Mitteilungen verpflichtend. Die amtliche Sprachkommission wurde beauftragt, ein Gutachten über strittige Formulierungen zu erstellen. (taz vom 9.3.1998) ■

Kein Witz

Rumänien (Thomas Sperlich)
 „Die Abtreibung ist eine Todsünde gegen den Heiligen Geist, den Lebensspender.“ So begründete der Senator der Christdemokratischen Nationalen Bauernpartei (PNTCD), Iran Moisin, einen schier ungläublichen Gesetzesentwurf, der kürzlich im rumänischen Parlament eingebracht wurde: Dieser sieht ein absolutes Abtreibungsverbot gepaart mit einem Verbot sämtlicher Verhütungsmittel vor.

Die PNTCD ist die stärkste Regierungspartei Rumäniens.

Madame la directrice

Frankreich. (Thomas Sperlich)
 In Frankreich sind berufstätige Frauen künftig mit der weiblichen Berufsbezeichnung anzureden. Anlässlich des diesjährigen Internationalen Frauentages hat der französische Premierminister, Lionel Jospin, eine entsprechende Verordnung erlassen.

Rechtshilfe für Asylwerber

Die Flüchtlingsgruppe-Wien von amnesty international benötigt dringend ehrenamtliche Mitarbeiter für die Betreuung von Asylwerbern in der Schubhaft.

Wir unterstützen und vertreten Schubhäftlinge in ihren Verfahren vor den asyl- und fremdengesetzlichen Behörden. Einschulung in das Fremdenrecht und die strukturellen Bedingungen wird garantiert.

Kontakt bei: **amnesty international**
 Österreichische Sektion
 c/o Michael Berger

Moeringergasse 10/
 1150 Wien
 Tel: (01)/78008-0
 Fax: (01)/78008-44

Neue Nischen im AIVG

Ausnahmsweise positiv

VON IRIS KUGLER

Obwohl für LeistungsbezieherInnen im Arbeitslosenversicherungsgesetz (AIVG) grundsätzlich nur keine Neuigkeiten gute Neuigkeiten sind, wurde dieser Grundsatz mit der Novelle vom 1.1.98 durchbrochen. Erstmals seit Jahren ist versucht worden, Arbeitswilligen entgegenzukommen.

Es scheint, daß erkannt wurde, daß Sparmaßnahmen als einziges und höchstes Ziel eher unerfreuliche Nebenwirkungen (z.B. Pfusch) hervorrufen und im Ergebnis somit oft mehr schaden können.

So erfreulich die einzelnen Bestimmungen für BezieherInnen sein mögen, so wenig haben sich GesetzgeberInnen mit der Vollziehung der neuen Bestimmungen auseinandergesetzt. Doch der Reihe nach:

Während vor der ersten Novellierung die Dazuverdienstgrenze großzügig bei rund S 17.000,- gelegen hat, beseitigten die darauffolgenden Novellen diese Möglichkeit. Die Dazuverdienstgrenze wurde bei vorübergehender Beschäftigung der allgemeinen Geringfügigkeitsgrenze angepaßt.

Beseitigt war damit freilich auch jeder Anreiz für BezieherInnen, sich, wenn auch nur vorübergehend, um eine Beschäftigung zu kümmern. Jede Art lukrativen Kümmerns hatte die sofortige Einstellung des Bezugs zur Folge.

Grundsätzliche Voraussetzung für einen Bezug gemäß § 12 Abs. 3 lit. g AIVG, ist jetzt eine vorübergehende Beschäftigung. Als solche wird eine Beschäftigung dann definiert, wenn die Beschäftigung nicht länger als einen vollen Kalendermonat gedauert hat. Dennoch ist Arbeitslosigkeit auszuschließen, wenn die vorübergehende Beschäftigung an mehr als 16 Tagen im Kalendermonat ausgeübt wurde. Weiters ist Arbeitslosigkeit auszuschließen wenn das Nettoeinkommen aus der vorübergehenden Beschäftigung über dem sogenannten Stoppbetrag liegt.

Der Stoppbetrag errechnet sich aus dem höchsten Arbeitslosengeld-Grundbetrag multipliziert mit den Tagen des Monats, in dem gearbeitet wurde, addiert mit der halben monatlichen Geringfügigkeitsgrenze und einem allenfalls gebührenden Familienschlag. Als Einkommensnachweise gelten die Lohnbestätigung bzw. eine Honorarnote.

Liegt also das Nettoeinkommen unter

dem Stoppbetrag und die Anzahl der Tage an denen gearbeitet wurde unter 17, wird das Nettoeinkommen zu 90% auf den Leistungsbezug angerechnet.

Wichtig ist, daß ähnliche Bestimmungen nun auch im Karenzgesetz gelten. Das Karenzgesetz stellt seit 1.7.97 keine Leistung aus dem AIVG mehr dar, sondern wird neuerdings von den Krankenkassen vollzogen.

Doch ist hier einiges anders. So ist keine Grenze von 16 Tagen vorgesehen, doch darf der Bezug nicht länger als 30 Tage durch die vorübergehende Beschäftigung unterbrochen werden. Gleich zwei neue Leistungen bringen die Modelle des Weiterbildungsgeldes bei der Bildungskarenz und der Solidaritätsprämie: Im Falle von Bildungskarenz muß diese gemäß § 11 Arbeitsvertragsrechtsanpassungsgesetz (AVRAG) vereinbart sein. Dies ist jedoch nur möglich, wenn das Beschäftigungsverhältnis zumindest bereits drei Jahre gedauert hat. Die Anwartschaft muß erfüllt sein, wobei allerdings Zeiten die bereits für Arbeitslosengeld oder Karenzurlaubsgeld verbraucht wurden, abermals herangezogen werden können.

Eine Prüfung der arbeitsmarktpolitischen Sinnhaftigkeit der Bildungsmaßnahme entfällt von seiten des AMS. Die Dauer der Maßnahme ist mit mindestens 6 Monaten und maximal einem Jahr befristet. Bezogen werden kann in dieser Zeit ein Weiterbildungsgeld in der Höhe des normalen Karenzgeldes. Allerdings besteht während der Bildungskarenz lediglich die Kranken- und Unfallversicherung. Auch werden diese Zeiten nicht als Ersatzzeit für die Pension angerechnet. Die Vereinbarung einer neuerlichen Bildungskarenz ist erst drei Jahre nach der Rückkehr aus einer solchen Maßnahme möglich.

Eine weitere mögliche Variante dieser neuen Leistung ist die Freistellung gegen Entfall der Bezüge: Größter maßgeblicher Unterschied zu oben Beschriebenem ist, daß

hier die Vereinbarung einer Bildungsmaßnahme nicht erforderlich ist. Weiterer Unterschied ist, daß eine Ersatzkraft eingestellt werden muß, die über der Geringfügigkeitsgrenze entlohnt wird und vorher Notstandshilfe oder Arbeitslosengeld bezogen haben muß. Auch entfällt hier das Erfordernis, daß das Dienstverhältnis bereits drei Jahre gedauert haben muß.

Gleich bleibt, daß eine solche Maßnahme mit dem Dienstgeber vereinbart werden muß (§12 AVRAG) und daß sie zwischen 6 Monaten und einem Jahr dauern muß. Auch hier wird ein Weiterbildungsgeld in der Höhe des Tagsatzes des Karenzgeldes gewährt.

Sollte die eingestellte Ersatzkraft kündigen, ist das AMS innerhalb von 7 Tagen zu verständigen, damit eine neue Ersatzkraft eingestellt werden kann, sonst wird das Unternehmen dem AMS gegenüber ersatzpflichtig. Die karenzierte Arbeitskraft erhält jedoch in jedem Fall die Leistung weiter.

Neu ist auch die sogenannte Solidaritätsprämie: Dieses Modell muß durch den jeweiligen Kollektivvertrag oder in einer Betriebsvereinbarung vorgesehen sein (§ 13 AVRAG). Weiters muß mit allen teilnehmenden MitarbeiterInnen die Herabsetzung der durchschnittlichen wöchentlichen Arbeitszeit vereinbart werden. Das Gesamtarbeitszeitvolumen muß insofern gleich bleiben als für die frei werdende Zeit Ersatzarbeitskräfte eingestellt werden, die vorher Arbeitslosengeld oder Notstandshilfe bezogen haben.

Der durch die Arbeitszeitverkürzung entstehende Gehaltsverlust soll anteilig durch die Solidaritätsprämie abgedeckt werden. Gewährt wird diese bis auf weiteres für die Dauer der Beschäftigung der eingestellten Ersatzarbeitskräfte, maximal für zwei Jahre. Der Gehaltsverlust wird durch den prozentuellen Anteil des Arbeitslosengeldes ausgeglichen. Für die Person, die die Arbeitszeit reduziert, bedeutet dies die Höhe jenes Arbeitslosengeldes, das ihr aufgrund der gegenwärtigen Lohnklasse zustehen würde und zwar in jenem prozentuellen Ausmaß, auf das die Arbeitszeit reduziert wurde. Sollten keine Ersatzarbeitskräfte eingestellt werden, wird das Unternehmen dem AMS gegenüber ersatzpflichtig.

Weitere Änderungen betreffen die AusländerInnenbeschäftigung oder z.B. die unbegrenzte Rahmenfrist im Fall der Pflege von Angehörigen. Da jedoch eine Gesamtschau den Blattrahmen sprengen würde, muß bezüglich ausführlicherer Kommentare auf jene Zeit verwiesen werden, nach der diese Neuerungen angewendet wurden. Schüchterer Optimismus ist angebracht, wenn sich SchöpferInnen unverständlicher Novellen in Philanthropie üben. ■

Diemans gewaltsam-geile Phantasien

Verhetzung und Naziparolen

VON DIANA VOIGT UND MARIA WINDHAGER

Ein Musterprozeß des Österreichischen Lesben- und Schwulenforums gegen die rechtskatholische Zeitschrift „Der 13.“ wird zeigen, wie es um den Schutz vor Diskriminierung und Verhetzung von Lesben und Schwulen in Österreich steht.

Das Österreichische Lesben- und Schwulenforum (ÖLSF) ist ein bundesweit arbeitender Verein, der sich vor allem dem Diskriminierungsschutz und der rechtlichen Gleichstellung von lesbischen Frauen und schwulen Männern widmet. In dieser Funktion hatte das ÖLSF Ende Oktober in St. Pölten seinen Jahreskongreß unter dem Thema „Lebenswelten – Menschenrechte“ abgehalten. Im Zuge dieses Kongresses war an einem Sonntag eine kleine Gruppe von Lesben und Schwulen auf den St. Pöltner Domplatz spaziert, um den KirchgängerInnen – in aller Freundlichkeit – zu zeigen, daß eine christliche Ehe mit Kindern und Krenns Segen nicht die einzige Beziehungsvariante ist.

Dort stieß diese Gruppe auch auf Vater und Sohn Engelmann, Herausgeber der rechtskatholischen Zeitschrift „Der 13.“, die alle Personen fotografierten. Offensichtlich sollte Bildmaterial über die „Gottlosen“ gesammelt werden. Doch damit nicht genug. Die Novembernummer des „Der 13.“ brachte den Eklat. In einem Artikel von Kurt Dieman, illustriert mit Fotos von Lesben und Schwulen am Domplatz, wurde der Kongreß und das Thema Homosexualität in einzigartiger Weise kommentiert und zwar in Form einer Hetzschrift, die dem faschistischen „Stürmer“ in nichts nachsteht. Dieman bezeichnet Lesben und Schwule als „Ratten, die aus ihren Löchern hervorkriechen“ anstatt sich in Löchern und Abwasserkanälen zu verstecken, vergleicht das Auftreten der schwul/lesbischen Gruppe am Domplatz mit den Methoden junger Nazis und fordert auf, „Nazimethoden“ gegen sie anzuwenden. Damit ruft er unverhohlen nach Verfolgung, Internierung, Gewaltanwendung, Kastration und Ermordung.

Weiters fordert Dieman die Bildung von bewaffneten Bürgerwehren gegen Homosexuelle nach amerikanischem Vorbild, um „mit allen Mitteln“ gegen sie vorgehen zu können, und die „geschlechtsspezifische“

Züchtigung von Lesben und Schwulen „mit Ochsenziemer und Peitsche“. (Bisher wußten wir nicht, daß ein Ochsenziemer ein mit einem Stahlhaken verstärkter, getrockneter Ochsenpenis ist – die eigenen gewaltsam-geilen Phantasien sind Dieman wahrscheinlich nicht einmal bewußt; es führt hier aber zu weit, auf den Zusammenhang von Sexualverdrängung und Faschismus näher einzugehen.)

Angesichts dieser massiven homophoben Verhetzung und Verunglimpfung homosexueller Lebensweise entschloß sich das ÖLSF, nach intensiver Beratung mit der Anwaltskanzlei Prader, sich zur Wehr zu setzen und alle möglichen rechtlichen Mittel zu ergreifen. Binnen weniger Tage konnten 45 Einzelpersonen und vier weitere Vereine überzeugt werden, sich den Klagen anzuschließen.

Das (erstmalige) gemeinsame Vorgehen in diesem Umfang macht die Notwendigkeit eines wirksamen Diskriminierungsschutzes deutlich. Diese Verfahren sollen auch der Klärung dienen, ob die derzeit zur Verfügung stehenden rechtlichen Instrumentarien überhaupt geeignet sind, ihrer Schutzfunktion gerecht zu werden. Sie sind also als klassisch politische Verfahren aller betroffenen Einzelpersonen und Organisationen anzusehen, bei denen es weniger um die Durchsetzung individueller Ansprüche geht, als um die Einforderung eines positiven Schutzes vor Diskriminierung und Verhetzung durch die Rechtsordnung, zu der die Republik Österreich menschenrechtlich verpflichtet ist.

Zunächst wurde Strafanzeige wegen schwerer Nötigung (§ 106 StGB), gefährlicher Drohung (§ 107 StGB), Aufforderung zu mit Strafen bedrohten Handlungen und Gutheißung mit Strafe bedrohter Handlungen (§ 282 StGB), Verhetzung (§ 283 StGB) und wegen Wiederbetätigung (§ 3 g Verbots-gesetz) erstattet.

Diese Strafanzeige wurde bereits von der Staatsanwaltschaft Linz zurückgelegt. Die lapidare Begründung lautet dahingehend, daß

die Staatsanwaltschaft die Anzeige geprüft und keine genügenden Gründe gefunden hätte, gegen Dieman ein Strafverfahren zu veranlassen. Das bedeutet, daß die Staatsanwaltschaft die Rechtsansicht vertritt, daß der Artikel nicht die oben angeführten strafbaren Tatbestände erfüllt. Daß diese Ansicht inakzeptabel ist, liegt auf der Hand, vorläufig ist sie aber praktisch unumstößlich. Politisch wird dazu noch einiges zu sagen sein.

Zunächst werden jedenfalls die Ergebnisse der beiden anderen Verfahren abgewartet, um diese dann insgesamt zu beurteilen und entsprechende öffentliche Erklärungen abzugeben.

Weiters wurde nämlich eine Klage auf Unterlassung, Widerruf und Veröffentlichung des Widerrufs (§ 1330 ABGB), Privatanklage wegen übler Nachrede und Beschimpfung (§§ 111, 115 StGB) gegen Kurt Dieman und die Albert-Engelmann-GesmbH. als Eigentümerin und Herausgeberin des „Der 13.“ eingebracht und ein Entschädigungsantrag (§ 6 MedienG) gestellt.

Die Albert-Engelmann-Gesellschaft argumentiert in erster Linie damit, daß die KlägerInnen nicht aktiv legitimiert seien. Außerdem versucht sie sich aus der Haftung zu befreien, indem sie behauptet, daß der Artikel namentlich von Dieman gezeichnet sei, und nur dieser dafür zur Verantwortung gezogen werden könne.

Dieman wiederum ist unbekanntes Aufenthalt. Er versucht sich also auf diesem Wege den Verfahren zu entziehen.

Klar war und ist natürlich auch, daß das gerichtliche Vorgehen mit nicht unbeträchtlichen Kosten verbunden ist. Das ÖLSF nahm diese Prozesse zum Anlaß, einen Rechtshilfefonds einzurichten, der auch andere Prozesse, die gegen Diskriminierung angestrengt werden, unterstützt (bzw ermöglicht). Alle Nationalratsabgeordneten, die ja schließlich für den nicht vorhandenen Diskriminierungsschutz verantwortlich sind, wurden angeschrieben und um Einzahlung in diesen Fonds gebeten.

Natürlich gibt es Hoffnung auf einen positiven Ausgang der Prozesse. Sollte aber kein einziges Rechtsmittel erfolgreich sein, ist der politische und rechtliche Skandal offensichtlich: Österreich wird es sich – auch angesichts einer größeren EU-Öffentlichkeit ab Juli wegen des EU-Vorsitzes – nicht mehr leisten können, daß homosexuelle BürgerInnen mit massiver Diskriminierung und Verhetzung, (körperlicher) Bedrohung, Nazi-Parolen und menschenverachtender Ausgrenzung leben müssen. ■

Maga. Diana Voigt ist Vorsitzende des ÖLSF und literarische Agentin.

Grapscher-Prämien

oder: Was bringt die Regelung zur sexuellen Belästigung am Arbeitsplatz?

VON ELISABETH NIEDERBRUCKER

Die Tatsache, daß der Gatte unserer derzeitigen Bundesministerin für Frauenangelegenheiten und Verbraucherschutz Mag. Barbara Prammer zumindest in den Geruch kam, eine Arbeitskollegin sexuell belästigt zu haben, entbehrt an sich schon nicht einer gewissen Pikanterie.

Für die Autorin drängt sich darüberhinaus jedoch die Frage nach der Effektivität der im Jahr 1992 in das Gleichbehandlungsgesetz aufgenommenen Regelungen zur Hintanhaltung sexueller Belästigung am Arbeitsplatz auf.

In diesem Beitrag wird zunächst der Gesetzestext einer Analyse unterzogen und im Anschluß dargestellt, inwieweit die Regelung tatsächlich zur Anwendung gebracht wird. Den Schluß bilden zur Veranschaulichung einige Fallbeispiele aus der Praxis.

I. Allgemeines

Im Zuge der dritten Novelle des GleichbG durch das Arbeitsrechtliche Begleitgesetz (ArbBG) (1) wurde das gesetzliche Diskriminierungsverbot um den Tatbestand der sexuellen Belästigung im Zusammenhang mit einem Arbeitsverhältnis erweitert.

Ausschlaggebend für die Novellierung war das nicht unumstrittene „Pensionsaltererkenntnis“ des VfGH vom 6.12.1990 (2), in welchem das bis dahin geltende unterschiedliche Pensionsanfallsalter von Männern und Frauen für verfassungswidrig erklärt wurde.

Der Gesetzgeber war daraufhin gefordert, Begleitmaßnahmen und Rahmenbedingungen zum Ausgleich bestehender Unterschie-

de zwischen Frauen und Männern in der Arbeitswelt zu schaffen und er tat dies unter anderem durch die Neuaufnahme der sexuellen Belästigung als Diskriminierungstatbestand mit gleichzeitiger Normierung einer Schadenersatzregel im GleichbG (3).

Maßgeblich orientierte sich der Gesetzgeber in diesem Zusammenhang auch an der Empfehlung der Kommission der EG vom 27.11.1991 zum Schutz der Würde von Frauen und Männern am Arbeitsplatz, in welcher eine Begriffsbestimmung von sexueller Belästigung vorgenommen wurde (4).

Der Gesetzgeber wählte bewußt eine geschlechtsneutrale Formulierung um durch einen beschränkten Verbotsbereich mögliche Schutzdefizite hintanzuhalten, obwohl „in der gesellschaftlichen Realität die sexuelle Belästigung von Frauen durch Männer überwiegt“ (5). Die Fassung des Tatbestandes soll auch Schutz vor Belästigungen durch gleichgeschlechtliche Personen und von Männern durch Frauen gewährleisten.

Eine analoge Regelung bezüglich sexueller Belästigung wurde auch im Bundes-Gleichbehandlungsgesetz und in einigen Landes-Gleichbehandlungsgesetzen verankert (6). Schutzdefizite treten allerdings in zunehmendem Maße in den Bereichen auf, welche nicht vom GleichbG erfaßt sind, hier insbesondere im Bereich der Universitäten und Schulen (7).

2. Legaldefinition

Das GleichbG läßt in seiner Definition eine enge Anlehnung an die Begriffsbestimmung der vorgenannten Empfehlung der EU-Kommission erkennen. § 2 Abs 1b GleichbG spricht von Setzung eines der *sexuellen Sphäre zugehörigen Verhaltens* und meint damit ein verbales wie physisches Verhalten, welches auf sexuelle Sachverhalte abstellt, somit als sexualbezogen oder anzüglich aufgefaßt werden kann (8).

Das sexualbezogene Verhalten muß darüberhinaus für die betroffene Person eine *Beeinträchtigung der Würde* darstellen, und *unangebracht, unerwünscht oder anstößig* sein.

Aus dem EU-Verhaltenskodex geht klar hervor: „Es ist die Unerwünschtheit, die eine sexuelle Belästigung von freundschaftlichem Verhalten, das willkommen und gegenseitig ist, unterscheidet.“ (9).

Auch den Gesetzesmaterialien ist zu entnehmen, daß nicht schon jedes, auf die Sexualsphäre bezogene Verhalten per se als sexuelle Belästigung anzusehen ist, sondern ein solches erst ab einem Mindestmaß an Intensität anzunehmen ist (10). Wohl unbestritten kann eine derartige Beeinträchtigung aber auch durch Handlungen erfolgen, die zwar nicht der geforderten Intensität entsprechen, dafür jedoch fortwährend gesetzt werden. Es handelt sich also um einzelne belästigende Verhaltensweisen, die durch die fortgesetzte Dauer eine unerträgliche Situation für die/den Betroffene/n schaffen.

Die Tatbestandsmerkmale der Unerwünschtheit, Anstößigkeit oder Unangebrachtheit heben die subjektiven Komponenten des Normtextes besonders hervor

(1) BGBl 1992/833.

(2) VfSlg 12568/1990.

(3) Vgl § 2 Abs 1a iVm § 2a Abs 7 GleichbG.

(4) Abl Nr L 49 vom 24.2.1992.

(5) RV 735, 18. GP, 33.

(6) Vgl BGBl 1993/100; derartige L-GleichbG wurden von den Bundesländern Salzburg, Tirol, Kärnten, Oberösterreich und Wien verabschiedet, in Vorarlberg wurde der Tatbestand im Landes-Frauenförderungsg aufgenomen.

(7) Vgl insbes die Tätigkeitsberichte der Jahre 1995, 1996 der Anwältin für Gleichbehandlungsfragen, eingerichtet beim BKA.

(8) Vgl auch Bei/Novak, *Das Gleichbehandlungsgesetz in Aichhorn, Frauen und Recht* (1997), 124.

(9) Abl Nr L 49 vom 24.2.1992, 4.

(10) RV 735 BlgNr 18. GP, 33. So werden als Beispiele Nachpfeifen oder unerwünschte Einladung zum Kaffee oder Essen als nicht gravierend genug für eine Verletzung der Würde erachtet. Demgegenüber werden jedoch ungewollte körperliche Kontakte (zB „Begrapschen“) als ein tatsächliches und eindeutiges Überschreiten einer allgemein gültigen Toleranzgrenze angesehen. Vgl weiters ASG Wien 18.6.96, 8 Cga 25/96w = ARD 4803/3/96 mit dem Auspruch, daß Komplimente über schöne Au-

gen nicht dem Tatbestand unterliegen. In derselben Entscheidung wurden sogar „Bussis“ zu Geburtstagen und Weihnachten als Ausdruck einer vielleicht nicht ganz üblichen südländischen Lebensart und daher nicht tatbestandsmäßig gewertet.

Zum Ganzen auch Eichinger, *Rechtsfragen zum Gleichbehandlungsgesetz* (1993), 103. Kritisch dazu Wilhelm, *Gleichbehandlung der Geschlechter*, *ecolex* 1993, 79. Für ihn stellt das Tatbestandsmerkmal einen Pleonasmus dar, da das Unangebrachte und Anstößige gerade in der Beeinträchtigung der persönlichen Würde liegt.

und stellen somit ein wesentliches Kriterium für das Vorliegen von sexuell belästigenden Verhaltensweisen dar.

Wenngleich nur in den Gesetzesmaterialien ausgeführt, muß darüber hinaus die *Unerwünschtheit des Verhaltens für den Belästiger* auch erkennbar sein.

Dies führt aufgrund der Wertungsschwierigkeiten in praxi zu erheblichen Beweisproblemen, und damit zu einer wesentlichen, vom Gesetzgeber unter Umständen gar nicht beabsichtigten, Einschränkung des Tatbestandes. Zu Recht wird daher von Frauen- und Gewerkschaftsvertreterinnen empfohlen, gegen ungewollte Belästigungen so rasch wie möglich in einer Form zu protestieren, welches als Beweismittel verwendet werden kann (z.B. Schreiben an den Belästiger im Wiederholungsfalle Konsequenzen zu setzen, zur Rede stellen im Beisein von Dritten, etc.) (11).

§ 2 Abs 1b GleichbG fordert zur Erfüllung des Tatbestandes kumulativ noch weitere Voraussetzungen:

Z 1 leg cit umfaßt die Schaffung einer *einschüchternden, demütigenden oder feindseligen Arbeitsumwelt* für den Betroffenen.

Dies ist dann der Fall, wenn die Situation am Arbeitsplatz für das Opfer aufgrund der Belästigung unerträglich wird. Eine derart beeinträchtigte Arbeitsumwelt kann natürlich sowohl aufgrund der Dauer als auch infolge der Gravität der Belästigungshandlungen eintreten.

Der alternativ normierte zweite Diskriminierungstypus gestaltet sich in seiner Regelung komplex. Grundsätzlich geht es um die Fällung von nachteiligen Personalentscheidungen gegenüber belästigten AN wegen vom Belästigten gesetzter Reaktionen auf Zudringlichkeiten.

§ 2 Abs 1b Z 2 GleichbG normiert als derartige Reaktionen die Zurückweisung oder Duldung belästigenden Verhaltens seitens des AG, eines Vorgesetzten oder eines Kollegen. Die betriebliche Benachteiligung für den Belästigten besteht in einer ausdrücklich oder stillschweigend nachteiligen Entscheidung



„über das Arbeitsverhältnis“ oder auf den Zugang „zur Berufsausbildung, Beschäftigung, Weiterbeschäftigung, Beförderung oder Entlohnung“.

3. Regelungsstruktur des Diskriminierungsverbotes

Der gesetzliche Verbotsbereich hinsichtlich sexueller Belästigung erstreckt sich zunächst auf „Arbeitsverhältnisse aller Art“ (12). Probleme und Schutzdefizite aufgrund der Nichtanwendbarkeit der Norm können daher dann auftreten, wenn ein Beschäftigungsverhältnis nicht als Arbeitsverhältnis zu qualifizieren ist (so kann uU das Vorliegen eines Arbeitsverhältnisses bei Beschäftigung von Volontären und (Ferial)-Praktikanten fraglich sein) (13). Unbestritten ist hingegen, obwohl vom Gesetzgeber unbestimmt, daß sexuell belästigende Handlungen sich nicht auf Arbeitsplatz und -zeit beschränken müssen, ein bestehender Kausalzusammenhang mit der Ausübung einer Arbeitstätigkeit ist ausreichend; man denke an Belästigungen wäh-

rend Dienstreisen, Auslandsaufenthalten oder anläßlich von Weihnachtsfeiern u.ä. (14).

Adressatenkreis des Diskriminierungsverbotes im Hinblick auf sexuelle Belästigung ist nach § 2 Abs 1a GleichbG der Arbeitgeber. Voraussetzung einer Diskriminierung ist jedoch stets ein Verhalten des AG, welches gegen seine Fürsorgepflicht verstößt (15).

Die Formulierung stellt demgemäß in der ersten Form auf die Aktivität des AG (Belästigung durch den AG selbst), in der zweiten Form auf seine Passivität gegenüber Dritten ab, indem er es schuldhaft unterläßt, im Belästigungsfall durch Dritte angemessene Abhilfe zu schaffen (16). In diesem Fall kann ein Verstoß gegen das Diskriminierungsverbot auch durch eine juristische Person erfolgen, wenn die Belästigungshandlung von einem zur Vertretung der juristischen Person befugten Organ (z.B. Geschäftsführer einer GmbH) gesetzt wird (17).

Unterlassene Abhilfeleistung seitens des AG sind diesem jedoch nur vor-

werfbar, wenn die Unterlassung schuldhaft erfolgte, wobei leichte Fahrlässigkeit genügt. Verpflichtend Einzuschreiten hat der AG somit erst nach Kenntnis des Sachverhaltes oder wenn ein derartiger Sachverhalt bei Anwendung der gehörigen Sorgfalt und der ihm zur Verfügung stehenden Möglichkeiten auffallen muß (18). Den Materialien zufolge bedarf der Sachverhalt soweit einer Klärung, daß bei objektiver Betrachtung keine begründeten Zweifel an einer Belästigung bestehen (19).

Angemessenheit der Abhilfeleistung bei Belästigung durch Dritte liegt nur dann vor, wenn die gesetzten Maßnahmen verhältnismäßig sind und geeigneten Schutz vor weiterer Belästigung bieten.

So stehen dem AG ob seiner betrieblichen Disziplinar- und Kontrollgewalt Maßnahmen von Ermahnung bis zur Entlassung zur Verfügung; unterliegt der Belästiger dieser Gewalt nicht, wird der AG andere Maßnahmen (z.B. dem Täter keinen dienstlichen Kontakt mit dem Opfer zu ermöglichen) set-

(11) Eine Auflistung möglicher Strategien im Belästigungsfall enthält insbesondere der Tätigkeitsbericht 1994 der Anwaltschaft für Gleichbehandlungsfällen, eingerichtet beim BKA, 44.
 (12) Vgl § 2 Abs 1a iVm § 1 Abs 1 GleichbG.
 (13) Vgl dazu Tomandl, Wesensmerkmale des Arbeitsvertrages (1971), 35ff; Eichinger, Rechtsfragen zum Gleichbehandlungsgesetz (1993), 97 mwV.

(14) Vgl auch Eichinger, Rechtsfragen zum Gleichbehandlungsgesetz (1993), 98.
 (15) RV 735 BlgNr 18. GP, 32.
 (16) Vgl § 2 Abs 1a Z 1 und Z 2 GleichbG.
 (17) In diesem Fall wird die Belästigung der jur. Person selbst als AG (vgl Z1) zugerechnet, es tritt Solidarhaftung ein. Vgl dazu ASG Wien 26.6.96, 19 Cga 182/94m = ARD 4803/1/96; ebenso ASG Wien

25.2.94, 25 Cga 461/93 = ARD 4553/18/94; vgl auch die Besprechung von Timhofer, RdW 1994, 248.
 (18) Vgl dazu auch Eichinger, Rechtsfragen zum Gleichbehandlungsgesetz (1993), 99; ebenso Bei/Novak, Das Gleichbehandlungsgesetz in Aichhorn, Frauen und Recht (1997), 128 f.
 (19) RV 735 BlgNr 18. GP, 33.
 (20) So Eichinger, Rechtsfragen zum Gleichbe-

zen müssen. Jedenfalls wird man die Verhältnismäßigkeit der Maßnahmen in Relation zur Intensität der Belästigungshandlung zu sehen haben (20).

Adäquate Abhilfemaßnahmen sind weiters auf Grund gesetzlicher Bestimmungen, Normen der kollektiven Rechtsgestaltung oder des Arbeitsvertragsrechtes zu schaffen, wobei sich bei Fehlen derartiger Regelungen die Verpflichtung wiederum aus der Fürsorgepflicht ergeben wird (21).

4. Rechtsfolgen einer Verletzung

§ 2a Abs 7 GleichbG normiert einen Schadenersatzanspruch des AN als Sanktion für eine erfolgte Diskriminierung infolge sexueller Belästigung. Der Ersatzanspruch richtet sich primär gegen den Belästiger und im Fall der schuldhaft unterlassenen Abhilfeleistung bei Belästigung durch Dritte auch gegen den Arbeitgeber. In diesem Fall ist der Anspruch ein kumulativer, der belästigte Arbeitnehmer hat also die Möglichkeit sowohl den Täter als auch den AG in Anspruch zu nehmen (22).

Die Art des zu ersetzenden Schadens besteht in Form eines Ausgleichs des „durch die Verletzung der Würde entstandenen Nachteils“, sofern dieser Nachteil nicht in einer etwaigen Vermögenseinbuße besteht.

Es handelt sich hier um Ersatz eines möglichen ideellen Schadens aus der Persönlichkeitsverletzung, welcher in dieser Form im österreichischen Zivilrecht eine Sonderstellung einnimmt, da grundsätzlich bei Ehrverletzungen kein Anspruch auf Ersatz immaterieller Schäden besteht (23).

Im Fall einer erlittenen Verletzung ist ein angemessener Ersatzbetrag jedoch in der Mindesthöhe von ÖS 5.000,- zu leisten, der Zuerkennung eines höheren Ersatzbetrages steht diese Untergrenze nicht entgegen, allerdings ist der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz zu beachten (24). Ein durch die Verletzung entstandener Vermögensschaden ist nach allgemeinen haftungsrechtlichen Grundsätzen zu beurteilen, wobei es durchaus überlegenwert scheint, den Verlust des Arbeitsplatzes

und damit einhergehender Einbußen als Vermögensnachteil zu qualifizieren (25).

Schadenersatzanspruch bei sexueller Belästigung als mögliche effiziente Sanktionsform wurde besonders seitens der Frauenbewegung immer wieder gefordert (26). ME trägt allerdings der Betrag von ÖS 5.000,- mittlerweile (man bedenke, das Gesetz entstammt dem Jahre 1992) eher symbolischen Charakter, dem als „gerechter“ Ausgleich eher Lächeln entgegengebracht wird. So wird sehr doppeldeutig von „Grapscher-Prämien“ gesprochen, die geleistet zwar keinen Arbeitslohn iSd § 25 Abs 1 EstG, jedoch eine Betriebsausgabe (!), wenn die Herbeiführung des Schadens nicht im persönlichen Bereich des Betriebsinhabers liegt, darstellen (27).

Insgesamt gilt es daher zu vermuten, daß Schadenersatzansprüche in minimaler Höhe einen AG zu keiner grundlegenden Änderung der Situation veranlassen werden, der Pönalisierungseffekt gering ist und dieser Betrag als finanzielles Druckmittel gegenüber dem Verpflichteten nicht (mehr?) gewichtig genug ist. In diesem Sinne wäre eine Änderung der Regelung wünschenswert.

5. Belästigungshäufigkeit und Belästigungssituationen

Auf der Hand liegt, daß diejenigen, die sich an eine Beratungsstelle wenden, die Spitze des Eisbergs darstellen. Gerade in Zeiten der Arbeitsplatzgefährdung werden oft auch jahrelang erduldeten Belästigungen weiter hingenommen, die berechtigte Angst durch Aufzeigen der Übergriffe den Job zu verlieren läßt die Dunkelziffer weiter ansteigen.

In diesem Zusammenhang sei noch einmal darauf hingewiesen, daß es durchaus überlegenwert scheint, den Verlust des Arbeitsplatzes und den dadurch hervorgerufenen Verdienstentfall als Vermögensnachteil zu werten und damit einen Schadenersatzanspruch nach § 2a Abs 7 GleichbG zu begründen (28).

Betrachtet man die Tätigkeitsberichte der Anwaltschaft für Gleichbehandlungsfragen

der letzten Jahre, so ergibt sich hinsichtlich der Beratung bezüglich sexueller Belästigung folgendes Bild (29): Die Anzahl der Beratungssuchenden liegt gleichbleibend bei insgesamt rund 500 Personen jährlich, wobei festzustellen ist, daß die Beratungstätigkeit bezüglich sexueller Belästigung ab 1994 sprunghaft um fast 50% angestiegen ist. Meldeten sich 1993 45 Personen, lag diese Zahl allein 1994 bei 83. Die Tendenz ist weiter steigend, sodaß mittlerweile nahezu 100 Beratungen jährlich allein zum Thema sexuelle Belästigung durchgeführt werden.

Gemeinsam ist allen Beratungen, daß den Belästigungsopfern der Erhalt des Arbeitsplatzes das wichtigste Anliegen ist. Dafür werden finanzielle Forderungen hintangestellt, die Betroffenen wünschen häufig lediglich den Stopp der Übergriffe ohne dem Belästiger weiter schaden zu wollen. Um Übergriffe zu beenden werden zur Abwehr meist wenig taugliche Strategien eingesetzt. Sie reichen vom Ignorieren des Belästigers, ihm aus dem Weg gehen, peinliche Situationen scherzhaft übergehen bis hin zur Änderung der Kleidung und Gewohnheiten. Oftmals stellt die Aufgabe des Arbeitsplatzes für die Opfer die vermeintlich einzige Lösung dar, den Belästigungen auf Dauer zu entgehen.

Feststellen läßt sich auch, daß Belästigungssituationen am häufigsten in direkten Zuarbeitungsverhältnissen auftreten, also Chef/Sekretärin, Ausbilder/Lehrling, Vorgesetzter/Hilfskraft. Je untergeordneter, ungünstiger und/oder abhängiger die Stellung (hier sind besonders ausländische AN, PraktikantInnen, Hilfskräfte, Körperbehinderte etc. betroffen), desto eher kommt es zu physischen Übergriffen; dies hängt vermutlich mit den vorgegebenen Machtverhältnissen zusammen.

Unumgänglicher Beitrag zu einer konstruktiven Lösung des Problems ist daher die Entflechtung der Macht- und Benachteiligungsstrukturen, denen Frauen im Erwerbsleben unterliegen, zugunsten der Frauen. Als Beispiel möge man sich nur die konkreten

handlungsgesetz (1993), 100 mwN.

(21) Vgl § 18 Abs 4 AngG; § 1157 Abs 2 ABGB; § 2 Abs 1 und § 10 ASchG.

(22) Zutreffend Eichinger, Rechtsfragen zum Gleichbehandlungsgesetz (1993), 106 f, die aufgrund der zweimaligen Erfüllung des Verbotstatbestandes für einen „doppelten“ Ersatz des ideellen Schadens eintritt. Für einen kumulativen Ersatzanspruch auch Resch in DRdA 2/1994, 209.

(23) Vgl Harrer in Schwimann, ABGB2 VII, § 1330 Rz 6.

(24) Vgl ASG Wien 25.2.94, 25 Cga 461/93 = ARD 4533/19/94 in welcher die Angemessenheit der über

den Mindestanspruch hinausgehenden Forderung bejaht wurde. Dazu auch Bei/Novak, Das Gleichbehandlungsgesetz in Aichhorn, Frauen und Recht (1997), 139. Sie nennen bereits geleistete Schadenersatzzahlungen von S 15.000,- bis S 100.000,-; ebenso aufschlußreich der Tätigkeitsbericht 1994 der Anwältin für Gleichbehandlungsfragen, eingerichtet beim BKA, 46 ff.

(25) In diesem Sinne Bei/Novak, Das Gleichbehandlungsgesetz in Aichhorn, Frauen und Recht (1997), 139. Sie schlagen dazu als Schadenersatzbemessungsgrundlage die von der Rspr entwickelten Grundsätze zum Arbeitsplatzverlust vor.

(26) Beispielhaft die Eröffnungsrede von Dohnal, in Sexuelle Belästigung am Arbeitsplatz – Eine Zusammenstellung zur aktuellen Diskussion (1992), 13 ff; oder Nikolay-Leitner, ebendort 63 f.

(27) Vgl dazu Müller, Arbeitslohn und Betriebsausgabe, ÖStZ 1997/73.

(28) So auch Bei/Novak, Das Gleichbehandlungsgesetz in Aichhorn, Frauen und Recht (1997), 139.

(29) Tätigkeitsberichte 1993 – 1996 der Anwältin für Gleichbehandlungsfragen, eingerichtet beim BKA; Zur Praxis der Gleichbehandlungskommission eingehend Bei/Novak, Das Gleichbehandlungsgesetz in Aichhorn, Frauen und Recht (1997), 129 ff.

Forderungen (und Nichterfüllung seitens der Regierung!) des Frauenvolksbegehrens in Erinnerung rufen.

In zunehmendem Maße ergreifen die Belästiger Retorsionsmaßnahmen, hier insbesondere in Form von Klagsdrohung bzw. -einbringung wegen übler Nachrede oder Kreditschädigung, um das Opfer zum Widerruf der Behauptungen zu zwingen. Die Bereitschaft freiwillig Entschuldigungen auszusprechen oder Schadenersatzzahlungen zu leisten ist stark rückläufig.

Entgegen allen kursierenden Gerüchten und Falschmeinungen ist in diesem Zusammenhang ausdrücklich festzuhalten, daß bei Beschwerden bezüglich sexueller Belästigung der Beschwerdeführer (also das Belästigungsoffer) die volle Beweislast trägt (30). Die Beweislasterleichterung der bloßen Glaubhaftmachung gem. § 2 Abs 9 GleichbG umfaßt nicht den Diskriminierungsstatbestand der sexuellen Belästigung. Es gelten daher im Klagsfall die Bestimmungen der ZPO, der Richter ist von der Wahrheit bestimmter Tatsachenbehauptungen voll zu überzeugen, ein milderer Überzeugungsgrad in Form des Vorliegens der bloßen Wahrscheinlichkeit von Tatsachen ist nicht ausreichend (31).

Da Übergriffe und Belästigungen zumeist bei alleiniger Anwesenheit des Opfers begangen werden, stellt die Erbringung des Wahrheitsbeweises oft eine unüberwindliche Hürde dar. Die Normierung der Beweislasterleichterung hinsichtlich bloßer Glaubhaftmachung erfolgter Belästigung ist daher unbedingt zu fordern. Es sollte m.E. als ausreichend angesehen werden, wenn das Opfer das Gericht von der Wahrscheinlichkeit des Vorliegens sexueller Belästigungshandlungen überzeugen konnte (32).

Gleichzeitig würde es einen Kompromiß darstellen zwischen den Forderungen nach einer Beweislastumkehr und jenen Meinungen, die in einem solchen Fall der Denunziation und Verleumdung, mit der Absicht dem Verdächtigen berufliche oder private Nachteile zuzufügen, Tür und Tor geöffnet sehen.

Hinzuweisen ist in diesem Zusammenhang auch auf die Tatsache, daß die in letzter Zeit häufig polemisch und oberflächlich ge-

fährten Debatten zum Thema einen Abstumpfungseffekt in der Gesellschaft erzeugt haben. Bedauerlicherweise wird dadurch die gesamte Tragweite des Problems, insbesondere wie schwerwiegend, verletzend und demütigend die Situation für die Betroffenen ist, nicht mehr wahrgenommen.

6. Belästigungsfälle (33)

Zum Abschluß seien mehr oder weniger eklatante Belästigungsfälle wiedergegeben, die zur Verdeutlichung und Sensibilisierung der Thematik einerseits, als Denkanstoß andererseits dienen mögen.

- ◆ „Immer wenn du an der Registrierkasse gestanden bist, hat der die Hände auf deine Hüften gelegt. Ich habe ihm gesagt, er soll das bitte lassen, ich mag das nicht, daß er mich körperlich berührt. Er hat aber nicht aufgehört. Da habe ich eben einmal gesagt, ich möchte nicht, daß Sie mich berühren, weil ich berühre Sie ja auch nicht. Sagt er, Das wäre ja noch schöner!“ (34).
- ◆ Frau B ist Außendienstangestellte, ihr Vorgesetzter und Arbeitgeber entwickelt zunehmend Interesse an ihrem Privatleben, lädt sie zu Geschäftsessen ein, ruft sie auch nachts in ihrer Wohnung an, stellt Fragen nach ihrem Intimleben und schickt ihr Briefe mit Beteuerungen seiner „Liebe“. Als Frau B alle Annäherungsversuche entschieden und beharrlich zurückweist, droht er mit Gewalt gegen sie und ihren Freund.
- ◆ Frau E ist als Sekretärin immer wieder massiv sexistischen Beleidigungen ihres Vorgesetzten ausgesetzt. Als sie ihn ersucht, während des Diktats nicht knapp hinter ihrem Rücken zu stehen, reagiert er mit „ich weiß, daß Du nicht gerne von hinten gevögelt wirst“; Als Frau E nach Arbeitsende mit dem Fahrrad wegfahren will und Schwierigkeiten mit dem Fahrradsattel hat, meint er „setz Dir die Fahrradstange ein, dann bist Du befriedigt“.
- ◆ Die Mitarbeiterinnen A und V waren massivsten verbalen Belästigungen seitens ihres Vorgesetzten ausgesetzt, welcher in

dem Unternehmen eine Anstellung als Fleischermeister innehatte. Er berührte A an Gesäß und Brust, später äußerte er ihr gegenüber, sie solle dicker werden, da er auf dicke Frauen stehe. V gegenüber äußerte er bereits am ersten oder zweiten Arbeitstag, daß er in ihrer Nähe Druck in der Hose verspüre und „ob sie das Gefühl kenne, wenn der Druck in der Hose nachlassen würde“. Nach Aussage von V habe er ihr „eine Salami in die Hand gegeben mit der Bemerkung, sie solle diese einmal probieren. Den Geschmack müsse sie für toll empfinden, da die Salami wie Sperma schmecken würde“ (35).

- ◆ Ein weiblicher Kellnerlehrling ersucht um die Erlaubnis, aus dem Dienst gehen zu dürfen, woraufhin der Restaurantleiter meint: „Erst wenn du mir einen geblasen hast“. Ein anwesender Kellnerlehrling ergäntzt „und mit mir mußt du schnack-seln“.
- ◆ Eine zunächst als Verpackerin, dann als Staplerin in einer geschützten Werkstätte tätige, körperbehinderte Frau wird über Jahre hin von ihren zwei Meistern zunächst verbal, dann mit schweren körperlichen Übergriffen attackiert. Sie wird im Lagerraum bedrängt, sodaß sie nicht flüchten kann, sie soll niederknien und ihn oral befriedigen.
- ◆ Der Lehrberechtigte eines Friseursalons macht immer wieder auch vor seinen Kunden ausfällige Bemerkungen über die Brüste des Lehrlingens, sie hätte „einen Busen wie Dolly Dollar“ oder „haben Sie schon gesehen, der Busen von Claudia ist ein Wahnsinn“. Während des Fönens eines Kunden sagt er, sie möge ihre „Tut-teln“ nicht auf die Schulter dieses Herrn legen, das sei nicht „leiwand“. Darüberhinaus erging er sich in Verbalinjurien wie „Depperte“, „Trampl“, oder „Gfrast“ und verlangte, sie habe in Stöckelschuhen und in Kleidung mit tiefem Dekolleté zu arbeiten (36). ■

Maga. Elisabeth Niederbrucker ist Vertragsassistentin am Institut für Rechtssoziologie Universität Salzburg.

(30) Vgl OGH 27.3.1996, 9 Ob A 2056/96 EvBl 1997/33 = ARD 4755/21/96, mit dem Ausspruch, daß sexuelle Belästigung objektivierbar sei und daher als Tatsache keiner Beweislasterleichterung bedürfe.

(31) Vgl zur Beweislast grundsätzlich Fasching, Zivilprozessrecht 2, Rz 878 ff.

(32) Vgl dazu Wilhelm, *ecolex* 1993, 217. Er vertritt in diesem Zusammenhang sehr polemisch die Ansicht, daß es sich bei sexueller Belästigung immer um eine Arbeitsvertragsverletzung handelt und da-

her gegen den AG die Schadenersatzregel des § 1298 ABGB zur Anwendung kommt. Dem ist in dieser Form keinesfalls zuzustimmen, denn auch § 1298 ABGB entbindet das Opfer nicht vom Beweis der behaupteten Tatsachen oder Sachverhalte. Zu fragen bleibt also weiterhin, worin die Günstigkeit dieses Beweisrechts für die Diskriminierte liegen soll, ändert sich doch für die/den Betroffene(n) de facto gar nichts.

(33) Wenn nicht anders vermerkt, entnommen den Tätigkeitsberichten 1993 - 1996 der Anwältin für

Gleichbehandlungsfragen, eingerichtet beim BKA. (34) Entnommen der Studie Hopfgartner-Zeichen, Sexuelle Belästigung am Arbeitsplatz in BMfAS (Hg), Forschungsberichte aus Sozial- und Arbeitsmarktpolitik Nr.20 (1988).

(35) Vgl Meschkutat-Holzbecher-Richter, Strategien gegen sexuelle Belästigung am Arbeitsplatz (1993), 149 ff mwV.

(36) ASG Wien 2.5.96, 30 Cga 223/95y = ARD 4779/28/96.

Bemerkungen zum Thema der JuristInnenausbildung⁽¹⁾

Die Neuerfindung des Rades?

VON NIKOLAUS BENKE

In unserer letzten Juridikum-Ausgabe hat Viktor Mayer-Schönberger die Diskussion zum Jusstudium wiedereröffnet. Kritisiert wurden die konkreten Reformbestrebungen am Wiener Juridicum. Diese Diskussion bewegt sich traditionellerweise zwischen einem Diskurs des Wissens im Sinne der Wissenschaft und den Handlungserfordernissen der Rechtsanwendung.

Nikolaus Benke weist einmal mehr darauf hin, daß auch heute eine Rechtskultur ihre ProtagonistInnen unter Verzicht auf ein universitäres Jusstudium rekrutieren kann. Insofern erscheint eine juristisch-universitäre Ausbildung von JuristInnen nicht „notwendig“. Mehr als fragwürdig bleibt indes, wie selektiv die gegenwärtige Effizienzideologie in ihrer Repression gegen „Wissenschaft“ agiert und welchen Interessen sie in der Tat Rechnung trägt.

I. Einleitung

Mein Artikel im Journal für Rechtspolitik⁽²⁾ hat das Thema der JuristInnenausbildung vor allem unter den Aspekten behandelt, welche Vorgaben für die JuristInnenexistenz und die Ausbildung der professionellen JuristInnenpersönlichkeit vom Rechtsbegriff und vom Rechtssystem her bestehen. Das Recht wird in dieser Studie als eine der gesellschaftlichen Ordnungsgrößen betrachtet, wobei sowohl die interne, fachspezifisch juristische Perspektive vorkommt als auch die externe, die Recht als einen Diskurs unter anderen gesellschaftlichen Diskursen ins Auge faßt.

Im relativ kurzen Zeitraum seit Erscheinen des Artikels hat sich weder das interne

Gefüge des Rechts noch dessen gesellschaftliche Position und Funktion grundlegend verändert. Somit betrachte ich die von mir erstellte Analyse über bestimmte Eigenheiten von Recht, JuristInnen und JuristInnenausbildung als weitgehend aktuell und zutreffend. Die Gelegenheit, dieses Thema nun erneut zu behandeln, möchte ich vor allem als Chance für eine ergänzende, fallweise modifizierende Kommentierung der zuletzt formulierten Ergebnisse verstehen.

2. Ein Postulat und seine Aporien

2.1. Die letzten beiden Abschnitte meines Artikels verfolgen und propagieren die Idee einer „Verpolitisierung“ der Rechtsfindung⁽³⁾. Ich habe diese Haltung wesentlich

aus meinen Erfahrungen als Mitglied des Arbeitskreises für Gleichbehandlungsfragen entwickelt. In meiner nun bereits an die sieben Jahre währenden Funktion als Gleichbehandlungsbeauftragter bin ich mit vielen praktischen Problemfällen konfrontiert worden, die meine Sicht des Geschlechterverhältnisses wesentlich mitgeprägt haben.

Gerade meine fortgesetzte Gleichbehandlungsfunktion hat mir die Möglichkeit gegeben, mein eigenes Postulat der „Verpolitisierung“ kritisch zu beobachten. Dabei haben sich mir zwei Punkte noch klarer gezeigt: Erstens, allein mit einer „Verpolitisierung“ ist nichts gewonnen. Auch die politikphobe Rhetorik, deren sich JuristInnen landläufig bedienen, wenn Recht gesprochen wird, ist politisch – und zwar primär und eminent in ihrer Verweigerung, das Politische zu reflektieren. Zweitens, es ist nicht automatisch eine attraktive Alternative, wenn sich ein politischer Gestaltungswille zeigt; die fixen Zielvorstellungen einzelner oder die kollektive Borniertheit ganzer Fakultäten sind – selbst wenn sie sich mit dem Lauterkeitslabel des „persönlichen Gewissens“ stilisieren – noch keine gedeihlichen Diskursformen einer Rechtskultur.

2.2. Worauf ist also das Augenmerk zu richten? Ich bin unverändert der Meinung, daß abgesehen von einer möglichst sensiblen Wahrnehmung und Analyse der Fallkonstellation und der allfälligen Auswirkungen bestimmter rechtlicher Entscheidungen ein hohes Maß an Reflexion über die Elemente und Schritte des Rechtsfindungsvorganges im engeren Sinn einzugreifen hat. Dies wird nur dann geschehen, wenn die JuristInnen das Interesse und das kritische Rüstzeug haben, ihre eigenen Operationen der Rechtsfindung zu beobachten und damit bewußt umzugehen. Dieses Interesse und dieses kritische Rüstzeug im Bewußtsein der JuristInnen zu verankern und zu fördern, muß ein zentrales Gebot für jede gehobene JuristInnenausbildung sein.

(1) Dieser Text ist die geringfügig veränderte Replik meines unter diesem Titel erschienenen Beitrags zum Sammelband Floßmann (Hg.), *Recht, Geschlecht und Gerechtigkeit – Frauenforschung in der Rechtswissenschaft* (Linzer Schriften zur Frauenforschung 5) 1997, 467-479.

(2) Benke, *JuristInnenausbildung – ein feministischer Irrweg?*, *Journal für Rechtspolitik* (1995) Heft 2, 90-98.

(3) 12.1. Politik wird vor und in und mit und nach dem Recht gemacht. Das Recht sollte dem Rechnung tragen, und zwar im Verständnis, daß es damit seine genuine Aufgabe erfüllt.

Das ist nicht weniger als die Forderung nach einem

veränderten Rechtsbegriff – und zugleich nach einem anderen professionellen Politikverständnis der Juristinnen und Juristen. Als notwendig erweist sich, daß die Juristinnen und Juristen ihren professionellen Blick vor allem auf drei Perspektiven hin öffnen: Erstens, auf den Lebenskontext, in dem das Problem oder der Fall gelagert ist; zweitens, auf die Bedingungen der Rechtsfindung als eines intellektuellen wie auch gesellschaftlichen Aktes; und drittens, auf die Auswirkungen der Rechtsfindung. Der rechtstheoretische Ansatz, der die Rechtsfindung auf eine so breite und in sensibler Weise realitätsbezogene Basis stellt, wird vor allem vom sogenannten Rechtsrealismus vertreten. An ihm sich

auszurichten, erscheint mir im Sinne einer entschiedenen demokratischen Zielsetzung geboten – auch im Sinne einer Geschlechterdemokratie.

12.2. Ohne diese grundsätzliche Entscheidung für einen veränderten Rechtsbegriff – und mit Rechtsbegriff ist hier die Gesamtheit der juristischen Methoden und Gegenstände gemeint – wird das Recht männlich bleiben. Allfällige frauenspezifische Angebote in der juristischen Ausbildung werden dann nur der Beweis dafür sein, daß Frauen im Recht eben nicht geschlechterdemokratisch zur Geltung kommen.

Benke, *JuristInnenausbildung* (siehe oben A. 2) 97 f (Anmerkungen getilgt, Absätze verändert).

Die Disziplinen des geltenden Rechts finden durch ihre konkrete, aktuelle „Anwendungsorientierung“ oft wenig Motivation, Raum und Energie für methodologische Auseinandersetzungen. Was dieser Umstand für jene Fächer im Kontext akademischer Ansprüche bedeutet, insbesondere welche Verkürzungen und Paradoxien er bisweilen mit sich bringt, sei hier nicht näher untersucht. Mit Blick auf das Ziel Geschlechterdemokratie – eben auch im juristischen Diskurs und somit in der JuristInnenausbildung – ist demnach neben der zugegebenermaßen etwas kühn erscheinenden Forderung nach einem neuen (primär von den Rechtswissenschaftlichen Fakultäten zu vermittelnden) Rechtsbegriff (4) auch der pragmatische(re) Ansatz zu vertreten, die überkommenen rechtlichen Diskursformen für den Ausbau der Geschlechterdemokratie zu nutzen.

Dabei erweisen sich – so meine Erfahrung – zwei Momente als bedeutsam: Erstens, es muß rechtliche Maßnahmen, insbesondere Rechtsbehelfe geben, die etwas bewegen (dies mag uU darin bestehen, daß sie, wie etwa der Einspruch nach §106 a Abs 7 UOG 1975 idgF (5) etwas zum Stillstand bringen); und zweitens, Gleichbehandlungsgebote müssen auf unterschiedlichen Ebenen des Rechtssystems und in verschiedenen Sachbereichen vorliegen. Gerade dieser zweite Faktor hat nachhaltige Bedeutung, weil er die Gleichbehandlung von den Fesseln des Exzeptionellen befreit, das sich meist in einer Defensivposition vorfindet und gegen eine grundsätzlich restriktive Umgangsweise anzukämpfen hat. Sind Gebote zur Geschlechterdemokratie hingegen in diversen Bereichen rechtlich verankert oder unter den leitenden Aspekten eines Normkomplexes juristisch festgemacht (6), dann ist ein qualitativer Sprung gelungen, nämlich der vom Punktuellen zur breiteren Diskursebene, die sich nicht einfach atomisieren oder wegschieben läßt.

3. Die Verkündung der Geschlechterdemokratie – ein Verhinderungsmechanismus?

3.1. Eine etablierte Diskursebene läßt sich nicht einfach atomisieren oder wegschieben.

Freilich zeigt die Erfahrung zugleich, daß die patriarchale Hegemonie bei Bedarf auch aufwendigeren Widerstand gegen geschlechterdemokratische Ansinnen nicht scheut. Im wesentlichen funktioniert dies dann so, daß die Diskursebene zwar beschritten, aber mit geschickten Taktiken von den substantiellen Punkten abgehoben wird.

3.2. Ein Beispiel: Im UniStG 1997 wird der Frauen- bzw Geschlechterforschung von der Gesetzgebung ein hoher Stellenwert zugemessen (7). Dem trägt die Umsetzung in den (teils erlassenen, teils sich in Diskussion befindlichen) Studienplänen der einzelnen Rechtswissenschaftlichen Fakultäten nicht Rechnung. Die Wahrnehmung der „Legal Gender Studies“ als Grundlagendisziplin wird verweigert. Das Thema der Geschlechterzugehörigkeit im Recht darf entweder auf der Marginalschiene juristischer Seminare unter den beliebigen wählbaren Sonderinteressen rangieren oder Gegenstand von Spezialisierungskursen sein, die mehr oder weniger zu einer Berufsvorbereitung für MitarbeiterInnen von Frauenberatungsstellen abgestempelt werden.

Seriöserweise sollte die Entwicklung in eine andere Richtung laufen. „Legal Gender Studies“ sind ein Grundlagenfach par excellence. Jeder – auch der bescheidenste – Versuch eines Konzepts für „Legal Gender Studies“ hat sich notgedrungen mit folgenden Gegebenheiten auseinanderzusetzen:

Erstens, diese Disziplin besteht innerhalb der Jurisprudenz als eine einzigartig umfassende Querschnittsmaterie, denn es gibt – wenn man sich einmal vom Mythos der Geschlechtsneutralität des Rechts verabschiedet hat – keinen Rechtsbereich, in dem die Geschlechterzugehörigkeit nicht direkt oder indirekt von Belang wäre. Zweitens, neben dieser juristisch-interdisziplinären Eigenschaft sind „Legal Gender Studies“ auch durch starke transdisziplinäre Dimensionen charakterisiert, denn das Geschlechterverhältnis impliziert vielfältig außerrechtliche Vorgaben und Konstruktionen, die mit adäquaten wissenschaftlichen Methoden wahrzunehmen und dann in der rechtlichen Betrachtung mitzuberücksichtigen sind. Und

drittens, gerade die Genese des rechtlichen Niederschlags der Geschlechterzugehörigkeit positioniert die „Legal Gender Studies“ mit Notwendigkeit in den Verband mit den zwei traditionellen Grundlagenfächern der Jurisprudenz, nämlich mit der Rechtsphilosophie und Rechtstheorie sowie mit der Rechtsgeschichte.

3.3. Diese Charakteristik und Positionierung der „Legal Gender Studies“ beruht auf den Prämissen, daß Wissenschaftlichkeit wesentlich durch permanente, universelle Reflexion der Methodik wie der Objektwahl konstituiert wird und weiters, daß die Qualität der JuristInnenausbildung entscheidend durch akademisch-wissenschaftliche Qualifikationen gesteigert wird. Keine der beiden Prämissen gilt heute als selbstverständliche Voraussetzung im Diskurs über Jurisprudenz an den Universitäten.

4. Entschlackung oder Vivisektion – die Diskussion um die juristischen Grundlagen und deren Vermittlung

4.1. Die laufende Studienreform ist ausgelöst worden von der Auffassung, die Studien müßten gestrafft werden, denn zahlreiche Studienzweige seien gleichsam ins Wuchern geraten und dadurch seien Studienzeiten von unvertretbarer Länge entstanden. Somit heißt das Gebot, dem die Gesetzgebung unter anderem durch eine Begrenzung der Lehrveranstaltungsstunden Ausdruck verliehen hat, Konzentration und Besinnung auf das Wesentliche. Dabei gibt es ein Phantom, das den Universitätsstudienreformern am Horizont immer wieder erscheint und dessen Erscheinen die Diskussion nicht unerheblich mitbestimmt, nämlich die Fachhochschulausbildung.

Die beiden Hauptpositionen, die in dieser Diskussion aufeinanderstoßen, lassen sich grob mit den Stichworten „Wissenschaftlichkeit“ auf der einen Seite und „Praxisnähe“ auf der anderen Seite charakterisieren. Seit der Begründung der Rechtswissenschaft durch die Juristen der späten Römischen Republik bewegt sich das Juristische im Spannungsfeld zwischen diesen beiden Positionen (8) und es verdankt diesem Span-

(4) Benke, *JuristInnenausbildung* (siehe oben A. 2) 98; siehe auch oben A. 3.

(5) §106 a Abs 7 UOG 1975 idgF: Hat der Arbeitskreis für Gleichbehandlungsfragen Grund zur Annahme, daß ein Beschluß eines Kollegialorgans eine Diskriminierung von Personen auf Grund ihres Geschlechts darstellt, so kann er innerhalb von drei Wochen beim Vorsitzenden des Kollegialorgans einen schriftlichen und begründeten Einspruch gegen den Beschluß des Kollegialorgans erheben. Der Ein-

spruch kann von einem Mitglied des Arbeitskreises für Gleichbehandlungsfragen zunächst ohne Ausföhrung einer Begründung angemeldet werden; diesfalls ist eine Vollziehung des betroffenen Beschlusses – insbesondere die Erlassung von Bescheiden oder der Abschluß von Verträgen auf Grund des beeinspruchten Beschlusses – bis zum Ablauf der Einspruchsfrist, wenn aber ein Einspruch erhoben wurde, bis zur neuerlichen Beschlußfassung durch das Kollegialorgan nicht zulässig.

(6) Siehe etwa die vielschichtige Darstellung von Rosenkranz, *Das Bundes-Gleichbehandlungsgesetz* (1997).

(7) § 3 UniStG 1997: Bei der Gestaltung der Studien sind im Sinne des § 1 UOG 1993 insbesondere folgende Grundsätze zu berücksichtigen: [...]

7. die Gleichbehandlung von Frauen und Männern sowie die Gleichwertigkeit der Frauen- und Geschlechterforschung mit anderen Forschungsbereichen, [...]

nungsverhältnis auch eine besondere Lebendigkeit und Faszination.

4.2. Ein Blick über die gegenwärtigen Rechtswissenschaftlichen Fakultäten Österreichs hinaus zeigt, daß ein kultiviertes Rechtssystem zwar eine fachspezifische JuristInnenausbildung braucht, diese aber auch ohne juristisches Universitätsstudium erfolgen kann (9). Die Notwendigkeiten einer Restrukturierung, die ein günstigeres Aufwand-Ertragsverhältnis erreicht und somit eine erhöhte Effizienz gewährleistet, werden häufig – und durchaus mit guten Belegen – ins Treffen geführt; dieser Trend scheint dem universitären Bildungskonzept das Wasser abzugraben.

„Anwendungsorientiertes“ Training besticht zunächst durch die Optik der Kompaktheit, Transparenz und Kalkulierbarkeit. Gegenüber dieser Optik erscheint das Bild der universitären, akademisch-wissenschaftlichen Ausbildung zumindest unschärfer, beliebiger, spielerischer, ja luxuriöser. Bildungsinteresse und Wissenschaftsfreiheit figurieren zunächst nur auf der Kostenseite mit relativ klaren Größen, ihr Ertrag hingegen entzieht sich „naturgemäß“ einer punktuell fixierbaren und in Profitzahlen ausweisbaren Erfolgsbilanz.

Doch trotz dieser Unwägbarkeiten einer prononciert akademischen, wissenschaftlichen Ausbildung ist die Universität als Berufsvorbildung nicht radikal ins Abseits geraten. Die Vitalität des Universitären hat wohl zwei Hauptfaktoren:

Erstens, Bildung und Graduierung durch Bildung ist ein Kulturfaktor, der das Profil und das Ansehen der jeweiligen Profession mitkonstituiert, und zwar abgesehen vom direkt verwertbaren Können, das mit dem Wissen einhergeht.

Zweitens, es ist eine Binsenweisheit, daß auch in Zukunft Führungskräfte nur dann ihre Führungsaufgabe erfüllen werden, wenn sie imstande sind, auf neue Fragen neue Antworten zu geben. Die neuen Fragen werden kommen, wohl noch dichter und anspruchsvoller als bisher. Anwendungstechniken und Muster des praktischen Vollzuges fördern jedenfalls nicht das Potential, auf neue Fragen neue Antworten geben zu können – ja der Mangel an analytisch-theoretischer Kapazität führt dazu, daß die neuen Problemstellungen nicht nur nicht gelöst, sondern erst gar nicht in treffender Weise formuliert werden können.

4.3. Wäre es ein primäres Anliegen, im Jus-

studium das Wissen vom Recht als gesellschaftliches Ordnungssystem, von dessen Eingebundenheit in andere gesellschaftliche Ordnungssysteme und von dessen Relativiertheit in der Komplexität gesellschaftlicher Diskurse zu vermitteln – und zwar solch ein Wissen als kritisches und somit für die Zukunft kreatives Potential zu vermitteln –, dann wäre eine Disziplin mit dem Profil Kirche/Recht/Geschichte (wieder) aufzunehmen.

Dieser Gedanke ist in einem kleinen Exkurs auszuführen: Beim Vorschlag, eine Disziplin mit dem Profil Kirche/Recht/Geschichte aufzunehmen, ist nicht gedacht an eine positivistische Vermittlung von Rechtsgebieten kirchlicher Administration um ihrer selbst willen. Es geht vielmehr um die viele Jahrhunderte währende Erfahrung einer großen Institution mit ihren überaus vielfältigen Ausformungen, Entwicklungen und Metamorphosen.

Die Kirchen und ihre Geschichte bieten wahrlich einen reichen und gutdokumentierten Schatz an Erfahrungen mit Ordnungskonzepten, die oft aus und mit sehr heterogenen Vorgaben und Zielen, Methoden und Figuren entwickelt worden sind. Partikularität und Zentralismus, Kollegialität und Hierarchie, monokratische Strukturen und das Bild der Gemeinde, institutionelle Gefüge und individuelle Personalität, ja die grundlegende Dichotomie von Recht und Gnade sind Konstellationen mit exemplarischem Gehalt für juristische Diskurse und Reflexionen darüber. Einige der Themen und Fragen der europäischen Integration erscheinen wie Neuauflagen von Ereignissen der Kirchenrechtsgeschichte: Paradigmenwechsel in den Auffassungen von gesellschaftlichen und staatlichen Verbänden, Vermehrung der Rechtsquellentypen und ihr relationaler Bedeutungswandel, die Etablierung neuer Institutionen in der Dialektik von Machtpolitik und Recht und dergleichen sind Phänomene, die mit der europäischen Integration nicht das erste Mal auftreten.

Diese heutigen Phänomene wahrzunehmen und zu erfassen – jenseits der engen Perspektiven unmittelbarer politischer Projektion – sollte aufgrund von Erfahrung erfolgen; diese Erfahrung ist in der Geschichte anzutreffen und mithilfe der historischen Disziplinen nutzbar zu machen.

4.4. Damit sei der Exkurs beendet. Es wäre wohl sehr realitätsfern, angesichts der Wei-

se, in der gegenwärtig die Diskussion um die akademische JuristInnenausbildung geführt wird, eine Renaissance der Kirchenrechtsgeschichte zu erwarten. Freilich muß man sich in Anbetracht solch einer Geringschätzung von Grundlagenfächern und historischen Disziplinen vor Augen halten, wohin die heute mächtigen Diktaturen einer „trivialen Evidenz“ und einer „prompten Logik“ führen: Man erfindet das Rad neu – und je weniger man die Geschichte und die Philosophie im Visier hat (im Sinn eines vertikalen Blicks in die Tiefe) und das Interdisziplinäre (im Sinn eines horizontalen Blicks in die Breite), desto öfter wird man das Rad neu erfinden, und desto größer wird das Risiko sein, daß man das Rad mangelhaft erfindet.

Die Methode zahlreicher und mangelanfälliger Neuerfindungen des Rades ist in mehrfacher Hinsicht unberechenbar. Aufgrund ihrer Unberechenbarkeit ist diese Methode kostspielig und ineffizient. Rückbezogen auf die heutigen Diktate, alles müsse „kostengünstig“ und „effizient“ gestaltet sein, kann diese Methode nur als Luxus gelten. Aber diesen Luxus scheinen sich die Adepten der zeitgeistigen Praxisideologie leisten zu wollen – oder kann es sein, daß sie gar nicht durchschauen, welchen Luxus sie sich leisten?

5. Die Feminisierung der Rechtswissenschaft

5.1. Sollte es dazu kommen, daß Fachhochschulen oder ähnliche, erklärterweise nicht-wissenschaftliche (oder bloß sekundär wissenschaftliche) Lehrkursinstitutionen die Hauptkompetenz der JuristInnenausbildung erhalten, dann ist eine Verschiebung der klassischen Jurisprudenz im Geschlechterdiskurs zu erwarten. „Gendering legal thinking feminine“ dürfte als Folge nicht überraschen. Fraglich bleibt freilich, ob dies insgesamt einen Fortschritt in Richtung Geschlechterdemokratie bedeutet.

Die (geschichtlichen) Erfahrungen zeigen, daß der Eintritt der Frauen in Männerdomänen grundsätzlich nicht zu einer expansiv wirkenden geschlechterdemokratischen Balance geführt haben, sondern gleichsam zu einem „Ortswechsel“ der patriarchalen Dominanz. Die patriarchal-hegemoniale Machtlogik entfaltet eine beharrliche Wirksamkeit darin, Machtgefälle zu Ungunsten der Frauen zu erhalten, und sei es durch eine Verschiebung der Machtberei-

(8) Siehe etwa Kunkel, *Römische Rechtsgeschichte*¹² (1990) 91 ff.

(9) Siehe etwa die Homepage der englischen Law

Society, die unter dem Titel „How do I become a Solicitor“ folgende Option aufweist: „The Non-Law Graduate route to qualification“,

<http://www.lawsociety.org.uk/lawsoc/becoming/index.html>.

(10) Siehe dazu etwa Benke, *Women in the Courts:*

che⁽¹⁰⁾. Dabei sind zwei Hauptmuster für solch eine Machterhaltung feststellbar: Erstens, aus der vermehrt von Frauen reklamierten und betriebenen Disziplin wird eine Sparte exklusiv abgehoben, die sie vertretenden Männer werden durch pointierte Privilegierungen – exzellentes Prestige und exzellente Gagen – ausgezeichnet. Diese (neue) feine Spezialdisziplin hebt sich von dem Feld ab, in dem Frauen partizipieren, und deklassiert diese dadurch. Zweitens, wenn solch eine „sachliche“ Differenzierung durch Auskoppelung nicht gelingt, verliert die von Frauen signifikant mitgetragene und mitbetriebene Disziplin überhaupt an Ansehen⁽¹¹⁾. Da „weiblich“ im patriarchalen System gleichbedeutend ist mit „nachgeordnet“, kann eine Disziplin, in der Frauen nicht bloß marginal Fuß fassen, nur an Rang verlieren⁽¹²⁾.

5.2. Wenn der Lebensnerv der JuristInnenausbildung von den Universitäten weg verlagert wird zu den Fachhochschulen, dann ist auch an den Rechtswissenschaftlichen Fakultäten eine „gendering legal thinking feminine“ zu erwarten. Doch vielleicht sollte man solch eine Polarisierung nicht zu negativ sehen: Die praxisergebenen Tatmenschen der juristischen Fachhochschulen, die ihr Material aus der Aktualität des gegenwärtigen Rechtslebens schöpfen (freilich nicht unkontrolliert, sondern soweit es das jeweilige Diktat eines JuristInnenarbeitsmarktes gerade zuläßt), stehen dann einer Gruppe von WissenschaftlerInnen gegenüber, die ihre Professionalität und Kompetenz aus ihrem Wissen um die Bedingungen, Konnexitäten, Perspektiven, Vorgangsweisen und Figuren des Rechts beziehen.

Sollte die Polarisierung solch eine Gestalt annehmen, dann kann sich dies durchaus als ein produktives Wechselverhältnis erweisen.

6. Recht und Zwang – ein entscheidender Zusammenhang⁽¹³⁾

6.1. *For feminist jurisprudence, the more serious aspect of law is its relationship to force*⁽¹⁴⁾. Diese Feststellung von Ann Scales gehört zur feministischen Kritik an einem Mythos, den die patriarchale Konstruktion des Rechts erfolgreich etabliert hat. So wie es gelungen ist, die männliche Ausdrucksform in der Sprache des Rechts als „geschlechts-

neutrale“ darzustellen, so ist es auch gelungen, den Einsatz von Zwangsgewalt nachhaltig positiv zu besetzen, wenn sie in einem rechtlichen Legitimationskontext steht.

Daß dabei aus feministischer Sicht besondere Skepsis angebracht ist, leuchtet ein: Patriarchale Hegemonie beruht wesentlich auf einer Monopolisierung von Mitteln der Machtverwirklichung. Dazu gehören vorrangig Mittel des Zwanges, ja der Gewalt. Die Zwangsgewalt des Rechts muß demnach für das Hegemonieprojekt des Patriarchats eine hervorragende Rolle spielen. In diesem Sinn ist das Recht besonders männlich und gewissermaßen besonders geschlechterdiktatorisch, weil es Frauen nicht nur abdrängt, sondern sich systemisch gegen sie richtet.

6.2. Wer sich auf eine kritische Betrachtung des Elements der Zwangsgewalt im Recht einläßt, dem fällt auf, daß die Zwangskomponente des Rechts in der Sozialisation zum Juristen und zur Juristin an den Rand geschoben, neutralisiert und ausgeblendet wird. Demnach ist die Gestaltung der Wirklichkeit durch rechtlichen Zwang eine Größe, die nicht Gegenstand juristischer Betrachtung sein soll, sondern allenfalls in das Feld der Sozialwissenschaften verwiesen wird.

Die Ablenkung des Blicks von einer Betrachtung rechtlicher Zwangsgewalt tritt besonders deutlich hervor, wenn der Zwang die persönliche Existenz mit großer Wucht trifft und wenn weiters die Legitimation für den Zwang kontrovers (geworden) ist und (zu) wenig Akzeptanz findet. Im Strafrecht wird diese Dichotomie am deutlichsten sichtbar. Je weniger das Rechtsgut, das durch ein strafrechtliches Delikt geschützt werden soll, allgemein schützenswert erscheint, desto mehr hebt die juristische, den Einsatz von Strafe legitimierende Behandlung solcher Deliktstatbestände in ein Exerzitium dogmatischer Hermetik ab. Dem außenstehenden Betrachter kommen solche Artikulationen der Rechtsfindung wie selbstreferentielle Übungen vor, die sich mangels Evidenz und Akzeptanz weitgehend auf allgemeine Zwecke des Rechts berufen müssen.

Das Recht als gesellschaftliches Ordnungssystem kann ohne das Element des Zwanges nicht auskommen, darüber besteht kein Zweifel. Was einen skeptischen Blick

verdient, ist die Frage, wie die JuristInnen die Zwangsgewalt des Rechts wahrnehmen und umsetzen. Rechtspolitik kann und soll zu einem guten Teil aus der juristischen Profession selbst kommen. Eine grundrechtlich-demokratisch wünschenswerte Kontrolle rechtlicher Zwangsgewalt würde voraussetzen, daß die JuristInnen eine feine Wahrnehmung und eine verstärkte Reaktionskapazität hinsichtlich der Rechtsordnung als System der Zwangsgewalt haben. Dann würde im rechtlichen Diskurs viel eher greifbar werden, wie sich der Zwangscharakter des Rechts auswirkt – unmittelbar und mittelbar, unter anderem als höchst wirksame Unterstützung von Hegemoniestrukturen oder als deren Kontrapunkt.

6.3. Zurück zur JuristInnenausbildung: Dort lernen die JuristInnen primär ihren unbefangenen Umgang mit der Zwangsgewalt. Diese Sozialisation positioniert den Juristen und die Juristin – zunächst abstrakt, dann bei ihrer Berufstätigkeit auch konkret – in einen Hierarchiekontext, in dem das Gebot der Legalität den Aspekt persönlicher Verantwortung weitgehend überlagert⁽¹⁵⁾.

Das Hierarchische ist im Juristischen systemisch angelegt, die Hierarchie des Juristischen zeigt sich entweder in ausgeprägten Stufungen von Imperien oder – wenn solche Imperien nicht greifen können – in Autoritätsstrukturen, die intensiv, manchmal vielleicht übertrieben, den Imperien-Hierarchien nacheifern. Dort, wo die VertreterInnen des Rechts bloß Autorität haben, zeigen sie eine Neigung zu Verhaltensweisen, ihre Autoritätsmuster ähnlich den Imperienmustern aufzufassen und zu handhaben. Dieser Zug der „professionellen Persönlichkeit“ von JuristInnen spielt mE bereits bei der JuristInnenausbildung, die bei den Lehrenden wie bei den Studierenden intensiv von Autoritätsmustern geprägt ist, eine signifikante Rolle. Ich halte es nicht für einen Zufall, daß die Geschichte der Didaktik in der europäischen Rechtswissenschaft mit einer Begebenheit anfängt, deren Hauptpointe darin liegt, daß der „Lehrer“ Quintus Mucius⁽¹⁶⁾ seinen „Schüler“ Servius⁽¹⁷⁾ in aggressiver Weise maßregelt und ihn dadurch erniedrigt.

D 1.2.2.43 Pomponius libro singulari enchiridii

Servius autem Sulpicii cum in causis

An Old Thorn in Men's Sides, Michigan Journal of Gender and Law 3/I (1995) 227 A. 158; 244.

(11) Siehe etwa Berger/Robinson, *Woman's Ghetto within the Legal Profession*, Wisconsin Women's Law Journal 8 (1992-93) 89, 141.

(12) Zur Konnotation von „feminin“ als „inferior“ siehe Benke, *Women in the Courts* (siehe oben A. 2)

10) 250 f.

(13) Siehe dazu Benke, *Women in the Courts* (siehe oben A. 10) 251 ff.

(14) Scales, *Military, Male Dominance and Law: Feminist Jurisprudence as Oxymoron?*, Harvard Women's Law Journal 12 (1989) 30.

(15) Benke, *JuristInnenausbildung* (siehe oben A. 2)

92.

(16) Q. Mucius Scaevola war 95 v. Chr. Konsul und starb 82 v. Chr. Siehe Kunkel, *Rechtsgeschichte* (siehe oben A. 8) 98.

(17) Servius Sulpicius Rufus war 51 v. Chr. Konsul und starb 43 v. Chr. Siehe Kunkel, *Rechtsgeschichte* (siehe oben A. 8) 98 f.

orandis primum locum aut pro certo post Marcum Tullium optineret, traditur ad consulendum Quintum Mucium de re amici sui pervenisse cumque eum sibi respondisse de iure Servius parum intellexisset, iterum Quintum interrogasse et a Quinto Mucio responsum esse nec tamen percepisse, et ita obiurgatum esse a Quinto Mucio: namque eum dixisse turpe esse patricio et nobili et causas oranti ius in quo versaretur ignorare. Ea velut contumelia Servius tactus operam dedit iuri civili et plurimum eos, de quibus locuti sumus, audiit, [...]

Servius Sulpicius, der als Vertreter von Kausen den ersten Rang behauptete – oder sicherlich den zweiten nach Marcus Tullius [Cicero] –, kam, wie berichtet wird, zu Quintus Mucius, um ihn um Rat zu fragen hinsichtlich der Angelegenheit eines seiner Freunde; da er die Rechtsauskunft [des Q.M.] nicht verstand, fragte er Quintus noch einmal, Quintus Mucius gab ihm [wieder] eine Rechtsauskunft, und er verstand sie wieder nicht, worauf er von Quintus Mucius abgekanzelt wurde wie folgt: Es sei nämlich, sagte er [Q.M.], eine Schande für einen Patrizier und Edelmann, der Kausen vertritt, das Recht, in dem er tätig ist, nicht zu kennen. Durch den Anstoß dieser Beschimpfung wandte sich Servius eifrig dem *ius civile* zu und lernte besonders bei jenen, von denen wir gesprochen haben [...]

Die Verwirklichung des Rechts ist die Verwirklichung eines Befehls. Diese Verwirklichung ist nicht an dialogische und insofern demokratische Formen gebunden, sondern kann sich aus der Position der hierarchischen Überordnung heraus durchsetzen. Sich gegen die Bestimmung eines anderen durchzusetzen, bedeutet, den anderen zu zwingen und ihn zu unterwerfen. Dieses Muster des Zwanges und der Unterwerfung ist in der Begegnung zwischen Quintus Mucius und Servius deutlich vorgeführt sowie durch die Stellung und Rezeption der Anekdote mit einem exemplarischen Gehalt für juristische Unterweisung versehen.

6.4. Es ist nicht meine These, der Stil juristischer Ausbildung sei der militärischen Drills. Wohl aber scheint mir eine besondere Affinität zu Hierarchiestrukturen und Autoritätsgefügen gegeben, in die sich der/die angehende JuristIn rasch einfügen muß. Dieses Regime hat – teils aus guten Gründen – wenig Toleranz für subjektiv-in-

dividuelle Qualitäten, sondern manifestiert sich durch prompte und deutliche Sanktionen, und zwar sowohl gegenüber etablierten JuristInnen, die den Methoden- und Themenkatalog modifizieren wollen, als auch gegenüber den in Ausbildung Befindlichen, die sich nicht zügig mit der kanonisierten juristischen Methode identifizieren.

Dieses Regime betrachtet Hierarchie buchstäblich als eine „heilige Herrschaft“, in der die Zwangsgewalt ihren unproblematischen Platz hat. Hier die Schizophrenie zu erreichen, daß JuristInnen die in der Rechtsordnung notwendige Zwangsgewalt immer noch als „Gewalt“ wahrnehmen, die sich drastisch zu Gunsten von bestimmten Personen auswirkt und zu Ungunsten von anderen, ist ein geschlechterdemokratisch eminent bedeutsames Postulat an die JuristInnenausbildung.

7. Schlußbemerkungen

Mit Blick auf das Ziel, das Recht in ein geschlechterdemokratisches umzugestalten, sind auf der Ebene universitärer JuristInnenausbildung in nächster Zukunft vor allem zwei Herausforderungen zu erwarten: Erstens, entsprechend der gegenwärtigen neoliberalen Rentabilitätsideologie⁽¹⁸⁾ werden die einzelnen juristischen (und verwandten) Berufsgruppen wie etwa AnwältInnen, NotarInnen, BankerInnen etc versuchen, die spezifischen Ausbildungskosten ihres Nachwuchses vermehrt auf die Universitäten zu verlagern. Dies wird weiterhin unter dem Slogan erfolgen, die universitäre Ausbildung sei zu wenig einschlägig, und wird tendenziell all das an den Universitäten in Frage stellen, was sich nicht durch Belege eines unmittelbaren ökonomischen Ertrages legitimiert. Zweitens, einige Positionen frauenspezifischer Politik und Wissenschaft sind soweit etabliert, daß sie selbst in die patriarchale Rhetorik Eingang gefunden haben. Freilich ist gerade deshalb damit zu rechnen, daß die Frauenanliegen auf Beteuerungsrituale stoßen, mit deren Hilfe sich die Gegner einer substantiellen Konfrontation zu entziehen trachten. Solche substantielle Konfrontationen wird es aber weiterhin brauchen, soll das Projekt „Geschlechterdemokratie“ nicht als flüchtige Episode in die Geschichte eingehen. ■

Ao.Univ.Prof. Dr. Nikolaus Benke lehrt am Institut für Römisches Recht und Antike Rechtsgeschichte der Universität Wien.

(18) An dieser Stelle möchte ich Viktor Mayer-Schönberger für seine aufmerksame Lektüre des Textes herzlich danken und seine inhaltliche Kritik

aufnehmen, daß vieles der gegenwärtigen Praxis- und Effizienzrhetorik unter dem Niveau seriös argumentierter neoliberaler Konzeptionen bleibt.



Wachter

Sammlung arbeitsrechtlicher Gesetze

Neuaufgabe, Rechtsstand 1. MÄRZ 1998

3 Bände, gesamt 1032 Seiten, S 380,-



CD-Rom, auch getrennt erhältlich, S 380,-, **Paketangebot:** 3 Bände mit CD-Rom S 580,-

ET: Ende März
Aufgrund umfangreicher „Paketgesetze“ (wie z. B. Arbeits- und Sozialrechtsänderungsgesetz, Gesetz über die Ausbildung von Frauen im Bundesheer, Erweiterte Wertgrenzennovelle 1997) und zahlreicher Novellen zu den einzelnen Gesetzen (FrNAarbG, GIBG, KJBG) liegt eine umfassende Neubearbeitung vor. Die CD-Rom mit wesentlich erweitertem Inhalt ist erstmals auch getrennt erhältlich.

Schwarz/Löschnigg Arbeitsrecht

6. neu bearbeitete Auflage, September 1997

Gesetze und Kommentare 129, 1056 Seiten, S 820,-

Das gesamte Arbeitsrecht wird in einem der Praxis dienenden natürlichen System dargeboten und nicht nach Rechtsbereichen oder Kriterien des individuellen bzw. kollektiven Arbeitsrecht getrennt.



Die Überschaubarkeit der Zusammenhänge und die erläuternden Beispiele bieten einen idealen Studien- und Arbeitsbehelf.

Erhältlich in jeder Buchhandlung oder direkt bei:

PICHLER Medienvertrieb GmbH, Hirschstettner Str. 19-21, 1220 Wien, Tel. 01/202 60 06 Dw. 6830, Fax 6880

Wozu ein „Forum Staatstheorie“ ?

NIKOLAUS DIMMEL



Daß die kritischen Sozialwissenschaften ihre Mühe damit haben, die Funktion des modernen Staates angemessen zu beschreiben und theoretisch zu fassen, ist keine allzu gewagte Behauptung.

Was wir zu sehen bzw. zu lesen bekommen, ist jedenfalls kein kohärenter staatstheoretischer Diskurs, sondern eine Gemengelage von subkulturellen Diskursen und Forschungskontexten, in denen in unterschiedlicher Weise über den Staat räsoniert wird. Zu diesen Subkulturen zählt etwa die politische Institutionenlehre, die politische Soziologie, die juristische Staatslehre, die Rechts- oder die Verwaltungssoziologie. Mitunter verblüffend daran ist, daß diese Diskurse miteinander kaum in Kontakt kommen und oftmals gänzlich unterschiedliche Begriffsbildungen und Konzeptualisierungen verfolgen. Daß dem so ist, liegt nicht nur in der Forschungsorganisation selbst und dem dabei augenfällig verfolgten Grundsatz, Interdisziplinarität mit der Vernichtung von Karrierechancen zu „vergelt“, sondern auch in der realen Fraktalisierung des Staatshandelns begründet.

In der Tat hat sich der Staat längst in eine gänzlich unüberschaubare Diskurs-, Steuerungs- und Selbstinszenierungslandschaft politischer Eliten verwandelt.

Dabei allerdings kommt Giddens' Denkfigur einer „strukturierenden Struktur“ anschaulich zum Tragen. Wie die politischen EntscheiderInnen denken und handeln, spiegelt sich in den ausführenden Apparaten und umgekehrt. Folglich sollte nicht verwundern, daß auch die staatlichen Apparate entsprechend uneinheitlich und unabgestimmt agieren, einander in ihren Zielsetzungen wechs-

seitig blockieren. Eine Fülle von empirischen Arbeiten konnte in den letzten Jahren anschaulich machen, daß Institutionen (Politik, Verwaltung und intermediäre Organisationen), Handlungsressourcen (Recht, Geld und [Dienst]Leistungen), soziale Praktiken (Diskurse und Interventionsformen) sowie Politikfelder zusehends an Eigenleben gewinnen. Die Steuerbarkeit der Gesellschaft, zugleich aber auch die Regierbarkeit der Steuerungszentren wird zersetzt. Erkennbar ist eine Verfließen der Grenzen zwischen Staat und Gesellschaft, zwischen Politik und Administration, zwischen Diskurs und Realität.

Zu Recht geht deshalb die Rede von „staatlich-bürokratischen Pathologien“ (Hogwood/Peters) und dem Erfordernis, das Politische zwischen Staat und Gesellschaft „wiederzuerfinden“ (Beck). Welche Zwecksetzungen der Staat in einer globalisierten Ökonomie und in einer polyzentrischen Gesellschaft noch verfolgen soll und kann, wird zunehmend diffus. Nur der unvoreilhaft Befund, der wird klarer. Der moderne bürgerliche Staat erscheint zusehends als Ergebnis konfligierender, nicht-beabsichtigter Handlungsfolgen von inkompetenten Akteuren. Seine EntscheiderInnen wursteln sich von Tag zu Tag durch. Im Ergebnis produziert der Staat beinahe ebenso viele Probleme wie er bewältigt. Seine Vollziehung ist zu langsam, zu teuer, zu ineffizient und produziert längst nicht nur am Beispiel der Armut eben die Probleme, die sie lösen soll. Kaum einE EntscheidungsträgerIn staatlicher Agenturen vermittelt dem/der Interessierten den Eindruck, er/sie stünde für professionalisierte Standards, für offene Diskurse, konzeptuell übersetzte Weltanschauungen, für Entwicklungslinien des Entscheidens. Ganz im Gegenteil ersetzen Schlagworte durchdachte Ideen, ersetzen Reaktionen strategi-

sches Handeln. „Permanente Begrenzung des selbst verursachten Schadens“ lautet der infinite Stundenplan von Politik und Bürokratie.

Das spiegelt sich mE auch in der theoretischen Aufarbeitung der Struktur und Funktion des bürgerlichen Staates. Während Gramsci den Staat („*societa politica*“) noch als vorgelagerten Schutzwall der bürgerlichen Gesellschaft („*societa civile*“) begriff, während Althusser eine Differenzierung zwischen repressiven und ideologischen Staatsapparaten vorgenommen hat und Poulantzas den Staat als relativ-autonomen Ausdruck von beweglichen Klassenverhältnissen konzipierte, tut man sich nicht erst seit 1989 schwer, die Erscheinungsformen des industriekapitalistischen Staates, z.B. als Verknüpfung eines ökonomischen Akkumulationsregimes mit einer politisch-sozialen Regulationsweise wie es die Regulationstheorie tut, in ein kohärentes theoretisches Gerüst umzuformen.

Dies ist der Hintergrund, vor dem wir uns entschlossen haben, ein „Forum-Staatstheorie“ einzurichten, in dem in loser Reihenfolge und mit äußerst unterschiedlichem Wissenschaftlichkeitsanspruch staatstheoretische, staatssoziologische oder staatsrechtliche Denkeinsätze, Konzepte und Theorien eine interessierte Öffentlichkeit finden sollen. Diese sollen sich ua. der Frage widmen, wohin sich der (post?)industriekapitalistische Staat entwickelt, aber auch, wohin er sich entwickeln könnte. Dabei wollen wir zur Grenzüberschreitung zwischen unterschiedlichen Auffassungen und Denkweisen animieren. Wir sind der Ansicht, daß Erkenntnisse aus der „critical-legal-thought“-Debatte oder der Diskurs des „new public management“ in diesem Forum ebenso ihren Ort haben wie empirische Detailstudien zu bestimmten Staatsfunktionen, zur Förderalismusdebatte oder wie Entwürfe zu einer (neo)marxistischen, einer (neo)institutionalistischen oder einer feministischen Staatstheorie. Dieses Feyerabend'sche Credo einer strukturellen Unvoreingenommenheit erscheint uns angesichts der Sachlage allemal vielversprechender als der Versuch, auf eingefahrenen Spurrinnen bereits hinlänglich Bekanntes zu reproduzieren.

Wir eröffnen dieses offene Forum in der vorliegenden Nummer mit Beiträgen von Birgit Sauer (Wien) und Hubert Rottleuthner (Berlin) und laden die LeserInnen ein, sich zu beteiligen. ■

<http://normative.zusammenhaenge.at/>

Plädoyer für Unzeitgemäßes

Antipatriarchale Staatskonzepte

BIRGIT SAUER

Während in den letzten Jahren die Konfliktlinien der staats-theoretischen Auseinandersetzung vor allem zwischen Vertretern der Systemtheorie (Teubner, Willke), der Netzwerksteuerung (Scharpf, Ladeur) oder der Regulationstheorie (Demirovic, Jessop) verliefen, blieb die feministische Staatstheorie zu Unrecht im Schlagschatten dieser „malestream debate“. Arbeiten wie etwa von Michele Barrett oder Catharine MacKinnon haben kaum Eingang in die „soziologische Staatstheorie“ gefunden. Diese verhärtete Dichotomie von männlichen und weiblichen Diskurslinien hat soeben auch Birgit Seemann griffig dargestellt. Grund genug, um die Staatsdebatte im Juridikum mit einer Frau zu beginnen:



Forum Staatstheorie

I. Der Staat ist tot! Es lebe der Staat!

Die politische wie die politikwissenschaftliche Staatsdebatte verlief in konjunkturellen Zyklen. Die beiden Diskurse verhielten sich wie kommunizierende

Röhren: War der sozialdemokratische Politiktyp der siebziger und frühen achtziger Jahre durch eine *Expansion des Staates* und eine Steigerung staatlicher Regelung und Steuerung geprägt, so kennzeichnete den Mainstream der politikwissenschaftlichen Debatte dieser Zeit der *Verzicht auf das Konzept „Staat“*; an seine Stelle trat das Paradigma des „politischen Systems“, das gegenüber der geisteswissenschaftlichen und staatsrechtlichen Tradition der Disziplin deutliche Vorteile bot: Es trug zur Entmystifizierung „des“ Staates und gleichsam zur Materialisierung empirischer Politikanalysen bei. Staatsanalysen zielten nun nicht mehr auf seine Form, sondern auf seine Funktionen, mithin die Leistungsfähigkeit des Staates (vor allem als Wohlfahrtsstaat). Im Zuge der Policy-Orientierung wurde der Staatsbegriff zusehends in klein-

teiligere Kategorien wie Interesse, Partizipation, Input und Output aufgelöst. Dies war gleichsam das Korrelat der autopoietischen Staats„erledigung“ in der soziologischen Theorie der frühen achtziger Jahre.⁽¹⁾ Einzig die marxistische Staatsdebatte (vgl. u.a. Offe 1972; Poulantzas 1974 und 1978; Hirsch 1980) verhielt sich antizyklisch: Gegen die konzeptuelle „Auflösung“ des Staates faßte sie den Staat als notwendigen Organisator von Kapitalinteressen und bestimmte seine Form aus der Logik des Kapitals.

Seit der zweiten Hälfte der achtziger Jahre nun läßt sich in der Politikwissenschaft eine *Rückkehr „des Staates“* beobachten (vgl. Voigt 1993). Programmatisch brachte dies der Band von Evans et al. (1985) zum Ausdruck: „Bringing the State Back In“ war das Signum einer disziplinären Neubesinnung (vgl. für den deutschsprachigen Raum: Kohler-Koch 1992; Scharpf 1992). Der „New Statism“ oder „New Institutionalism“ setzte sich sowohl vom Pluralismus, der den Staat als neutrale Instanz gesellschaftlichen Interessenausgleichs begreift, wie auch von (neo)marxistischen Staatskonzeptionen ab und erhob den Anspruch, das eigentlich *Politische* zu betonen: politische bzw. staatliche Steuerung. Der

Staat wird nun als autonomer Akteur in der politischen Arena identifiziert. Auch die marxistische Staatsdebatte (vgl. Jessop 1990; Esser/Görg/Hirsch 1994) beschreibt den Staat als relativ autonom. Von einer konsistenten Theorie des modernen Staates ist die Politikwissenschaft freilich weit entfernt.

Begleitet wird die wissenschaftliche Rückkehr des Staates von seiner *politischen Verabschiedung*: Neo-liberale Politik intendiert den Abbau staatlicher Institutionen und Regelungen. Insbesondere am Sozialstaat soll die Axt angesetzt werden; er soll „modernisiert“ (vgl. u.a. Hesse/Benz 1990), ja – euphemistisch gesprochen – verschlankt werden, so als sei er verfettet, aufgebläht, bürokratisch entstellt und müsse nun zu seiner jugendlichen Silhouette zurückfinden.⁽²⁾ Deregulierung wurde zum Zauberwort einer politischen Staatsdebatte, die mit dem Argument ökonomischer Globalisierung tiefe Schnitte in nationalstaatliche Regelungskompetenzen legitimiert. Die politikwissenschaftliche „Reaktion“ auf die globale Herausforderung des (National)Staates ist das Konzept des „kooperativen Staates“ (Ritter 1979) bzw. des Netzwerk-Staates (vgl. Scharpf 1992). Governance, Steuerung, ist die Bezeichnung für „entstaatete“ politische Entscheidungsnetzwerke, in denen staatliche Institutionen nur Akteure unter vielen anderen sind. In der Sprache der Systemtheorie wird die Steuerungskompetenz des Staates auf „dezentrale Kontextsteuerung“ begrenzt (vgl. Willke 1992).

Die Geschlechtsblindheit überdauerte freilich alle konjunkturellen Auf- und Abs der politischen wie der politikwissenschaftlichen Staatsdebatte: Malestream-Staatstheorien geben dem Staat kein Geschlecht, sie neutralisieren ihn, ja verschleiern seine Eingeschlechtlichkeit (vgl. Kreisky 1995a). Nichtsdestotrotz ist den aktuellen Staatsschelten durchaus ein Geschlechterdiskurs unterlegt: Der Rückbau sozialstaatlicher Leistungen unter der Maßgabe des Sparens trifft einerseits Frauen als Gruppe stärker als die Gruppe der Männer, und die Behauptung „Wir haben über unsere Kosten gelebt“ hat andererseits den Subtext, daß es Frauen sind, die „zu teuer“ sind, dem (Sozial)Staat zu viel kosten. Schließlich hatten Frauen die seit den siebziger Jahren staatlich finanzierten Arbeiten wie Kinderbetreuung und häusliche Pflege früher umsonst erbracht. Auch die Entbürokratisierung

(1) In der autopoietischen Variante der Systemtheorie ging Niklas Luhmann zunächst davon aus, daß alle Systeme geschlossen und selbstreferentiell seien. Steuerung anderer Teilsysteme durch das politische System war damit gedanklich ausgeschlossen. Luhmann plädierte deshalb dafür, den Staats-

begriff fallen zu lassen (vgl. Luhmann 1981 und 1984).

(2) Unterschlagen wird in diesen Debatten meist, daß der Abschied vom Staat nur ein selektiver ist: Staatliche Sektoren, die mit der Durchsetzung des staatlichen Gewaltmonopols befaßt sind – Polizei

und Bundesgrenzschutz – werden nicht abgespeckt, sondern im Gegenteil unter dem Vorwand „internationaler organisierter Kriminalität“ aus- und aufgerüstet.

rungsdebatte entfaltet einen solch anti-feministischen Beigeschmack, fallen doch nun insbesondere Gleichstellungsmaßnahmen, aber auch die Verrechtlichung „privater“ Verhältnisse wie sexuelle Belästigung oder Vergewaltigung in der Ehe unter das Verdikt der „Überregulierung“ und zunehmend-unzumutbaren Durchsetzung von Gesellschaft (vgl. Engler 1994).

Deregulierung des Marktes und Kommodifizierung des Staates sind also Perspektiven, die zu einer Neuverteilung sozialer Risiken zwischen den Geschlechtern führen werden; Ansätze zur Redefinition öffentlicher und privater Arbeit zulasten von Frauen sind ja bereits erkennbar. Mit dem Abbau sozialstaatlicher Sicherungen drohen Grundlagen einer Demokratisierung im Geschlechterverhältnis auf nationaler Ebene unterspült zu werden, aber auch die internationale geschlechtsspezifische Arbeitsteilung im Angesicht (kapitalistischer) Globalisierungsprozesse schreibt die Subalternität von Frauen fest. Diese Entwicklungen setzen allemal eine feministische Befassung mit „dem Staat“ auf die wissenschaftliche Agenda.

2. Feminismus und Staat – ein unmögliches Verhältnis. Oder: Warum gibt es keine feministische Staatstheorie?

Der Feminismus habe keine Staatstheorie, konstatierte die US-amerikanische Juristin Catharine MacKinnon (1983: 635) vor mehr als 15 Jahren. Und in der Tat hat die frauenforscherische Beschäftigung mit dem Staat erst relativ spät eingesetzt. Die ersten Publikationen datieren auf das Ende der siebziger und den Anfang der achtziger Jahre. Einer über empirische Untersuchungen des Wohlfahrtsstaates hinausgehende Konzeptualisierung des Staates gegenüber übte die deutschsprachige politikwissenschaftliche Frauenforschung bis in die frühen neunziger Jahre hinein Enthaltsamkeit (vgl. kritisch Kula-wik/Sauer 1996).

Trotz des unbestreitbaren Androzentrismus der Politikwissenschaft hat diese verspätete Beschäftigung mit dem Staat auch Ursachen in der Geschichte der (politik)wissenschaftlichen Geschlechterforschung – nämlich ihre Verankerung in der Frauenbewegung und deren tendenziell antietatistische Haltung. Die „Staatsferne“ der Frauenbewegung wurde gleichsam in die Forschung hineinverlängert. Der (Wohlfahrts)Staat galt zwar als „patriarchal“ und das heißt als Instrument der Subordination von Frauen, er wurde aber selten systematisch konzeptualisiert. Ist der „Malestream“ der Staatsdebatte mit Geschlechtsblindheit geschlagen, so hat die Frauenforschung eine eigene Form der „Staatsblindheit“ entwickelt.

Diese feministische Staatsagnostik führte aber in der zweiten Hälfte der achtziger Jahre in ein strategisch-politisches Vakuum, als nämlich unzählige Verflechtungen zwischen Frauenbewegung und Staat nicht mehr zu leugnen waren: Die Frauenbewegung kooperierte mit dem ungeliebten Staat als Arbeitgeber, Finanzier oder Rechtsbeistand. Bis heute fehlt feministischer Politikwissenschaft ein Instrumentarium, um staatliche Frauenpolitik oder die als Gleichstellungspolitik „verstaatlichte“ Frauenbewegung theoretisch einzuholen, denn erst seit Beginn der neunziger Jahre findet das „Feminism goes State“ Wiederhall in der politikwissenschaftlichen Geschlechterforschung (vgl. Kreisky 1992, 1994 und 1995b; Seemann 1996).

Die Frage nach dem Bedarf einer feministischen Staatstheorie wird aber nach wie vor nicht nur emphatisch bejaht: Am Ende von „grand narratives“ werde ein solches feministisches Großkonzept nicht gebraucht (vgl. Allen 1990). Rosemary Pringle und Sophie Watson unterstellen der Frauenforschung, daß sie sich damit aufhalte, die „Asche des Souveräns“ mit sich umherzutragen, anstatt sie endlich zu beerdigen (vgl. Pringle/Watson 1992: 53): Der Staat – auch der patriarchale – als Souverän sei tot! Und mit einem Gran Häme könnte man tatsächlich behaupten: Just wo alle politikwissenschaftliche Welt von der Erosion nationalstaatlicher Institutionen spricht, entdeckt die feministische Debatte diese Institutionen. Doch Häme ist nicht angebracht: Erstens ist die Rede von „der“ Erosion des Nationalstaats Augenauswischerei, und zweitens hat die Befassung mit staatlichen Institutionen ihre feministische Dimension und Berechtigung: Schließlich gilt es, eine in die Jahre gekommene, erfolgreiche Institutionalisierung – Gleichstellungspolitik – zu evaluieren und im globalen Kontext neu zu überdenken. Eine feministische Staatsdebatte könnte darüber hinaus Hinweise auf Chancen (national)staatlicher Politik gegen kapitalistische Marktdynamik geben: Kann also der Staat „Verbündeter“ der Frauenbewegung in Zeiten kapitalistischer Globalisierung sein?

3. Das Geschlecht des Staates. Ansätze eines anti-patriarchalen Staatskonzepts

Im Anschluß an Max Weber läßt sich die Frage nach dem „Geschlecht des Staates“ folgendermaßen formulieren: Wie ist die *Idee* des Staates, nämlich die legitime Herrschaft über Menschen, wie seine *Funktion*, nämlich Entscheidungen über den Alltag zu treffen, und schließlich wie sein *Apparat*, der „politische Anstaltsbetrieb“ (Weber 1980: 79), geschlechtsspezifisch geprägt?

Politikwissenschaftliche Frauenforschung

der vergangenen Dekade hat die Geschlechtlichkeit des Staates auf den folgenden vier Ebenen thematisiert: Erstens ist die liberale *Idee des Staates*, seine Entstehung aus einem Gesellschaftsvertrag, nur die halbe Wahrheit: Das liberale Individuum ist eine männliche Fiktion und dem Gesellschaftsvertrag liegt ein verheimlichter Geschlechtervertrag zugrunde, der Frauen aus dem Staatswesen ausschließt (vgl. Pateman 1988). Zweitens waren die *Entstehung des modernen europäischen Nationalstaates* und die damit verknüpfte „Universalisierung“ von Staatsbürgerschaft partikular, d.h. männliche Projekte und Projektionen (vgl. Rumpf 1995). Nicht nur wurden andere Ethnien und Nationen von universeller Staatsbürgerschaft exkludiert, sondern die Nationalstaatsbildung war zugleich ein geschlechtsexklusiver Prozeß: Die Logik von Staatsbürgerrechten blieb bis heute eine maskulinistische (vgl. Wiener 1996). Drittens nehmen staatliche Politiken mittel- und unmittelbar Einfluß auf Geschlechterverhältnisse, sie können diese stabilisieren, aber auch modifizieren. Viertens verweist das „Geschlecht des Staates“ auf die Eingeschlechtlichkeit des *Staatsapparates*, auf die „männerbündische“ Verfaßtheit staatlicher Bürokratie (Kreisky 1992 und 1995a): Frauen sind aus zentralen Entscheidungsebenen staatlicher Politik wie auch aus dem Netzwerk von staatlichen Institutionen und korporativen Organisationen ausgeschlossen.

Der „Männerträchtigkeit“ des Staates in ihren oben genannten Dimensionen liegt der paradoxe Mechanismus der Moderne zugrunde, eine fiktive Trennung zweier gesellschaftlicher Sphären, der Öffentlichkeit und der Privatheit, zu behaupten und zu befestigen und die Logiken, Lebensweisen und Eigenschaften dieser Sphären den beiden Geschlechtern zuzuschreiben. Der Staat wird mit der öffentlichen Sphäre gleichgesetzt, seine privaten Einschlüsse wie Emotionen, Beziehungen und Interessen werden ignoriert, das Private wiederum gilt als entpolitisiert. Staatstheorien dethematisieren private Beziehungsmuster *innerhalb* staatlicher Institutionen und suggerieren die Scheidbarkeit staatlicher und privater Bereiche bzw. Handlungslogiken. Dies führt zu einer geradezu naiven Reproduktion entprivatisierter Staatsmusterungen, aber auch zu „insgeheimen Unterstellungen“ über die Motivationen und Triebstrukturen von Menschen in der Politik (vgl. Narr 1988: 111). Zugleich wird das Staat-Privatheit-Verhältnis als ein (einseitiges) Interventionsverhältnis gedacht: Der Staat kann und soll die Privatsphäre – in gebändigtem Maße – regulieren. Der Staat ist somit einerseits Produkt der Trennung zwischen Öffentlich und Privat, er ist aber ande-

rerseits auch ihr Produzent und Reproduzent, er hält die Trennlinie zwischen Öffentlichkeit und Privatheit aufrecht und definiert sie stets neu. Dieses Paradox macht Frauen zuvörderst in ihren als privat erachteten Funktionen zu Objekten staatlicher Politik.

3.1 Staatliche Institutionen besitzen ein Geschlecht: Bürokratie als Schicksal? (3)

Zur Dechiffrierung des „Geschlechts des Staates“ gilt es zweierlei festzuhalten: Der Staat ist erstens männlich, weil seine Institutionen im wahrsten Sinne des Wortes „bemannt“ sind („nominale Männlichkeit“), er ist zweitens männlich, weil er systematisch männliche Interessen, insbesondere die Interessen heterosexueller Männer (vgl. Connell 1990: 535; Hearn 1990: 67), repräsentiert und bevorzugt („substantielle Männlichkeit“) (vgl. Witz/Savage 1992: 37).

Die männliche Struktur staatlicher Verwaltungen entsteht aus der Kombination eines hierarchischen, vermeintlich entemotionalisierten Regelsystems, einer geschlechtsspezifischen Arbeitsteilung, einer hierarchisierten innen-außen-Topographie sowie eines spezifischen, geschlossenen Denkstils, der Wissen hierarchisiert und damit Mystifikationen produziert. Vergeschlechtlichte Hierarchien, Senioritätsprinzip, starre Rollen- und Aufgabenteilung sowie kameralistische Vergabeformen sind Teil einer Grammatik der Männlichkeit von Institutionen. Bürokratie als Organisationsprinzip staatlicher Institutionen (vgl. Weber 1980) ist also genuin mit Maskulinität verkodet. Nach Rosabeth M. Kanter klonen sich Männer gewissermaßen in Bürokratien (vgl. Kanter 1977: 58ff.).

Die Vorteile einer an Weber orientierten Strukturanalyse des Staates liegen – trotz aller Kririk – auf der Hand: Sie macht die Arbeitsweise des Apparates sichtbar und verdeutlicht, worin die Herrschaftsförmigkeit der Staatsstruktur begründet liegt. Allerdings beleuchtet Webers Unterscheidung zwischen personalisierter und entpersonalisierter Herrschaft das Verhältnis von Staat und Gesellschaft nur unzureichend. Diese konzeptuelle Leerstelle ist auch Grund dafür, daß Geschlechterverhältnisse unbegriffen bleiben: Sie sind in die vom Staat hermetisch abgeschlossene Privatheit entrückt. Kategorial nicht nachvollziehbar ist damit, daß beispielsweise das wohlfahrtsstaatliche Patriarchat nicht mehr vornehmlich persönliche Herrschaft, sondern strukturelle Dominanz und Unterordnung von Frauen ist (vgl. Dahlerup 1987: 101).

3.2 Der Staat als soziales Verhältnis – auch der Geschlechter

Webers Konzept bedarf deshalb der Ergänzung. Nach jahrzehntelangen Debatten um den „patriarchalen“ oder „kapitalistischen“ Staat konvergieren neo-marxistische, neo-gramscianische und von Foucault inspirierte mit feministischen Staatstheorien in wichtigen Punkten (vgl. Sauer 1997). Der Staat wird nicht essentialisierend als „geschäftsführender Ausschuß“ des Kapitals oder der Männer, sondern als ein „soziales Kräfteverhältnis“, als eine Verdichtung von sozialen Widersprüchen begriffen: Der Staat ist nicht nur der Apparat, als der er sich äußert, sondern ein gesellschaftliches Verhältnis – auch ein Geschlechterverhältnis. Dieses prägt sowohl die strukturelle als auch die strategische Selektivität des Staates (vgl. ohne Bezugnahme auf Geschlecht: Jessop 1994: 43ff.), so daß die Formulierung, Artikulierung und Durchsetzung von männlichen Interessen bevorzugt werden. Der Staat besitzt also ein (verleugnetes) Geschlecht und er produziert Geschlechter, indem er gesellschaftliche Räume öffnet und schließt, männliche Interessen aus der Privatsphäre heraushebt, weibliche in ihr verschwinden läßt, gesellschaftliche Prozesse also ver- oder entgeschlechtlicht.

Den Staat als ein Kräfteverhältnis zu begreifen bedeutet, daß er erratisch und unverbunden, ja unausweichlich fragmentiert ist, so daß es keinen einheitlichen Akteur „Staat“ hinter einzelnen Politiken gibt. Der Staat reflektiert nicht eine *vorgängige* Klassen- oder Geschlechterstruktur, sondern ist das Ergebnis „mächtiger“ Netzwerke, Beziehungen und Allianzen. Er ist ein Set von politischen, bürokratischen und rechtlichen Diskursen und Arenen (vgl. Watson 1990: 112; Brown 1992: 12), die wiederum Produkte politischer Auseinandersetzungen sind. Der Staat ist also ein „Feld der Hegemonie“ (Demirovic/Pühl 1997). Er ist – in den Worten Foucaults – ein Macht- und Herrschaftsdispositiv, das hegemoniale Verhältnisse schafft. „Geschlecht“ ist eine zentrale Komponente in diesem Hegemoniefeld. Dazu zwei historische Beispiele: Der Nationalstaat machte mit der Verknüpfung von Waffenfähigkeit/Militär und Staatsbürgerschaft, der Sozialstaat im männlichen Klassenkompromiß und der geschützten Sphäre männlicher Erwerbstätigkeit Männlichkeit hegemonial.

Staatliche „Kohärenz“, Macht und Herrschaft stellen sich in komplexen strategischen Situationen her (vgl. Pringle/Watson 1992: 56). Was als „Intentionalität“ staatlichen Handelns erscheint, ist nicht strukturell gegeben, sondern ist Folge des Erfolgs, mit dem

unterschiedliche Gruppen sich einbringen können. „Intentionalität“ ist also eine Resultante aus unterschiedlichen Intentionalitäten, mithin immer partial und temporär (vgl. Watson 1990: 112). Der Staat kann folglich weder als kohärenter Agent einer spezifischen gesellschaftlichen Gruppe – der Männer, beispielsweise – noch mit Intentionalität – die Unterdrückung von Frauen – agieren (vgl. Pringle/Watson 1992: 55f.). Sowohl Frauenfreundlichkeit als auch -feindlichkeit des Staates sind zeitweise möglich.

Die Essentials anti-patriarchaler Staatskonzepte seien abschließend in drei Punkten zusammengefaßt:

Der Staat ist *erstens* die Institutionalisierung eines geschlechtlichen Herrschaftsverhältnisses, d.h. er ist Ausdruck des Geschlechterverhältnisses, *und* er organisiert das Geschlechterverhältnis. Das Konzept struktureller und strategischer Selektivität wirft ein Licht auf die „Mannschaft“ des Staates, aber auch auf seine androzentrische Verhältnisse reproduzierende und modifizierende Potenz. Es ist nicht (allein) das Geschlecht der Akteure, das den Staat patriarchal macht, sondern die Formen, wie unterschiedliche Interessen im und durch den Staat destilliert werden. Deshalb gibt es auch keinen automatischen Zusammenhang zwischen der Rekrutierung von Frauen in Staatsbürokratien und einem „frauenfreundlichen Staat“.

Zweitens: Staatlicher Androzentrismus läßt sich nicht einfach aus den gesellschaftlichen Geschlechterverhältnissen „ableiten“, sondern muß als eine heterogene Interessenkonstellation begriffen werden. Es gibt also keine patriarchale oder männliche Logik, die sich im Staat materialisiert. Der Staat ist kein monolithischer androzentrischer Block, sondern er besteht aus diversen Apparaten, in denen auch Interessen von Frauen repräsentiert sein können. Staat ist Kampf zwischen Männern und Frauen, gegen Frauen, aber auch mit Frauen. Er agiert mithin nicht mit misogynen Intentionalität (vgl. Pringle/Watson 1992: 55f.), er kann aber auch maskulinistisch sein, ohne eine mehrheitlich männliche institutionelle Ausstattung zu besitzen (vgl. Brown 1992: 14).

Drittens: Der Staat ist also bezüglich Geschlechterverhältnissen ein relativ autonomer Akteur, der eigene Interessen und Strategien verfolgen kann, die patriarchalen Verhältnissen durchaus widersprechen. Er ist also nicht Instrument oder Agent des männlichen Geschlechts und hat nicht für alle Zeiten das Interesse, beispielsweise die geschlechtsspezifische Arbeitsteilung aufrechtzuerhalten oder

(3) vgl. den Titel von Diamond/Narr/Homann (1984).

weibliche Generativität zu kontrollieren. Der Staat ist somit eine Institution, die patriarchale Verhältnisse in Frage stellen und verändern kann. Durch die Konstruktion eines Deutungsrahmens, durch die Institutionalisierung eines Diskurses und durch den Gebrauch einer spezifischen Sprache werden Chancen für geschlechterpolitischen Wandel eröffnet oder aber vertan und verhindert (vgl. Watson 1990: 113). ■

Birgit Sauer, Politikwissenschaftlerin, 1993/94 Gastprofessorin an der Kon-Kun-Universität in Seoul/Korea, seit 1995 Assistentin am Institut für Politikwissenschaft der Universität Wien.

Literatur

Allen, Judith 1990: *Does Feminism Need a Theory of „The State“?*, in: Watson, Sophie (Hrsg.): *Playing the State. Australian Feminist Interventions*, London/New York 1990, S. 21-37

Brown, Wendy 1992: *Finding the Man in the State*, in: *Feminist Studies Vol. 18, No.1*, S. 7-34

Connell, Robert W. 1990: *The State, Gender, and Sexual Politics. Theory and Appraisal*, in: *Theory and Society H. 5*, S. 507-544

Dahlerup, Drude 1987: *Confusing Concepts – confusing reality: a theoretical discussion of the patriarchal state*, in: Showstack Sassoon, Anne (Hrsg.): *Women and the State. The shifting boundaries of public and private*, London et al. 1987, S. 93-127

Demirovic, Alex/Pühl, Katharina 1997: *Identitätspolitik und die Transformation von Staatlichkeit: Geschlechterverhältnisse und Staat als komplexe materielle Relation*, in: Kreisky, Eva/Sauer, Birgit (Hrsg.): *Die Transformation des Politischen und die Politik der Geschlechterverhältnisse, Sonderheft der PVS 1997, Opladen (im Erscheinen)*

Diamond, Stanley/Narr, Wolf-Dieter/Homann, Rolf (Hrsg.) 1984: *Bürokratie als Schicksal?*, Opladen 1984 (Sonderheft 6 der Zeitschrift „Leviathan“)

Engler, Wolfgang 1994: *Was ist privat, politisch, öffentlich?*, In: *Leviathan. H. 4*, S. 470-497

Evans, Peter B./Rueschemeyer, Dietrich/Skocpol, Theda (Hrsg.) 1985: *Bringing the State Back In*, Cambridge 1985

Esser, Josef/Görg, Christoph/Hirsch, Joachim (Hrsg.) 1994: *Politik, Institutionen und Staat. Zur Kritik der Regulationstheorie*, Hamburg 1994

Hearn, Jeff 1990: *State Organisations and Men's Sexuality in the Public Domain, 1870-1920*, in: Jamieson, Lynn (Hrsg.): *State, Private Life and Political Change*, London et al. 1990, S. 50-72

Hesse, Joachim/Benz, Arthur 1990: *Die Modernisierung der Staatsorganisation. Institutionenpolitik im internationalen Vergleich: USA, Großbritannien, Frankreich, Bundesrepublik Deutschland, Baden-Baden 1990*

Hirsch, Joachim 1980: *Der Sicherheitsstaat*, Frankfurt/M. 1980

Hirsch, Joachim 1992: *Regulation, Staat und Hegemonie*, in: Demorovic, Alex/Krebs, Hans-Peter/Sablowski, Thomas (Hrsg.): *Hegemonie und Staat. Kapitalistische Regulation als Projekt und Prozeß*, Münster 1992, S. 203-231

Jessop, Bob 1990: *State Theory. Putting the Capitalist State in its Place*, Cambridge/Oxford 1990

Jessop, Bob 1994: *Veränderte Staatlichkeit. Veränderungen von Staatlichkeit und Staatsprojekten*, in: Grimm, Dieter (Hrsg.): *Staatsaufgaben*, Baden-Baden 1994, S. 43-73

Kanter, Rosabeth Moss 1977: *Men and Women of the Corporation*, New York 1977

Kohler-Koch, Beate (Hrsg.) 1992: *Staat und Demokratie in Europa*, Opladen 1992

Kreisky, Eva 1992: *Mit Frauen wurde kein Staat gemacht. Die Geschichte der Bürokratie als Geschichte des Frauenausschlusses*, in: *Frauenreferat der Stadt Frankfurt (Hrsg.): Feminisierung des öffentlichen Dienstes – Bürokratisierung der Frauen*, Frankfurt/M. 1992, S. 5-23

Kreisky, Eva 1994: *Das ewig Männerbündische? Zur Standardform von Staat und Politik*, in: Leggewie, Claus (Hrsg.): *Wozu Politikwissenschaft? Über das Neue in der Politik*, Darmstadt 1994, S. 191-208

Kreisky, Eva 1995a: *Der Staat ohne Geschlecht? Ansätze feministischer Staatskritik und feministischer Staatserklärung*, in: Kreisky, Eva/Sauer, Birgit (Hrsg.): *Feministische Standpunkte in der Politikwissenschaft. Eine Einführung*, Frankfurt/M./New York 1995, S. 203-222

Kreisky, Eva 1995b: *Der Stoff, aus dem die Staaten sind. Zur männerbündischen Fundierung politischer Ordnung*, in: Becker-Schmidt, Regina/Knapp, Gudrun-Äxeli (Hrsg.): *Das Geschlechterverhältnis als Gegenstand der Sozialwissenschaften*, Frankfurt/M./New York 1995, S. 85-124

Kulawik, Teresa/Sauer, Birgit 1996: *Staatstätigkeit und Geschlechterverhältnisse. Eine Einführung*, in: Dies. (Hrsg.): *Der halbierte Staat. Grundlegungen feministischer Politikwissenschaft*, Frankfurt/M./New York, S.9-44

Luhmann, Niklas 1981: *Politische Theorie im Wohlfahrtsstaat*, München 1981

Luhmann, Niklas 1984: *Staat und Politik. Zur Semantik der Selbstbeschreibung politischer Systeme*, in: Bernbach, Udo (Hrsg.): *Politische Theoriegeschichte. Probleme einer Teildisziplin der politischen Wissenschaft (PVS Sonderheft 15)*, Opladen, S. 99-125

MacKinnon, Catharine A. 1983: *Feminism, Marxism, Method, and the State. Toward Feminist Jurisprudence*, in: *Signs, H. 4*, S. 635-658

Narr, Wolf-Dieter 1988: *Das Herz der Institution oder strukturelle Unbewußtheit – Konturen einer Politischen Psychologie als Psychologie staatlch-kapitalistischer Herrschaft*, in: König Helmut (Hrsg.): *Politische Psychologie heute*, Opladen 1988, S. 111-146

Offe, Klaus 1972: *Strukturprobleme des kapitalistischen Staats*, Frankfurt/M. 1972

Pateman, Carole 1988: *The Sexual Contract*, Stanford 1988

Poulantzas, Nicos 1974: *Politische Macht und gesellschaftliche Klassen*, Königstein

Poulantzas, Nicos 1978: *Staatstheorie. Politischer Überbau, Ideologie, Sozialistische Demokratie*, Hamburg 1978

Pringle, Rosemary/Watson, Sophie 1992: *„Women's Interests“ and the Post-Structuralist State*, in: Barrett, Michèle/Phillips, Anne (Hrsg.): *Destabilizing Theory. Contemporary Feminist Debates*, Stanford 1990, S. 53-73

Ritter, Ernst-Hasso 1979: *Der kooperative Staat. Bemerkungen zum Verhältnis von Staat und Wirtschaft*, in: *Archiv des öffentlichen Rechts, Bd. 104*, S. 388-413

Rumpf, Mechthild 1995: *Staatsgewalt, Nationalismus und Krieg. Ihre Bedeutung für das Geschlechterverhältnis*, in: Kreisky, Eva/Sauer, Birgit (Hrsg.): *Feministische Standpunkte in der Politikwissenschaft. Eine Einführung*, Frankfurt/M./New York 1995, S. 223-254

Sauer, Birgit 1997: *„Die Magd der Industriegesellschaft“. Anmerkungen zur Geschlechtsblindheit von Staatstheorien*, in: Kerchner, Brigitte/Wilde, Gabriele (Hrsg.): *Staat und Privatheit. Aktuelle Studien zu einem schwierigen Verhältnis*, Opladen 1997, S. 29-53

Scharpf, Fritz W. 1992: *Die Handlungsfähigkeit des Staates am Ende des Zwanzigsten Jahrhunderts*, in: Kohler-Koch, Beate (Hrsg.): *Staat und Demokratie in Europa*, Opladen 1992, S. 93-115

Seemann, Birgit 1996: *Feministische Staatstheorie. Der Staat in der deutschen Frauen- und Patriarchatsforschung*, Opladen 1996

Voigt, Rüdiger (Hrsg.) 1993: *Abschied vom Staat – Rückkehr zum Staat?*, Baden-Baden 1993

Watson, Sophie 1990: *Unpacking „the State“: Reflections on Australian, British and Scandinavian Feminist Interventions*, in: Katzenstein, Mary F./Skjeie, Hege (Hrsg.): *Going Public. National Histories of Women's Enfranchisement and Women's Participation within State Institutions*, Oslo 190, S. 111-140

Weber, Max 1980: *Wirtschaft und Gesellschaft. Grundriß der verstehenden Soziologie*, Tübingen 1980 (5. Aufl.)

Wiener, Antje 1996: *StaatsbürgerInnenschaft im Kontext: Staatsangehörigkeit und Zugehörigkeit*, in: Teresa Kulawik/Birgit Sauer (Hrsg.): *Der halbierte Staat. Grundlegungen feministischer Politikwissenschaft*, Frankfurt/M./New York, S. 105-133

Willke, Helmut 1992: *Ironie des Staates. Grundlinien einer Staatstheorie polyzentrischer Gesellschaft*, Frankfurt/M. 1992

Witz, Anne/Savage, Mike 1992: *Theoretical Introduction. The gender of organizations*, in: Savage, Mike/Witz, Anne (Hrsg.): *Gender and Bureaucracy*, Oxford 1992, S. 3-62

Anmerkungen zur Rolle des Rechts in der Krise des Sozialstaates und des „Standortes Deutschland“ (1)

Wo ein politischer Wille ist, ist auch ein rechtlicher Weg

VON HUBERT ROTTLEUTHNER



Krisen in der Gesellschaft oder ganze Gesellschaften in einer Krise zu sehen, ist ein beliebtes Unterfangen – nicht nur von eingefleischten Kulturpessimisten. Das Angebot an Krisen ist kaum überschaubar. Es reicht von Zeichen des moralischen Verfalls – festgemacht an hohen Kriminalitäts- oder Scheidungsziffern oder auch am Konsum von Drogen, alkoholischen und nicht-alkoholischen – über ökologische Katastrophen, demographische Krisen, Krisen des Vertrauens in die Politik und die Politiker und alle anderen Arten von Vertrauenskrisen, bis zu den diversen Varianten von wirtschaftlichen Krisen. Es kommt also auf die Wahl des „kritischen“ Ausgangspunktes an. Als solchen wähle ich hier: die „Krise des Sozialstaates“ und die „Krise des Standortes Deutschland“.

I. Krise des Sozialstaates und Krise des Standortes Deutschland

Beide Krisen sind zentriert um das Phänomen einer dauerhaft hohen Arbeitslosigkeit. Deren Folgen zeigen sich

- (1) in geringerem Konsum,
- (2) in einem geringeren Aufkommen für die sozialen Sicherungssysteme. Dieses Aufkommen wird noch gemindert durch die demographische Entwicklung und durch das staatliche Abschöpfen von Mitteln für sog. versicherungsfremde Leistungen und
- (3) in einem geringeren Steueraufkommen, das in Form von Einkommen- und Umsatzsteuer vor allem an Arbeitseinkommen und Konsum geknüpft ist, nicht an Wertschöpfung im allgemeinen. Es sind dann vor allem die geringeren Transferleistungen (vor allem des Staates) und die geringeren Steuerkapazitäten des Staates im Bereich infrastruktureller Leistungen, die als Bedrohung der Sozialstaatlichkeit angesehen werden. Während die Krise des Sozialstaates als Folge der dauerhaften Massenarbeitslosigkeit

angesehen wird, wird als Ursache der Massenarbeitslosigkeit die *Krise des Standortes Deutschland* angeführt. Arbeitslose werden nicht eingestellt, Arbeitsplätze werden abgebaut und gegebenenfalls ins Ausland verlagert wegen der großen Standortnachteile in der BRD. Die werden vor allem gesehen

in einem zu hohen Lohnniveau, insbes. in der Höhe der Lohnnebenkosten, auch in den Stückkosten; in einem hohen Krankenstand, zu vielen Urlaubstagen und Feiertagen; in einem überzogenen arbeitsrechtlichen Schutz, der die Arbeitsplatzinhaber, auch die nicht leistungsfähigen unter ihnen, privilegiert. Die Steuerbelastung und damit die Staatsquote seien zu hoch. Die verwaltungsrechtlichen Bewilligungsverfahren seien langwierig und kompliziert.

Unter all dem leide eben die Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Wirtschaft in Zeiten der Globalisierung. – Üblicherweise nicht erwähnt werden (nachteilige) Faktoren wie die De-Motivierung der Arbeitnehmer durch Stellenabbau und Überlastung. – Auch die „Privatisierung“ staatlicher Bereiche wird nicht als ein weiterer Beitrag zur Erhöhung der Arbeitslosigkeit gesehen.

Man könnte nun einsteigen in eine Diskussion über die Standortfrage und die Globalisierung. Man könnte, wie üblich, die Standortvorteile der BRD aufzählen: hohe Gewinne vieler deutscher Unternehmen (freilich, wo werden sie erzielt?), hohe Aktienkurse und Renditen, hohe Exportrate, gute Infrastruktur (Verkehr, Nachrichtenwesen), hoher Ausbildungsstand, geringe Streikhäufigkeit, günstiges Sozialklima, günstige geographische Lage.

Man könnte fragen, ob das überhaupt mit der „Globalisierung“ stimmt. Mitnichten gibt es einen Zusammenhang zwischen niedrigen Löhnen und geringer Arbeitslosigkeit. – In welchen Ländern investieren denn deutsche Unternehmen tatsächlich und warum? Jedenfalls kaum in Singapur und Malaysia. (90% der Investitionen erfolgen im Inland; die restlichen Investitionen vor allem in hochentwickelte Industriestaaten) – Eine Glo-

balisierung erfolgt eher auf dem Gebiet von Geld- und Devisenmärkten (hier kann man profitabel investieren, warum sollte man Arbeitsplätze schaffen?), eine Globalisierung ist weniger auf den Waren- und Arbeitsmärkten festzustellen. – Was stimmt, ist, daß wenig in der BRD investiert wird von anderen EU-Ländern, USA, Japan; sie ziehen z.Zt. Großbritannien und Irland vor.

Ich will und kann hier keinen umfassenden Erklärungsversuch für die Massenarbeitslosigkeit unternehmen. Mir geht es im folgenden vor allem um die Rolle des Rechts, d.h. vor allem der Gesetzgebung, angesichts dieses Phänomens.

Alle Maßnahmen – dienen sie der Verringerung der Arbeitskosten, der Senkung der Steuern, dem Abbau und der Verlagerung („Privatisierung“) der sozialen Sicherungen – erfolgen in Gesetzesform, zumindest rechtsförmig. Das wird an den Spargesetzen vom Herbst 1996 deutlich. Auch „Deregulierung“ erfolgt wiederum rechtsförmig. Einstmals wurde die Propaganda für eine Deregulierung auch mit dem Argument geführt, die Normenflut einzudämmen. Aber darum geht es nicht, nicht um die Verminderung der Normenmenge. Deregulierung bedeutet durch Erlaß weiterer Gesetze – den Abbau von gesetzlichen Schutzbestimmungen (im Bereich der Kündigungen, der befristeten Arbeitsverhältnisse, der Arbeitszeitregelungen etc.)

Aber auch die Vorschläge zur Sicherung gegen Sozialabbau kommen rechtsförmig daher: steuerrechtliche Maßnahmen bis zur Tobin-tax, Lehrstellen-Abgabe, Grundrente etc. Nicht rechtsförmig scheinen allein die Appelle von Kohl und Blüm an die Arbeitgeber zu sein, jetzt endlich Arbeitsplätze zu schaffen. Dann stellt sich die Frage: läßt sich mit Hilfe von Gesetzen eigentlich alles regeln; ist Recht nur ein beliebiges, d.h. für alle möglichen Zwecke einsetzbares Instrument der Politik oder setzt es der Politik auch Grenzen? Und zwar inhaltliche Grenzen, nicht nur Grenzen in Form von Verfahren, die eingehalten werden müssen, um gültige Gesetze zu verabschieden?

II. Steuerung durch Recht

I. Das instrumentelle Rechtsverständnis

Vorherrschend ist heute ein *instrumentelles Verständnis* von Recht, d.h. von Gesetzgebung; und auch eine solche instrumentelle Gesetzgebungspraxis: Rechtsnormen werden verwendet, um bestimmte Zustände zu erreichen, aufrechtzuerhalten oder zu beseitigen, also um bestimmte Zwecke zu realisieren. Gesetze werden heute nicht (mehr) als „Ausdruck“ grundlegender Überzeugungen der Bevölkerung verstanden, oder des „Volksgeistes“, der still vor sich hinwirkt, oder gar des

„völkischen“ Willens oder Gewissens; auch nicht als Ausdruck der ökonomischen Basis oder der sozialen Solidarität etc. Vielmehr scheint zu gelten: Wo ein politischer Wille ist, ist auch ein rechtlicher Weg.

In der Alltags-Gesetzgebung scheint ein solches instrumentelles Verständnis unproblematisch zu sein. Kritisch wird es aber, wenn es um fundamentale Ziele geht, wenn grundlegende rechtlich verbürgte Prinzipien zur Diskussion stehen. Welche Grenzen sind dann dem Gesetzgeber in seinem instrumentellen Gesetzesgebrauch gezogen? – Ich frage zunächst:

2. Gibt es dem Recht immanente Schranken der Steuerung?

Dabei beschränke ich mich im folgenden – gemäß meiner thematischen Begrenzung – auf mögliche rechtliche Schranken im Umfeld des Sozialstaatsprinzips.

a) Normative Schranken

Gibt es rechtsimmanente, normative Grenzen oder Schranken im Sinne eines legislativ nicht Verfügbaren, das selbst innerhalb der Normenordnung als unverfügbar festgelegt ist?

Dieses Vorgegebene, Unverfügbare war wohl einst mit „Naturrecht“ gemeint (das jetzt bei der strafrechtlichen Behandlung von „DDR-Unrecht“ in seiner ewigen Wiederkehr in seiner Radbruchschen Variante auftaucht). Will man sich hier nicht mit einem Aufschwung in rechtstranszendente Bereiche versuchen, der intersubjektiv kaum nachvollzogen werden kann, wird man die Grenzen des legislativ Disponiblen in folgenden Aspekten sehen:

in verfahrensmäßigen Änderungs-Barrieren in Form qualifizierter Mehrheitsregeln; in der Kernbereichs-Regel des Art. 79 III GG (hier wird u.a. auf das Sozialstaatsprinzip in Art. 20 verwiesen); in weiteren grundlegenden Rechtsprinzipien der Verfassung.

Ganz konkret kann man dann fragen: kann das Sozialstaatsprinzip in Art. 20 GG als normative Schranke gegen den Sozialab-

bau fungieren? – Die Durchsicht der relevanten Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts und des Bundessozialgerichts kann nur zu einem ernüchternden Resultat führen. Es heißt zwar:

„Das Sozialstaatsprinzip verpflichtet den Staat, für eine gerechte Sozialordnung zu sorgen.“ (2) Der Staat hat die Pflicht, „für einen Ausgleich der sozialen Gegensätze und damit für eine gerechte Sozialordnung zu sorgen.“ (3) Aus dem Sozialstaatsprinzip ergeben sich aber weder subjektive Rechte noch ist daraus eine konkrete Pflicht des Gesetzgebers ableitbar. (4) Überhaupt ist die rechtliche Ausgestaltung dieses Prinzips, etwa im Vergleich zu Prinzipien der Rechtsstaatlichkeit, sehr gering. Der Staat hat hier einen „weiten Gestaltungsspielraum.“ (5)

Zwar besteht eine Eigentumsgarantie rentenversicherungsrechtlicher Positionen. (6) Aber auch hier gibt es einen weiten Gestaltungsspielraum, wenn man an die Änderungen der Altersgrenzen oder die Anrechnung der Ausbildungszeiten denkt.

„Eine Verfassungsgarantie des bestehenden Systems der Sozialversicherung oder doch seiner tragenden Organisationsprinzipien (läßt) sich dem Grundgesetz nicht entnehmen.“ (7)

„Wer als Pflichtversicherter der gesetzlichen Pflichtversicherung beitrifft, kann nicht von vornherein erwarten, daß die gesetzlichen Vorschriften über die Leistungen auf Dauer unverändert fortbestehen und daß er bei notwendigen Änderungen bessergestellt wird als andere Pflichtversicherte. Die gesetzlichen Sozialversicherungen sind Solidargemeinschaften auf Dauer, die sich im Laufe der Zeit vielfachen Veränderungen anpassen müssen. Wer so geprägten Gemeinschaften beitrifft, erwirbt nicht nur die damit verbundenen Chancen, sondern trägt mit den anderen Versicherten auch ihr Risiko.“ (8)

Zwar kann man noch die aus dem rechtsstaatlichen Fundus bekannten Prinzipien des Vertrauens- oder Bestandsschutzes, des Son-

deropfers, der Verhältnismäßigkeit, der Gleichbehandlung oder der Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse ins Feld führen. Mit Hinweis auf den Gleichbehandlungsgrundsatz ließe sich zumindest eine Ungleichbehandlung von Arbeitern und Angestellten bei der Lohnfortzahlung im Krankheitsfall oder von Kleinbetrieben unter und über 10 Beschäftigten beim Kündigungsschutz kritisieren. Was aber vom Sozialstaatsprinzip letztlich bleibt, ist die Garantie des Existenzminimums: Die Grenze des Sozialstaatsprinzips ist das Existenzminimum. So hat das Bundessozialgericht ausgeführt.

„Dieser Grundsatz [d.i. das Sozialstaatsprinzip] gebietet eine Sozialordnung, die dem Bürger einen Anspruch auf Leistungen des Staates gibt, soweit sein Existenzminimum nicht gewährleistet ist. Ein Abbau von Sozialleistungen mit der Folge der Einkommensminderung ist nach diesem Grundsatz daher bis zur Grenze des Existenzminimums des Berechtigten zulässig.“ (9)

Im Interesse des Allgemeinwohls muß der Gesetzgeber auch auf diesem Gebiet [d.i. des Sozialrechts] Neuregelungen treffen können, die sich den jeweiligen Erfordernissen anpassen. (...) Diese Abwägung zwischen den Interessen der Allgemeinheit und dem Vertrauensschutz des einzelnen hat wesentlich der Gesetzgeber vor allem dann zu treffen, wenn die finanzielle Lage des Staates Einsparungen von Staatsausgaben notwendig macht.“ (10)

Man bewegt sich auf normativem Treibsand, wenn man weiter fragt: Dürfen Renten besteuert werden? Gibt es eine rechtsverbindliche Obergrenze für Sozialversicherungsbeiträge? Gibt es eine Enteignungsgrenze bei Renten und bei einer Enteignungsschädigung? Kann es ein „Verschlechterungsverbot des Sozialstaatsprinzips“ geben?

Die angeblich invarianten Grundlagen bieten keine Orientierung. Das scheint der Preis für den Anschein ihrer Festigkeit. (11) In Deutschland sind zudem die Erfahrungen

sehr unbestimmter Komplexität solche von bestimmterer Komplexität kontrollieren können? Es mag sein, daß sich auch in unserer Gesellschaft gewisse Prinzipien der Moral herausabstrahieren und als invariant und unantastbar institutionalisieren lassen. Aber so festgestellte Grundsätze enthalten dann keine ausreichenden Ordnungsgarantien mehr. Sie sind nicht instruktiv genug, um den Prozen laufender struktureller Variation wirklich steuern zu können. Sie schließen zu wenig aus, enthalten keine ausreichenden Hinweise auf jeweils brauchbare Lösungen. Sie werden gerade durch die ihnen zugeschriebene Invarianz überdehnt und praktisch unwichtig. Damit wird fraglich, ob Man und Sicherheit der Bewegung weiterhin im Unbeweglichen zu suchen sind.“ (N. Luhmann, Rechtssoziologie, Reinbek 1972, S. 215f.)

(1) Überarbeitete Fassung eines Vortrages auf dem 5. Ostdeutschen Juristentag („Gesellschaft in der Krise – Recht als Krisenmanagement?“). Berlin 14.12.1996.
 (2) BVerfGE 22, 180 – Urteil des 2. Senats v. 18.7.1967 ähnlich BVerfGE 27, 253 [283]; 35, 202 [235f.]; 69, 272 [314].
 (3) BVerfGE 22, 180 (204).
 (4) BVerfGE 52, 283 (298); Beschluß des 1. Senats v. 6.11.1979.
 (5) BVerfGE 70, 278 (288); Beschluß d. 1. Senats v. 8.10.1985.
 (6) BVerfGE 69, 272; Urt. d. 1. Senats v. 16.7.1985; vgl. auch BSG v. 22. E 1986. NJW 1987, S. 463.
 (7) BVerfGE 77, 340 (344); Beschluß des 2. Senats v. 15.12.1987.
 (8) BVerfGE 69, 272 (314); Urteil des 1. Senats v. 16.7.1985.
 (9) BSG, Urt. v. 22.1.1986, NJW 1987, 463.

(10) Ebd.
 (11) „Noch heute fällt es den Juristen schwer, die reine Positivität des Rechts, und den Ideologen schwer, die Umwertbarkeit auch ihrer Werte zuzugestehen. Immer wieder werden größte Anstrengungen unternommen, um den vermeintlichen Konsequenzen reiner Beliebigkeit zu entgehen durch Berufung auf einen Restbestand an invarianten Grundlagen, auf wenigstens einige absolute Werte oder auf ein ethisch-naturrechtliches Minimum an Normen. Wenn man jedoch davon ausgehen muß, daß reflexive Mechanismen unentbehrlich sind, um das gewonnene Niveau gesellschaftlicher Komplexität zu halten, werden solche Rückgriffe auf vorreflexive Ordnungsvorstellungen fragwürdig. Die Sicherheit, die sie verheißen, wird zunehmend illusionär. Wie sollen Sinngehalte von geringerer Komplexität solche mit höherer Komplexität regulieren, wie sollen Vorstellungen von

zahlreich, daß ganze Verfassungen zur Disposition stehen und wie auch speziell mit Eigentumsrechten umgegangen werden kann (Inflation 1923, Enteignungen, insbes. nach 1945, Rentenanwartschaften, die in der DDR erworben wurden).

Bleibt dann noch etwas von den Bemühungen, „*Recht (auch) als Maß der Macht*“ zu verstehen? Wenn es so etwas wie ein Eigengewicht des Normativen, d.h. der nicht skeptisch oder machttechnisch aufgeweichten Überzeugung vom Eigengewicht des Normativen gibt, dann wohl eher im Bereich der Rechtsstaatlichkeit, und hier vor allem bei den klassischen Justiz-Prinzipien.⁽¹²⁾ Ihre Verbindlichkeit, ihre den Staat selbst bindende Kraft hat den Vorzug, daß sie nicht so stark von der ökonomischen Befindlichkeit des Staates abhängt. Man wird aber gleichwohl sehr genau darauf zu achten haben, inwieweit nicht doch mit dem Argument des Sparzwanges unter der Zielstellung der „Entlastung“ und der „Vereinfachung“ der Rechtspflege Eingriffe in Grundprinzipien einer rechtsstaatlichen Justiz erfolgen.⁽¹³⁾ Ich möchte noch auf zwei weitere mögliche rechtsimmanente Schranken hinweisen:

b) Grenzen aufgrund rechtlicher Regelungsformen

In der Diskussion über eine Steuerungskrise des Rechts wurde u.a. darauf verwiesen, daß das rechtliche Instrumentarium sehr begrenzt sei. Recht würde vor allem mit der Androhung oder Anwendung von Zwang seine Wirkungen und seine Wirksamkeit entfalten. Dabei wird Recht, d.h. Rechtsnormen, reduziert auf das strafrechtliche Modell der Verknüpfung eines Tatbestandes mit einer Rechtsfolge, die eine negative Sanktion enthält, verhängt im Fall, daß das im Tatbestand enthaltene Verbot übertreten wird. Gegenübergestellt werden dann Macht und Zwang auf der einen Seite, der Seite des Rechts, und Markt und Geld auf der anderen. Rechtsimmanent wären folglich erhebliche Schranken hinsichtlich der Steuerungskapazität des Rechts auszumachen. Die Schranken lägen in der *beschränkten Regelungsform* des Rechts.

Damit dürfte allerdings die „Spezifik des Rechts“ ganz unzureichend getroffen sein. Die rechtlichen Regelungsformen sind sehr vielfältig und nicht auf Gebote/Verbote mit negativen Sanktionen zu reduzieren. Ein kursorischer Blick in das Bundesgesetzblatt dürfte genügen, um das zu bestätigen.

In Gesetzen wird auch mit positiven Anreizen, vor allem mit Geld, gearbeitet, mit

Kompensationen und Entschädigungen; mit Verfahren, mit Regelungsangeboten, mit konstitutiven Normen etc. Der Markt mit seinem Geldmechanismus ist kein Gegenmodell zu rechtlichen Regelungsmechanismen. Der Markt ist eine durch und durch rechtliche Veranstaltung.

So gesehen sind die gesetzlichen Regelungskapazitäten enorm groß. Die „Spezifik des Rechts“ liegt eher darin, daß möglichst präzise Tatbestände formuliert werden, Rechtsfolgen der verschiedensten Art daran geknüpft werden, Verfahren etabliert werden, innerhalb derer diese Normen gesetzt werden können und Anwendung finden, und schließlich Kompetenzen für die Setzung, Anwendung und Durchsetzung festgelegt werden. Dies alles hat dann noch logischen Konsistenzanforderungen zu genügen.⁽¹⁴⁾ Bei der Einfügung von Art. 16a GG (mit den Resten des Asylrechts) wurde ja demonstriert, welche komplizierten rechtlichen Wege gegangen werden können und müssen, wenn ein politischer Wille da ist.

c) Schließlich sei noch auf eine klassische Grenze von Rechtsordnungen überhaupt verwiesen, nämlich die *Nationalstaatlichkeit* der Gesetzgebung – in unserem Zusammenhang als Grenze einer rechtlichen Steuerung transnationaler, globaler Prozesse. Auch hier kann man wohl nur konstatieren, daß weder die *Europäische Sozialcharta* vom 18.10.1961⁽¹⁵⁾ noch der *Internationale Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte* vom 19.12.1966⁽¹⁶⁾ irgendeine Rolle in der aktuellen Argumentation spielen.

3. Rechtsexterne Grenzen der rechtlichen Steuerung

Üblicherweise arbeitet man als Rechtssoziologe weniger mit rechtsimmanenten Grenzen der Steuerung durch Recht, als vielmehr mit restriktiven Bedingungen, die – je nach theoretischem Ansatz – entweder in der *Motivlage* der Adressaten festgemacht werden können oder in den Strukturen, in der „Eigenlogik“ ganzer *sozialer Systeme*. Im einen Fall bewegt man sich auf dem Feld einer Handlungstheorie – das sind meist utilitaristische Theorien der rationalen Wahl, im anderen Fall geht man von systemtheoretischen Annahmen aus. Beide Theorietypen lassen sich auf unsere Bezugsprobleme anwenden.

a) Ziel: Schaffung von Arbeitsplätzen; Verhinderung des Abbaus

aa) *Handlungstheoretische Kosten-Nutzen-Kalküle*

Wenn wir zunächst danach fragen, welchen Beitrag die Gesetzgebung leisten kann zur Schaffung von Arbeitsplätzen oder bloß zur Verhinderung eines weiteren Abbaus, können wir auf der handlungstheoretischen Ebene die wohlvertrauten unternehmerischen Kosten-Nutzen-Kalküle ausmachen: welche Kosten entstehen durch Regelungen des Arbeitsrechts, des Sozial- und Steuerrechts? Schutznormen können als Kostenfaktoren verrechnet werden. Sozialklimatische Vorteile sind nur schwer zu kalkulieren. Welche Anreize kann der Gesetzgeber bieten in Form von geringeren Belastungen oder gar positiven Zuwendungen? Welche Mitnahmeeffekte muß der Gesetzgeber dabei berücksichtigen? Der Einsatz von Geboten oder Verboten dürfte die üblichen kontraproduktiven Wirkungen zeitigen in Form von Umgehungen und Normerosion, ansonsten kann man die Folgen auch als Kosten verbuchen. Hier stößt der Gesetzgeber eben schnell an den Kern einer kapitalistisch organisierten Wirtschaft, nämlich die privatautonome unternehmerische Investitionsentscheidung.

bb) Systemtheoretische Annahmen

In systemtheoretischen Ansätzen wird über die individuelle Handlungsmotivation hinaus das Faktum reflektiert, daß gerade wirtschaftliche Vorgänge nicht mehr aus jeweils subjektiv verfolgten Absichten erklärbar sind. Die Aggregation von Einzelhandlungen produziert eine Eigenlogik, eine Eigengesetzlichkeit in den unterschiedlichen sozialen Systemen. Recht, Politik, Wirtschaft etc. folgen ihren eigenen Rationalitäten. Gerade am Beispiel der von der Politik freigesetzten internationalen Finanzmärkte zeigt sich, daß Wechselkurse, der Handel mit Aktien, Optionen etc. über den Köpfen der einzelnen Akteure verläuft und mitunter nicht einmal mehr von nationalen Notenbanken gesteuert werden kann.

Im Rahmen der Systemtheorie Luhmannscher Prägung hat man schon einfach aufgrund der Theoriekonstruktion Schwierigkeiten, eine rechtliche Regelung des Wirtschaftssystems begrifflich zu fassen. Wenn eine solche möglich ist, dann ohnedies nur dadurch, daß sich das Rechtssystem auf die Eigenlogik des Wirtschaftssystems einläßt, d.h. sich des Geldmechanismus bedient. Dann sind eben rechtliche Regelungen ein Kostenfaktor unter anderen. Wenn das Wirtschaftssystem nach Luhmann gemäß dem Code „Zahlen/Nicht-Zahlen“ operiert, kommt es eben darauf an, wer über diesen Code verfügt. Das sind nicht einzelne Personen mit

(12) *Unabhängigkeit der Justiz – rechtliches Gehör – faires Verfahren, Waffengleichheit – Gesetzesbindung – Gleichbehandlung – Rückwirkungsverbot.*
 (13) Vgl. dazu H. Rottleuthner, *Entlastung durch Ent-*

formalisierung? München 1997.
 (14) Damit werden rechtsimmanente Anforderungen formuliert, die etwa dem entsprechen, was L. Fuller als „*Morality of the Law*“ bezeichnet hat.

(15) BGBl 1964 II, 1261.
 (16) BGBl 1973 II, 1533, 1569.

ihren lauterer Motiven und sozialen Gesinnungen, sondern Rollenträger („Charaktermasken“ hieß das einmal), die gemäß der Systemlogik zu funktionieren haben.

b) Ziel: gerechte Sozialordnung

Was den zweiten Aspekt meines Themas betrifft – die rechtliche Steuerung der Folgen der Arbeitslosigkeit-, möchte ich die Rolle der Gesetzgebung unter zwei Aspekten betrachten. Einmal kann man danach fragen, inwieweit eine dem Sozialstaatsprinzip verpflichtete Gesetzgebung dazu beiträgt, daß eine „gerechte Sozialordnung“ mit einem „Ausgleich der sozialen Gegensätze“ geschaffen werden kann. Dazu sollte ja der Staat gemäß dem Sozialstaatsprinzip verpflichtet sein.

Meine zweite Frage wird dann sein, inwieweit durch Gesetze, d.h. durch den Modus der Legalität, eine Akzeptanz für die gesetzlich auferlegten Belastungen und Kompensationen gesichert werden kann. Klassisch gefragt: wie weit trägt eine Legitimität durch Legalität allein? Welche zusätzlichen Legitimationsmechanismen sind erforderlich zur Sicherung von Akzeptanz oder zumindest zur wirkungsvollen Absorption von Protest?

Bei der ersten Fragestellung – wie steht es mit einer durch Gesetzgebung angezielten „gerechten Sozialordnung“? – geht es nicht nur um die Frage der Motivation von Akteuren, sondern um die Erreichung bestimmter Zielzustände in dieser Gesellschaft (die sich als Folge der Aktivitäten vieler einstellen sollen). Bei der Beantwortung der Frage, wie eine solche „gerechte Sozialordnung“ überhaupt aussehen soll, lassen uns die Rechts- und Sozialphilosophen üblicherweise im Stich. Sie sind entweder an philosophiegeschichtlichen Exegesen – von Platon bis Kant – interessiert oder an formal-prozeduralen Theorien, die auf die aktuellen Probleme nicht anwendbar sind.

Gerechtigkeitstheoretiker müßten sich vorrangig mit Fragen der Steuergerechtigkeit und Problemen der Messung und der Rechtfertigung der Verteilung von Reichtum und Armut in einer Gesellschaft befassen. Fragen der Verteilungsgerechtigkeit kann man gar nicht konkret genug stellen. Ist es zu rechtfertigen,

- ◆ daß in der BRD 5% der privaten Haushalte über 35% des Privatvermögens verfügen;
- ◆ daß ein gespaltenes Steuersystem existiert mit Zwangssteuern für die einen, weitgehenden Gestaltungs- und Entziehungsmöglichkeiten für die anderen, was dazu führt, daß der tatsächliche Spitzensteuersatz bei 38% liegt;

- ◆ daß die Einkommen aus Unternehmertätigkeit und Vermögen (und auch die Gewinne der Kapitalgesellschaften) sehr viel stärker gestiegen sind als die Einkommen aus abhängiger Arbeit;

- ◆ daß sich entsprechend auch die jeweiligen Anteile von Arbeitseinkommen, Einkommen aus Vermögen und aus Transferleistungen erheblich verschoben haben?

Es ist also zu klären, in welcher Gesellschaft wir leben wollen, mit welcher Verteilung von Lasten, Entschädigungen und Privilegien. Dann kann man in einem zweiten Schritt daran gehen zu klären, welchen Beitrag die Gesetzgebung zur Erreichung des gewünschten Zustandes leisten kann und soll.

c) Ziel: Sicherung der Akzeptanz bzw. Absorption von Protest angesichts des Abbaus von Sozialstaatlichkeit

Ich sehe nicht, daß der Diskurs der Sozialphilosophen sich in eine solche Richtung bewegt. Und auch die Beiträge in den politischen Arenen scheinen eher auf meinen zweiten Punkt konzentriert zu sein: wie sich nämlich der Abbau des Sozialstaates ohne großen Protest der Betroffenen realisieren läßt. Meine Frage war hier, wie weit der legale Legitimationsmodus reicht bei der Sicherung der Akzeptanz von Maßnahmen, die in bisher gewährte Besitzstände oder Erwartungen einschneiden. Genügt sozusagen die Vermittlung des Eindrucks, „daß alles mit rechten Dingen zugegangen ist“?

Meine These ist, daß heutzutage – wenn es überhaupt jemals der Fall gewesen sein sollte – Legitimität nicht durch Legalität geschaffen wird. Der bloßen Legalität wird kein Legitimitätsglaube (mehr) geschenkt. Dies hängt meiner Ansicht nach genau mit dem am Anfang konstatierten instrumentellen Rechtsverständnis und der instrumentellen Gesetzgebungspraxis zusammen. Bei einer permanenten Instrumentalisierung des Rechts kann ihm kein Eigenwert mehr beigemessen werden. Wer noch eine weitere Krise haben möchte, könnte deshalb von einer Akzeptanzkrise des Rechts sprechen.

aa) Instrumentalisierung des Formalen
Vermutlich ist es weniger die große Zahl von Gesetzen und die hohe legislative Änderungsgeschwindigkeit, die das Vertrauen in das Eigengewicht des Normativen untergraben, als vielmehr ein instrumentalistischer, ja opportunistischer Umgang mit rechtlichen Formen, insbes. mit formalen Prinzipien der Rechtsstaatlichkeit. Wenn das Ergebnis nicht paßt, werden eben die Gesetze auch um den Preis rechtsstaatlicher Prinzipien über den Haufen geworfen.

Insofern haben die Bürger der neuen Bun-

desländer weder Gerechtigkeit noch den Rechtsstaat erhalten, sie bekamen vielmehr vorgeführt, daß auch rechtsstaatliche Prinzipien zur Disposition stehen können. Ich denke, daß viele Bürger der neuen Bundesländer und insbes. die Juristen, die in einem System sozialisiert wurden, das explizit von einem instrumentellen Rechtsverständnis ausging, besonders sensitiv gegenüber diesen neuen, aber nur allzu vertrauten Erfahrungen sind. Ich meine etwa solche Phänomene wie

- ◆ die mehrmalige Verlängerung der Verjährungsfristen;
- ◆ die Aushebelung des Rückwirkungsverbotes mit Hilfe naturrechtlicher Formeln;
- ◆ Versuche der Änderung des Wahlrechts (mit der 3-Mandate-Regel), wenn es darum geht, eine bestimmte Partei loszuwerden;
- ◆ der Umgang mit parlamentarischen Geschäftsordnungen: Ungleichbehandlung bei den Anfragen von CDU/CSU und spiegelbildlich durch die PDS im Bundestag zu verfassungsfeindlichen Umtrieben in der jeweils anderen Partei – Die Handhabung der Geschäftsordnung im Berliner Abgeordnetenhaus bei der Ernennung von Mitgliedern im Ausschuß zur Überprüfung des Verfassungsschutzes (entweder die bisherige Praxis war regelwidrig oder die Ordnung muß geändert werden);
- ◆ die Versuche, die Enteignungen in den Jahren 1945-49 doch wieder rückgängig zu machen.

Daneben gab es in der letzten Zeit eine Reihe weiterer, allgemeinerer Erfahrungen: nach unliebsamen Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts wird ein Vorschlag zur Änderung des Abstimmungs-Modus gemacht; bei Normenkontrollklagen soll eine Mehrheit von 6:2 erforderlich sein. Es wurde sogar die Möglichkeit der Abberufung von Richtern am Bundesverfassungsgericht erwogen. Der Kronjurist der CDU will die „Akzeptanz“ eines Urteils zum legitimen Begründungsmuster bei verfassungsgerichtlichen Entscheidungen machen, wenn es um „kommunikative Grundrechte“ geht (aus Anlaß der „Soldaten sind Mörder“-Entscheidung des BVerfG) (dann hätten übrigens die Grenzsoldaten auch nicht verurteilt werden dürfen, weil die Mehrheit der Bevölkerung sie wie Soldaten behandelt wissen wollte, die bloß Befehle ausgeführt hatten – aber hier handelt es sich nicht um ein „kommunikatives Grundrecht“); überhaupt ist die opportunistische Verwendung von Meinungsfragen, die ohnedies meist mit verzerrten Fragestellungen operieren („Alle Soldaten sind Mörder.“), sehr beliebt. – Auffällig war der Umgang mit der Geschäftsverteilung in Mannheim nach dem Urteil von Richter Or-

let (im Urteil gegen Deckert). Fundamentale Änderungen der StPO werden mit dem Kampf gegen die organisierte Kriminalität gerechtfertigt – bis zum großen Lauschangriff und der Zulassung von Geheimdiensten als Ermittlungsorgane. – Mit dem Verweis auf eine „funktionsfähige Rechtsprechung“ werden grundlegende Verfahrensprinzipien ausgehöhlt.

Dabei wäre der Staat wohl gut beraten, den Abbau des Sozialstaates nicht mit einem Abbau des Rechtsstaates im Justizbereich zu begleiten, solange sich die Legitimität der staatlichen Ordnung vor allem an den Gerichten festmacht.

bb) Rechtsförmiger Abbau des Sozialstaates – begleitende Argumente

Der Um- und Abbau des Sozialstaates erfolgt rechtsförmig. Meine These war, daß eine Akzeptanzsicherung oder Protestabsorption nicht durch den Modus der Legalität erfolgt. Es bedarf vielmehr zahlreicher, die rechtlichen Maßnahmen begleitenden *rechtsexterne Argumentations-Strategien*. Die gebräuchlichsten möchte ich zum Abschluß auf-führen:

(1) Salami-Taktik sachlich: die Themen-Schwerpunkte werden permanent verlagert (und die Kurzatmigkeit der Presse kommt dem sehr entgegen): mal geht es um die Renten, dann wieder einmal um die Krankenversicherung, dann sind wieder die Arbeitslosen dran etc. Die Blicke wandern zwischen Seehofer und Blüm; und manchmal tritt Herr Jagoda auf. Oder wenn Sie eine andere Metapher wollen: Es gibt nicht das große Faß, das überläuft, sondern eine Menge kleinerer Fässer, von denen das eine oder andere schon einmal überlaufen kann.

(2) Salami-Taktik zeitlich: Wichtig ist das richtige „timing“ beim Ansetzen der Dauerschrauben. Ende 1996 hieß es so schön: „um die Weihnachtsstimmung“ nicht zu belasten, wird der Bericht der Rentenreform-Kommission noch zurückgehalten (mit dem Vorschlag der Kürzung der Renten auf 65%; Frauen sollen weniger erhalten, weil sie länger leben...)

(3) Politische Semantik: Es ist ein alter Hut, daß Politik auch darin besteht, die Kernbegriffe in den Auseinandersetzungen zu besetzen. Der DGB war da schon geschickt mit seinem „Bündnis für Arbeit“, dem die Arbeitgeber nur wenig (nämlich „und für den Standort Deutschland“) hinzuzusetzen hatten. – Der Gesetzgeber ist eu-

phemistisch, wenn er den Abbau sozialstaatlicher Bestände unter dem Titel „Arbeitsrechtliches Beschäftigungsförderungsgesetz“ versteckt. Hinter dem schönen Motto „mehr Eigenverantwortung“ verbirgt sich nur die Verlagerung gesetzlicher Solidarsysteme auf die private Vorsorge.

(4) Desinformation: Wie man Statistiken über die Situation auf dem Arbeitsmarkt verfälschen kann, läßt sich gut aus anderen Ländern lernen (in Japan werden keine Arbeitslosen über 6 Monate Dauer erfaßt; in den USA kommen die Daten durch Umfragen zustandel). Bei uns gab es Versuche, die Arbeitslosenquote durch Eliminierung der Selbständigen zu schönen; ansonsten wird die Beschränkung auf die offizielle Arbeitslosigkeit (von nun ca. 4,8 Millionen) dazu führen, daß bei einer Vermehrung von Arbeitsplätzen – so sie denn im Namen des Bundespräsidenten eintritt – keine Verminderung der offiziellen Arbeitslosigkeit erfolgt, weil die verdeckte Arbeitslosigkeit samt „stiller Reserve“ abgeschöpft wird.

Der Umgang mit wirtschaftsstatistischen Daten wäre ohnedies ein Kapitel für sich: da wird das Sinken des relativen Anteils der BRD am Weltaußenhandel beklagt; die absoluten Ziffern sehen aber ganz anders aus (21% Zuwachs in 1996 gegenüber 1995). – Auslandsinvestitionen erfolgen nur zu einem ganz geringen Teil in Niedriglohnländern. – Es werden gesetzliche Spitzensteuersätze in verschiedenen Ländern miteinander verglichen, aber nicht die tatsächliche steuerliche Belastung von Untemehmen. – Über die Verteilung von Lasten und Kompensationen werden wir im unklaren gelassen, z.B. im Gesundheitswesen zwischen: Versicherten – Patienten – Ärzten – Krankenhäusern – Krankenkassen – Pharmaindustrie.

(5) Beliebt sind vergleichende Argumente, wenn sie passen. Der Hinweis auf Regelungen in anderen Ländern erfolgt immer dann, wenn sich damit eine Bewegung zum kleinsten gemeinsamen Nenner etwa in der EU rechtfertigen läßt. Auf diese Weise werden ganz neuartige „Konvergenz-Kriterien“ im Bereich des Sozialstaates formuliert.⁽¹⁷⁾

(6) Die Androhung der Standortverlagerung wird zur Disziplinierung benutzt. Vielleicht nur kurzfristige Arbeitsplatzsicherheit wird gegen Leistungsabbau eingetauscht. Die Interpretation des Günstigkeitsprinzips in § 4 Abs. 3 TVG (Änderung tarifvertraglicher Regelungen nur zugunsten des Arbeitnehmers) beschäftigt nunmehr einige deutsche

Arbeitsgerichte, begleitet mit dem Getöse um die Zukunft des Flächentarifvertrages.

(7) Es werden falsche Fronten aufgebaut Z.B. wird aus der Rentenfrage ein Generationenkonflikt gemacht; das Hauptproblem ist aber die Massenarbeitslosigkeit.

(8) Dann ist es nicht mehr weit, um Sündenböcke für die Arbeitslosigkeit zu finden. Ausländer bieten sich da leicht an. Es geht gegen Schwarzarbeiter oder gar gegen Schmarotzer und Faulpelze, die es sich in der sozialen Hängematte bequem gemacht haben. Wer solche Argumente vorbringt, sollte sich zuerst einmal auf seine Steuerehrlichkeit testen lassen.

(9) Abzusehen ist eine verstärkte Ausgrenzung kleinerer Randgruppen, die wenig organisations- und protestfähig sind. Gefährdet sind die Millionen von Arbeitslosen, Alleinerziehende, dauerhaft von Sozialhilfe abhängigen. Betroffen sind schon heute Bettler und Obdachlose,⁽¹⁸⁾ generell Personen, die keinen ökonomischen Status mehr haben und kaum Aussichten einen zu erlangen. Sie fallen aus der Gesellschaft heraus und werden – wie in der Phase der ursprünglichen Akkumulation – einer strafrechtliche Behandlung zugeführt. Das ist dann die einzige Form des sozialen Zusammenhalts.

Man kann nicht auf „Recht als solchem“ vertrauen, auch nicht auf den Glauben an die begrenzende Kraft des Rechts bei den legislativen Entscheidungsträgern. Man muß illusionslos die Gesetzgebungspraxis auf ihre Verteilungs-Folgen hin untersuchen, die politische Propaganda durchleuchten, insbes. darauf achten, inwieweit die ganze Standort-Debatte nicht benutzt wird für eine interne Umverteilung in der BRD. Vor allem muß man sich im klaren sein, daß Rechtspositionen auch einmal erkämpft worden sein mußten. Sie existieren nicht selbstverständlich in einem platonischen Normen-Himmel fort. Auch für die Verteidigung sozialstaatlicher Elemente gilt: wo ein politischer Wille ist, ist auch ein rechtlicher Weg. Nur muß dieser politische Wille eben gegen den Abbau organisiert und mobilisiert werden. ■

Univ.-Prof. Dr. Hubert Rottleuthner lehrt am Institut für Rechtssoziologie und Rechtstatsachenforschung, Fachbereich Rechtswissenschaften an der Freien Universität Berlin; Forschungsschwerpunkte: Effektivitätsforschung, Justizforschung, Recht und Nationalsozialismus, Recht in der DDR.

(17) Diese Strategie ist in anderen Bereichen sehr beliebt: s. die vergleichende Studie zur Korruptionsbekämpfung im Auftrag des bayerischen Justizministeriums; dann sucht sich der Minister die besten Sachen heraus für die BRD: den Lauschangriff, den es im

Land x gibt, die Kronzeugenregelung aus Land y etc. (s. FAZ vom 6.9.1996).

(18) Amerikanische Zustände: In 75% der 50 größten Städte der USA wird Betteln strafrechtlich verfolgt. In der Hälfte dieser Städte ist es Obdachlosen verboten,

sich an öffentlichen Orten aufzuhalten oder dort zu schlafen. Dann gibt es nicht einmal mehr die Freiheit unter Brücken zu schlafen (FR v. 12.12.1996).



Die Ambivalenz der Menschenrechte und das BIM

VON MANFRED NOWAK UND HANNES TRETTER

In Österreich gibt es bis heute kein universitäres Institut für Menschenrechte und auch kein eigenes universitäres Fach Menschenrechte. 1992 wurde von den Autoren ein Ludwig Boltzmann Institut für Menschenrechte (das „BIM“) gegründet, das versucht, interdisziplinäre Wege zu gehen und seine Forschungsergebnisse für Politik und Praxis fruchtbar zu machen.

Im Lauf des letzten halben Jahrhunderts haben sich die Menschenrechte allmählich, aber beständig, zu einem der wichtigsten Faktoren der internationalen Beziehungen entwickelt. Maßnahmen des internationalen Menschenrechtsschutzes werden weiterhin von den davon betroffenen Regierungen in der Regel als unzulässige Einmischung in ihre innerstaatlichen Angelegenheiten und ihre nationale Souveränität empfunden. Dennoch sind es dieselben Regierungen, die im Rah-

men zwischenstaatlicher Organisationen oder ihrer bilateralen Beziehungen zu anderen Staaten geradezu wetteifern, neue und effizientere Verfahren zum Schutz der Rechte der Menschen in anderen Staaten zu entwickeln, ohne sie aber in der Regel durchzusetzen. Diese Ambivalenz der Regierungen und ihrer Repräsentanten bestimmt den Menschenrechtsdiskurs und erklärt das hohe Maß an politischer Sensibilität, Widersprüchlichkeit und Scheinheiligkeit, mit der

diese Debatten geführt werden. Die Regierungen brauchen die Menschenrechte als politische Legitimationsgrundlage und moralische Maxime ihres Handelns in einer Zeit moralischer Verunsicherung und zunehmender Aufdeckung von Menschenrechtsverletzungen, aber sobald sie selbst in die Pflicht genommen werden, reagieren sie meist extrem empfindlich.

Diese Ambivalenz gilt natürlich auch für Österreich. Es gilt heute als Zeichen besonderer demokratischer Reife und rechtsstaatlicher Kultur, sich in den internationalen Beziehungen für die Menschenrechte zu engagieren. Die österreichische Außenpolitik mischt in diesem Wettstreit an prominenter Stelle mit und hat durch viele erfolgreiche diplomatische Initiativen wie beispielsweise die Gastgeberrolle für die UNO-Weltmensenrechtskonferenz 1993 zum positiven Ansehen unseres Landes beigetragen. Auch hat Österreich die meisten relevanten internationalen Menschenrechtsverträge ratifiziert, und die vergleichsweise große politische, soziale, ökonomische und rechtsstaatliche Stabilität unseres Landes trägt dazu bei, daß wir uns für die Situation der Menschenrechte im großen und ganzen nicht zu schämen bräuchten. Dennoch: Sollten es internationale nicht-



haben die Bedeutung der Menschenrechte hervorgehoben. Aber wenn es darum geht, diesem unbequemen Forschungsgegenstand in den relevanten Studiengesetzen einen entsprechenden Stellenwert einzuräumen oder gar Dienstposten und Budgetmittel für die Errichtung eines universitären Menschenrechtsinstituts zur Verfügung zu stellen, endet die Begeisterung. Die Lehre und Forschung auf diesem wissenschaftlichen Gebiet erfolgt weiterhin, wenn überhaupt, im Rahmen größerer rechts- und politikwissenschaftlicher Fächer wie der Rechtsgeschichte, Rechtsphilosophie, dem Straf-, Verfassungs- und Völkerrecht, den internationalen Beziehungen, der Entwicklungspolitik, Friedensforschung oder Frauenforschung. Ob internationaler

staatliche Organisationen wie Amnesty International oder zwischenstaatliche Menschenrechtsorgane wie der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte, das Europäische Komitee zur Verhütung der Folter, der UNO-Ausschuß gegen Rassendiskriminierung oder das Flüchtlingshochkommissariat der Vereinten Nationen wagen, uns wegen Verletzungen der Meinungsfreiheit, wegen Mißhandlungen in der Polizeihaft oder wegen unserer Politik gegenüber Minderheiten, Flüchtlingen und sonstigen Ausländern zu kritisieren, dann reagieren manche österreichischen Politiker und Beamte ähnlich als ihre Kollegen in China, dem Irak oder Kongo. Statt die Vorwürfe unvoreingenommen zu untersuchen, Menschenrechtsverletzungen einzugestehen und die Verantwortlichen zur Rechenschaft zu ziehen, wird nach besten Kräften dementiert, verheimlicht oder gar mit unqualifizierten Angriffen auf die Professionalität und Unabhängigkeit der Kritiker reagiert.

Die Ambivalenz gegenüber Menschenrechten zeigt sich auch in der Wissenschaftspolitik. Es ist unbestritten und in vielen Staaten auch längst anerkannt, daß die Menschenrechte ein soziales, rechtliches und politisches Phänomen sind, welches wert ist, als eigenes, wenn möglich interdisziplinäres, wissenschaftliches Fach anerkannt, erforscht und gelehrt zu werden. Generationen von WissenschaftsministerInnen von Herta Firnberg und Heinz Fischer über Erhard Busek bis zu Rudolf Scholten und Caspar Einem

Menschenrechtsschutz gelehrt wird, steht folglich im Belieben der in den genannten Fächern Lehrenden, und die Studierenden haben an keiner österreichischen Universität (im Unterschied zu den meisten anderen europäischen Staaten) ein Recht, in diesem Fach ausgebildet zu werden oder sich im Rahmen einer Dissertation dafür zu spezialisieren.

Gründung und Tätigkeit des BIM

Aufgrund dieser Erfahrungen haben die beiden Autoren dieses Beitrags gemeinsam mit Felix Ermacora, dem leider viel zu früh verstorbenen Pionier der Menschenrechte in Österreich, Anfang der 90er Jahre die Initiative übernommen, ein wissenschaftliches Menschenrechtsinstitut außerhalb der Universitäten zu etablieren. Mit Hilfe einer anfänglichen Grundsubvention der Ludwig Boltzmann Gesellschaft, die auch viele andere vergleichbare „Orchideenfächer“ unterstützt, gelang es uns, im Rahmen der Ludwig Boltzmann Gesellschaft, einem Verein zur Förderung der wissenschaftlichen Forschung, das Ludwig Boltzmann Institut für Menschenrechte (BIM) im Februar 1992 zu gründen, dem im Jahr 1996 die Gründung des Vereins zur Förderung des Ludwig Boltzmann Instituts für Menschenrechte (BIM-FV) folgte, über den alle diejenigen Projekte abgewickelt werden, die aufgrund der Statuten der Ludwig Boltzmann Gesellschaft nicht im Rahmen des BIM durchgeführt werden können. Am Anfang stand die Erstellung von wissenschaftlichen Länderberichten im Auf-

trag des Innen- und Außenministeriums über die rechtliche und faktische Situation der Menschenrechte in den wichtigsten Herkunftsländern der österreichischen Entwicklungszusammenarbeit im Vordergrund der Forschungs- und Dokumentationstätigkeit des BIM. In der Zwischenzeit ist diese Aufgabe weitgehend abgeschlossen, und die Tätigkeit für das Außenministerium hat sich auf die Vorbereitung, Durchführung und wissenschaftliche Begleitung menschenrechtlich relevanter Entwicklungsprojekte, etwa in Uganda oder Bhutan, verlagert. Nachdem die Vereinten Nationen im Frühjahr 1992 überraschend beschlossen hatten, die zweite Weltkonferenz über Menschenrechte im Juni 1993 in Wien abzuhalten, konzentrierte sich die Arbeit des jungen Instituts in diesem Jahr auf die wissenschaftliche Begleitung und Analyse dieses Großereignisses sowie auf die Koordinierung und Vorbereitung von mehr als 400 Parallelveranstaltungen, die von knapp 1500 Menschenrechtsorganisationen aus aller Welt vor und während dieser Konferenz in Wien durchgeführt wurden.

Infolge der tragischen Ereignisse in Bosnien und Herzegowina entwickelten sich ebenfalls ab 1993 neue Arbeitsschwerpunkte: die empirische Untersuchung ethnischer Säuberungen, verbunden mit einer Analyse dadurch verursachter Verletzungen des internationalen humanitären Rechts; auf der Basis dieser wissenschaftlichen Ergebnisse eine Unterstützung der Tätigkeit des Internationalen Strafgerichts für das ehemalige Jugoslawien in Den Haag; eine politikwissenschaftliche Untersuchung der Politik der internationalen Staatengemeinschaft gegenüber Bosnien-Herzegowina; des Phänomens des Verschwindenlassens, wobei diese Arbeit im Rahmen des BIM-FV zu einer Unterstützung des UNO-Sonderverfahrens zur Suche von Verschwindenden im ehemaligen Jugoslawien führte.

Neuere Schwerpunkte

In den letzten Jahren hat das BIM auch verstärktes Augenmerk auf die Untersuchung der rechtlichen und faktischen Situation der Menschenrechte in Österreich gelegt. Ein Forschungsschwerpunkt ist die konkrete Umsetzung internationaler Menschenrechtskonventionen wie z.B. der UNO-Konvention neu gegen die Folter, gegen Rassendiskriminierung und für die Rechte des Kindes im österreichischen Rechtssystem. Dieser Forschungsschwerpunkt soll in absehbarer Zeit auch auf Übereinkommen über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte sowie zum Schutz der Frauen ausgedehnt werden. Auch die Lehre, Aus- und Fortbildung auf dem

Ist der traditionelle Menschenrechtsschutz noch adäquat?

VON MANFRED NOWAK

Der internationale Menschenrechtsschutz hat sich seit Ende des Kalten Krieges grundlegend geändert. Die Herausforderungen der Zukunft erfordern aber neue rechtliche Instrumentarien.

Gebiet der Menschenrechte rückt zunehmend in den Vordergrund, weshalb im Rahmen der UNO-Dekade für Menschenrechtserziehung (1995-2004) mit Unterstützung des Unterrichtsministeriums am BIM-FV eine eigene Servicestelle für Menschenrechtserziehung an österreichischen Schulen eingerichtet wurde.

Aus Anlaß des Menschenrechtsjahres 1998 und der Tatsache, daß der 50. Jahrestag der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte (10.12. 1998) zeitlich mit der ersten österreichischen Präsidentschaft in der Europäischen Union zusammenfällt, hat der BIM-FV in Zusammenarbeit mit dem Außenministerium ein entsprechendes Projekt zur wissenschaftlichen Begleitung und Koordinierung menschenrechtlicher Veranstaltungen und Initiativen in diesem Jahr begonnen. Da die österreichische Bundesregierung dem Schutz der Menschenrechte einen besonderen Stellenwert im Rahmen ihrer EU-Präsidentschaft eingeräumt hat, bleibt zu hoffen, daß diesen Worten auch entsprechende Taten im Inland, etwa im Rahmen der Menschenrechtsbildung, folgen werden.

Eine Darstellung ausgewählter Tätigkeitsfelder des BIM und des BIM-FV folgt in weiteren Beiträgen in diesem Heft. Es soll hier nicht weiter vertieft werden, wie schwierig es ist, in Zeiten von Sparbudgets, die unter anderem zum völligen Wegfall des Grundbudgets seitens der Ludwig Boltzmann Gesellschaft geführt haben, ein privatwirtschaftlich geführtes Menschenrechtsinstitut in Österreich am Leben zu erhalten. Es sei daher an erster Stelle allen MitarbeiterInnen des BIM und des BIM-FV, die durch ihre unermüdlige, hoch qualifizierte und engagierte, zum Teil unentgeltliche, ansonsten schlecht bezahlte Tätigkeit die beachtlichen wissenschaftlichen Ergebnisse des Instituts seit nunmehr sechs Jahren ermöglicht haben, herzlichst dafür Dank und Anerkennung ausgesprochen. Darüber hinaus möchten wir den zahlreichen Personen in öffentlichen und privaten Institutionen, die durch ihr persönliches Engagement dazu beigetragen haben, daß das BIM Aufträge, Kooperationsverträge, Förderungen und Subventionen erhält, danken. Schließlich danken wir jenen, die durch ihre Mitgliedschaft und/oder Tätigkeit im 1996 gegründeten Verein zur Förderung des Ludwig Boltzmann Instituts für Menschenrechte ihre Solidarität mit dem Institut und seinen Zielen zum Ausdruck gebracht und dieses unterstützt haben. ■

Ao.Univ.Prof. Dr. Manfred Nowak und Ass.Prof. Dr. Hannes Tretter sind Leiter des Ludwig Boltzmann Instituts für Menschenrechte in Wien.

Traditionell bedeutet der Schutz der Menschenrechte im Völkerrecht, daß sich die Staaten im Rahmen internationaler Organisationen auf gewisse Mindeststandards einigen, diese durch die Ratifikation entsprechender Konventionen als völkerrechtlich bindend anerkennen und ein zwischenstaatliches Organ damit beauftragen, die Einhaltung dieser Verpflichtungen zu überwachen. Aus Angst vor der Aushöhlung ihrer Souveränität achten die Staaten jedoch mit Argusaugen darauf, daß diesen Schutzorganen keine allzu weitreichenden Befugnisse übertragen werden. Dies geschieht zum einen dadurch, daß man sie mit Regierungsvertretern (Diplomaten oder anderen leitenden Beamten) besetzt (Beispiele: UNO-Menschenrechtskommission, die meisten OSZE-Organe oder diverse Regierungskomitees im Europarat), und zum anderen dadurch, daß man ihre Befugnisse auf weitgehend wirkungslose Verfahren wie die periodische Überprüfung von Staatenberichten beschränkt. Nur in Ausnahmefällen werden unabhängige Expertenorgane (im Fall der Europäischen und Inter-Amerikanischen Menschenrechtskonvention sogar Gerichte) mit menschenrechtlichen Schutzaufgaben betraut, aber auch hier versuchen die Regierungen durch die Besetzung dieser Organe deren Unabhängigkeit zu untergraben, wie die jüngsten Vorgänge bei der Bestellung der Richter zum ständigen Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte, nicht zuletzt in Österreich, belegen.

Mit anderen Worten: Der maximale Schutz des Individuums gegen staatliche Willkür, zu dem sich die Staaten im Rahmen des traditionellen Menschenrechtssystems bisher durchringen konnten, sieht wie folgt aus: Das Opfer von willkürlicher Haft, Fol-

ter, Zensur, Enteignung oder anderer Verletzungen der klassischen bürgerlichen und politischen Rechte kann sich nach erfolgter Verletzung und Erschöpfung des innerstaatlichen Rechtswegs im Wege einer Individualbeschwerde an eine internationale Instanz wenden. Im besten Fall entscheidet ein Gericht wie der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte nach mehreren Jahren, daß der betreffende Staat seine Menschenrechte verletzt hat und verurteilt die Regierung zur Zahlung einer geringfügigen Geldsumme, die meist nicht über die Anwaltskosten und Barauslagen während des Verfahrens hinausgeht. Nur in ganz seltenen Ausnahmefällen besonders kooperationswilliger Regierungen führt eine derartige Verurteilung auch zu gesetzlichen Änderungen oder gar zur Suspendierung oder Bestrafung der verantwortlichen Beamten.

In diesem Sinn: Problem Souveränität

Das System des traditionellen Menschenrechtsschutzes versagt jedoch, sobald die Regierungen aus politischen Gründen nicht kooperieren wollen (Beispiel: die systematische Verletzung der Rechte von Ausländern und Flüchtlingen in den meisten Europaratsstaaten, von der willkürlichen Verhängung der Schubhaft bis zur Verletzung des Refoulement-Verbots bei ihrer Ausweisung oder Zurückschiebung), sowie bei Fällen schwerer und systematischer Menschenrechtsverletzungen wie beispielsweise in der Türkei, ganz zu schweigen vom ehemaligen Jugoslawien oder ähnlichen Kriegs- und Krisengebieten in anderen Regionen. Auch auf die zunehmenden Bedrohungen der Menschenrechte durch nicht-staatliche Machtträger (von Aufständischen und Guerillaorganisationen über die

Mafia und Drogenkartelle bis hin zu multinationalen Konzernen und der Weltbank) hat das traditionelle Menschenrechtsschutzsystem bisher keine Antwort gefunden.

Bewegung im Bereich der Menschenrechtsinstitutionen

Da ethnische und religiöse Spannungen und daraus resultierende bewaffnete Konflikte heute für einen Gutteil der Menschenrechtsverletzungen (durch staatliche wie nicht-staatliche Machttäger) in aller Welt verantwortlich sind, und die in Bosnien und Rwanda sogar bis zum Völkermord führten, sind die Aufgaben der Friedenssicherung und des Menschenrechtsschutzes näher aneinandergerückt. Gerade im Bereich der kollektiven Friedenssicherung hat die internationale Gemeinschaft in den letzten Jahren völlig neue Wege beschritten. Durch das Ende des Kalten Krieges ist vor allem der Sicherheitsrat der Vereinten Nationen aus seiner jahrzehntelangen Agonie erwacht. Dadurch wurde nicht nur die in Kapitel VII der UNO-Satzung vorgesehene kollektive Friedenssicherung ermöglicht, sondern der internationale Menschenrechtsschutz erhielt auch neue Impulse. Parallel zum traditionellen System des Menschenrechtsschutzes hat sich im Rahmen einer neuen Generation Friedenserhaltender und friedensstiftender Operationen der Vereinten Nationen und regionaler Organisationen wie der OSZE (vom Irak und Kambodscha über Somalia, Rwanda, Haiti, El Salvador und Guatemala bis zum ehemaligen Jugoslawien und die Kaukasus-Region) ein neues System des „Menschenrechtsschutzes im Feld“ entwickelt. Auch wenn dieses System noch in den Kinderschuhen steckt, von den politischen Interessen einzelner Staaten wie insbesondere den Vereinigten Staaten, dominiert wird und ein klares theoretisches Konzept sowie Professionalität in der Durchführung weitgehend vermissen läßt, so kann dennoch nicht bezweifelt werden, daß die Zukunft des internationalen Menschenrechtsschutzes im Feld liegt. Mit dem umfassenden Sicherheitskonzept der OSZE, das Menschenrechte und Demokratie als wesentliche Elemente von Frieden und Sicherheit definiert, und mit den Friedensoperationen der Vereinten Nationen wurde erstmals der entscheidende Schritt vom theoretischen Schutzanspruch zur effektiven Durchsetzung der Menschenrechte (auch gegen den Willen der betroffenen Staaten) und zur Verhütung weiterer Menschenrechtsverletzungen gesetzt. Die Schaffung eines UNO-Hochkommissariats als wichtigstes Ergebnis der Wiener Weltkonferenz über Menschenrechte 1993 bietet darüber hinaus die institutionelle Basis für menschenrechtliche Feldeinsätze

unabhängig von bewaffneten Konflikten. Als langfristiges Ziel ist sogar an die Errichtung von ständigen Büros des Hochkommissariats mit präventiven Menschenrechtsbeobachtern und Frühwarnsystemen in möglichst vielen Staaten der Welt gedacht.

Das internationale Strafrecht

Das neue Selbstbewußtsein des UNO-Sicherheitsrats hat weiters zur Reaktivierung einer alten Idee geführt, die in den Kriegsverbrecherprozessen von Nürnberg und Tokio kurzfristig verwirklicht worden war, im Zeitalter des Kalten Kriegs jedoch wieder in der Versenkung verschwunden ist: der individuellen strafrechtlichen Verantwortung für Kriegsverbrechen und Verbrechen gegen die Menschlichkeit. Falls die durch den Sicherheitsrat geschaffenen internationalen ad hoc-Strafgerichte für das ehemalige Jugoslawien und Rwanda einigermaßen funktionieren (wofür derzeit viele Anzeichen sprechen) und schließlich in absehbarer Zeit zur Errichtung eines ständigen Internationalen Strafgerichts mit umfassenden Kompetenzen führen (wofür die Chancen derzeit ebenfalls relativ gut stehen), so könnte dies den internationalen Menschenrechtsschutz geradezu revolutionieren. Nach traditionellem Völkerrecht sind nämlich auch für schwerste und massenhafte Menschenrechtsverletzungen ausschließlich die betreffenden Staaten und nicht die individuellen Täter verantwortlich. Dieses System der rechtlichen wie faktischen Straflosigkeit für Menschenrechtsverbrecher wie Idi Amin, Pol Pot oder Augusto Pinochet ist eine der Hauptursachen für die weitverbreitete Ignorierung internationaler Menschenrechtsstandards. Wie das innerstaatliche Strafrecht durch seine abschreckende Wirkung im großen und ganzen ein geeignetes Mittel zur Bekämpfung der Kriminalität darstellt, so könnte sich das internationale Strafrecht unter der Voraussetzung, daß es effektiv, nicht selektiv, gerecht und nicht auf bewaffnete Konflikte beschränkt ist, zu einem entscheidenden Instrument zur Verhütung von Menschenrechtsverletzungen entwickeln.

Fortschritte in die Zukunft

Mit diesen Überlegungen bin ich bereits tief ins 21. Jahrhundert vorgedrungen, ohne mich jedoch in menschenrechtlichen Illusionen fernab der Realität zu verlieren. Im Gegenteil: Trotz aller Debatten und Scheingefechte über die Universalität der Menschenrechte, über menschenrechtliche Nord-Süd-Konflikte oder vermeintliche Eingriffe in sogenannte innerstaatliche Angelegenheiten steht die Schaffung eines internationalen Strafgerichtshofs unmittelbar bevor, weiten sich menschen-

rechtliche Feldeinsätze rasant aus und spielen Menschenrechte und Demokratie eine zunehmend wichtige Rolle in den internationalen Beziehungen. In Ermangelung überzeugender und gerechterer Regelungssysteme für zwischenmenschliches und zwischenstaatliches Zusammenleben entfalten die Menschenrechte eine Eigendynamik, die von den Regierungen mit überkommenen Konzepten wie dem klassischen Souveränitätsdogma kaum mehr zu bremsen sein wird.

Gänzlich neue Aufgabenstellungen

Die großen Gefahren und Herausforderungen für den Menschenrechtsschutz im nächsten Jahrhundert sind allerdings nicht die traditionellen Verletzungen durch Akte der Staatsräson, sondern die Auflösung staatlicher Machtstrukturen sowie globale Bedrohungen durch weltweit vernetzte Multis, organisierte Kriminalität, ethnische und religiöse Intoleranz, ungebremstes Bevölkerungswachstum gepaart mit globaler Armut und Umweltzerstörung im Zeitalter eines rücksichtslosen Neoliberalismus.

Angesichts dieser existentiellen Bedrohung der individuellen Menschenwürde und des Überlebens der Menschheit als solche erscheinen die unzähligen Urteile des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte über eine etwas zu lange Verfahrensdauer vor italienischen und anderen europäischen Gerichten etwas am Kern der Idee eines völkerrechtlichen Menschenrechtsschutzes vorbeizugehen.

Das häufig vorgebrachte Argument, daß wir in Europa glücklich sein sollten, uns mit diesen vergleichsweise lapidaren Menschenrechtsverletzungen auseinandersetzen zu müssen, geht meines Erachtens ins Leere. Auch in den reichen und hochentwickelten Demokratien Europas gibt es viele Millionen Arbeitslose, zunehmende Armut, Rassismus, Xenophobie, Gewalt und sonstige ernste Menschenrechtsprobleme, doch hat das traditionelle Instrumentarium des Menschenrechtsschutzes auf diese Bedrohungen der Menschenwürde noch wenig Antworten gefunden. Es ist daher an der Zeit, sich Gedanken über eine bessere Verknüpfung von traditionellen und modernen Formen des Menschenrechtsschutzes zu machen und innovative Konzepte zu entwickeln, um auf die neuen Herausforderungen rechtzeitig und adäquat reagieren zu können. ■

Dr. Manfred Nowak ist ao. Univ.Prof. am Institut für Staats- und Verwaltungsrecht der Universität Wien, wissenschaftlicher Leiter des BIM und Vizepräsident der Menschenrechtskammer für Bosnien-Herzegowina in Sarajewo.

Zur Idee der Menschenpflichten

Moralin in 18 Dosen

VON HANNES TRETTER

Die „Neue Unübersichtlichkeit“ durch Globalisierung und Neoliberalismus hat zu Verunsicherungen und Bedrohungen geführt, denen eine Reihe von „elder statesmen“ mit der Verabschiedung einer „Allgemeinen Erklärung der Menschenpflichten“ begegnen wollen. Dem steht die These gegenüber, daß Grundpflichten verzichtbar und dafür die Menschenrechte zu stärken sind.

Helmut Schmidt hat in einem vielbeachteten Aufsatz („Zeit, von den Pflichten zu sprechen“) in der deutschen Zeitschrift „Die Zeit“ vom 3.10.1997 eine „Allgemeine Erklärung der Menschenpflichten“ gefordert, die, so wie 1948 die „Allgemeine Erklärung der Menschenrechte“, von den Vereinten Nationen beschlossen und zu einem Leitbild für verantwortungsbewußte BürgerInnen werden soll. Diese Allgemeine Erklärung der Menschenpflichten wurde vom *Inter Action Council* ausgearbeitet, dem so honorige „elder statesmen“ wie eben *Helmut Schmid* als Vorsitzender, *Malcom Fraser*, *Oscar Arias Sánchez*, *Lord Callaghan*, *Jimmy Carter*, *Miguel de la Madrid Hurtado*, *Kurt Furgler*, *Valéry Giscard d'Estaing*, *Felipe González*, *Kenneth Kaunda*, *Shimon Peres*, *José Sarney*, *Pierre Elliot Trudeau* und *Franz Vranitzky* u.a. angehören.

Schmidt, der für die elder statesmen offenbar federführend war, zeichnet in seinem Beitrag das Gedankengebäude der Erklärung nach, die angeblich in „jahrelanger Vorarbeit durch geistliche, philosophische und politische Führer aus der ganzen Welt und aus allen großen Religionen“ (ohne daß diese genannt werden) entstanden ist: Die Freiheit des Einzelnen, wie sie in den Grundrechten zum Ausdruck kommt, dürfe nicht dazu führen, daß sie ohne individuelle Verantwortung ausgeübt und verwirklicht werden dürfe. Wenn jemand ausschließlich seine eigenen Rechte verfolge und keinerlei Pflichten und Verantwortungen akzeptiere, dann könne „ein Volk und sein Staat – oder die Menschheit als ganze – in Feindschaften, in Konflikte und schließlich in Chaos verfallen“. Ohne Verantwortungsbewußtsein der einzelnen könne Freiheit zur Vorherrschaft der Starken und Mächtigen verkommen. Deshalb sei es eine stetige Aufgabe der Politiker und Staats-

bürger, Rechte und Verantwortlichkeiten im Gleichgewicht zu halten. Der sittliche Imperativ der Menschenrechte gegenüber der Menschheit sei in Gefahr. Denn zum einen würden die Menschenrechte selektiv als aggressives Instrument außenpolitischer Persion benutzt (hier zitiert *Schmidt* die USA), zum anderen bestehe eine Ablehnung des typisch westlichen Menschenrechtsverständnisses seitens Staaten der Dritten Welt und anderer als christlicher Religionen, die andere Vorstellungen vom Menschen und seiner Würde haben. Deshalb sei es denkbar, daß es im Zuge eines „Kampfes zwischen einander prinzipiell und sogar tiefgegründet feindlich gegenüberstehenden Kulturen“ zu einem „clash of civilizations“ im Sinne *Samuel Huntingtons* komme. Die wirtschaftliche Globalisierung stehe dem nicht entgegen, im Gegenteil, sie könne neue Interessenkonflikte mit sich bringen. Wenn Politiker und Bewahrer der Religionen nicht gegenseitig ihr religiöses, kulturelles und zivilisatorisches Erbe respektieren, wenn die Menschen nicht lernen sollten, die beiden kategorischen Imperative der Freiheit und der Verantwortlichkeit miteinander im Gleichgewicht zu halten, dann könne der Friede zwischen ihnen zerbrechen. Deshalb sei es Zeit, über „Human Responsibilities“ zu sprechen – nicht nur für das Individuum, sondern ebenso für die politischen Autoritäten, für die religiösen Gemeinschaften und Kirchen, für die Nationen. Nicht nur für die Regierungen, sondern ebenso für die international produzierenden, Handel treibenden oder finanzierenden Konzerne. Die Verfolgung von Rechten ohne eigenes Pflichtbewußtsein könne ins Chaos führen. Verantwortungsbewußtsein gegenüber Pflichten setze voraus, daß jeder Mensch seine Pflichten kennt, wobei der alte römische Grundsatz „Res publica suprema

lex“ eine gute Orientierungshilfe böte. Keine Demokratie und keine offene Gesellschaft könne auf die Dauer ohne das doppelte Prinzip von Rechten und Pflichten Bestand haben. Soll der drohende Zusammenstoß zwischen Kulturen vermieden werden, sei ein minimaler ethischer Grundkonsens, der von allen anerkannt wird, vonnöten.

Die Erklärung sieht folgende Pflichten vor:

- ◆ alle Menschen menschlich zu behandeln (Art 1);
- ◆ kein unmenschliches Verhalten zu unterstützen und sich für die Würde und Selbstachtung aller anderen einzusetzen (Art 2);
- ◆ Gutes zu fördern und Böses zu vermeiden (Art 3);
- ◆ zur Übernahme solidarischer Verantwortung im Sinne des Grundsatzes: „Was du nicht willst, das man dir tu“, das füg' auch keinem andern zu“ (Art 4);
- ◆ Leben zu achten (Art 5);
- ◆ zur Gewaltfreiheit (Art 6);
- ◆ zum Schutz von Menschen, Tieren, Luft, Wasser und Boden (Art 7);
- ◆ sich integer, ehrlich und fair zu verhalten (Art 8);
- ◆ für alle, „denen die notwendigen Mittel gegeben sind“, ernsthafte Anstrengungen zu unternehmen, um Armut, Unterernährung, Unwissenheit und Ungleichheit zu überwinden und für alle Menschen Würde, Freiheit, Sicherheit und Gerechtigkeit zu fördern (Art 9);
- ◆ eigene Fähigkeiten durch Fleiß und Anstrengung zu entwickeln (Art 10);
- ◆ zur verantwortungsvollen Verwendung von Eigentum, wirtschaftliche und politische Macht nicht als Mittel zur Herrschaft, sondern im Dienst wirtschaftlicher Gerechtigkeit und sozialer Ordnung einzusetzen (Art 11);
- ◆ wahrhaftig zu reden und zu handeln und nicht zu lügen (Art 12);
- ◆ zur Beachtung berufsspezifischer ethischer Codices (Art 13);
- ◆ zum verantwortungsvollen und umsichtigen Gebrauch der Medienfreiheit (Art 14);
- ◆ zu Toleranz und Achtung gegenüber Andersgläubigen (Art 15);
- ◆ zu Achtung und Verständnis in der Partnerschaft (Art 16);
- ◆ zu Liebe, Treue und Vergebung in der Ehe, die Sicherheit und gegenseitige Unterstützung garantieren soll (Art 17);
- ◆ zu vernünftiger Familienplanung sowie Liebe, Achtung und Wertschätzung und Sorge zwischen Eltern und Kindern (Art 18).

Keine Bestimmung dürfe so ausgelegt werden, daß sich daraus ein Recht zu einer Handlung ergibt, die auf die Vernichtung der in dieser Erklärung und in der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte 1948 angeführten Pflichten, Rechte und Freiheiten abzielt.

Starkes Moralin, das sich liest wie die Zehn Gebote. Es wäre zur Tagesordnung überzugehen, zeugte diese Initiative der elder statesmen nicht von einer völligen Verunsicherung einer politischen Elite, die lange Jahre hindurch die Szepter geführt hat und das zu einem Teil mitzuverantworten hat, was ih-

In dieser Situation erscheint der Aufruf zur Verabschiedung einer „Allgemeinen Erklärung der Menschenpflichten“ angesichts dessen, daß das Schiff aus dem Ruder gelaufen ist, wie eine Verzweiflungstat, die glaubt, mit einem Appell an die (vermeintlichen) Tugenden des Menschen und der „guten Herrscher“ (*Niccolò Machiavelli*) das Steuer herumreißen zu können. Freilich nicht zu neuen Ufern, sondern in den alten Hafen der Staatsräson, der mit Klippen übersät und wo die Strandung vorhersehbar ist.

Vieles ist nicht neu, weil in der Rechtsordnung schon verankert (Recht auf Leben, Ge-

bot der menschenwürdigen Behandlung, Gewaltverbot für Private, Schutz von Menschen, Tieren und der Elemente, verantwortungsvoller Gebrauch der Medienfreiheit, Schutz der Religion, Familienrecht). Anderes fordert ein bestimmtes sittliches und soziales Verhalten.

Die Einwände sind grundsätzlicher Art: Moral vor Recht scheint die Devise. Pflichten statt Rechte. Rechtsverfolgung führt ins Chaos, Pflichtentreue nicht? In der Geschichte haben meist Staaten mit Legitimitätsdefiziten und autoritären, repressiven Strukturen den Versuch unternommen, mit dem Aufruf zu Pflichtbewußtsein dieses Manko auszugleichen



nen nun Sorge bereitet: Der Verfall traditioneller Wertvorstellungen und gesellschaftlicher Strukturen, die Auflösung althergebrachter politischer Konstellationen und Allianzen, und ein Rückzug der Politik aus ihrer Verantwortlichkeit für wirtschaftliche Entwicklung und soziale Standards, hervorgerufen durch Globalisierung und Neoliberalismus. Noch ist nicht klar, wohin der Weg führen soll, noch ist vieles nicht bewußt. Es ist die „Neue Unübersichtlichkeit, die Krise des Wohlfahrtsstaates und die Erschöpfung utopischer Energien“ (*Jürgen Habermas*, 1985), die verunsichert und lähmt.

(Weimarer Republik, Drittes Reich, ehemalige kommunistische Staaten, Militärregime). Staaten mit funktionierenden demokratischen und rechtsstaatlichen Strukturen, die von den Menschen, die in ihnen leben, als fair und gerecht empfunden werden und deren Herrschaftsanspruch daher auch als legitim anerkannt wird, kommen ohne große moralische Appelle und Pflichtendiskussion aus. Sie bieten Rahmenbedingungen, in denen sich das Individuum frei und selbstbestimmt in Würde entfalten kann und auf diese Weise seine „Qualität“ in den gesellschaftlichen Evolutionsprozeß für eine höhere

Qualität einbringt.⁽¹⁾ In diesem Aufeinanderprallen der Qualitäten übernimmt das Recht die bedeutende Rolle des Interessenausgleichs. Dieser Prozeß bringt oft Neues, Unbekanntes hervor, stellt Bestehendes in Frage, führt zu Phasen der Neuorientierung und wird daher oftmals mit Unbehagen betrachtet oder stößt gar auf Ablehnung. Er ist aber unverzichtbar, um diejenigen neuen Qualitäten herauszufiltern, die in die Zukunft weisen. Ohne sie würde jede Entwicklung stagnieren.

Macht korrumpiert und bereitet den Boden für Willkür. Über Macht verfügen Regierungen, Parteien, Interessensverbände, Konzerne, Religionsgemeinschaften usw. Sie setzen durch, was sie für richtig halten. Gefährdungen gehen von ihnen aus, nicht vom Einzelnen. „Gemeinwohl vor Selbstverwirklichung“, „Res publica suprema lex“⁽²⁾, schreibt *Helmut Schmidt*. Definiert von denjenigen, die Macht haben, sie aber mißbrauchen, wenn sie nicht unter Kontrolle stehen. Moralische Appelle, Pflichtenkataloge ohne Durchsetzbarkeit als Kontrollinstanz für Mächtige? Mittel zur Unterdrückung der Schwachen, der Minderheiten, Gönntertum statt Sozialabgaben! Dagegen: juristische Kontrolle der Gewalten, prozessual und materiell, durch ein wohlausgebildetes System der „checks and balances“; wieder stärkere, lenkende Ingerenz der Staaten auf die Wirtschaft; Herrschaft des (demokratisch legitimierten) Rechts und – der Grundfreiheiten und Menschenrechte!

„Freiheit besteht darin, alles tun zu können, was anderen nicht schadet. So hat die Ausübung der natürlichen Rechte eines jeden Menschen nur die Grenzen, die den anderen Gliedern der Gesellschaft den Genuß der gleichen Rechte sichern. Diese Grenzen können allein durch Gesetz festgelegt werden“, formulierte schon Artikel 4 der Französischen Erklärung der Menschen- und Bürgerrechte von 1789. Freiheitsgewährleistung mit der Pflicht zur Achtung der Rechte anderer. Freiheit und Gleichheit sind kein Widerspruch, sondern bedingen einander, nur in der Begrenzung der Freiheit kann Gleichheit verwirklicht werden, zugleich muß eine materiell verstandene Gleichheit „jedem das Seine“ geben. Der so immanent beschränkten Freiheit des Individuums entspricht die Pflicht des Staates und aller anderen Menschen, diese Freiheit zu respektieren. Pflichten sind im Freiheitsbegriff aller Grund- und Menschenrechte miteingeschlossen. Sämtliche moderne Grundrechtskataloge und in-

(1) Zur Theorie der Qualitäten Robert M. Pirsig, *Lila oder ein Versuch über Moral*, 1992.

(2) Übrigens kein Grundsatz des alten römischen

Rechts, sondern eine Grundsatzformel des byzantinischen Militärstaats des Justinian, auf den auch die Unterscheidung zwischen privatem und öffent-

lichem Recht zurückzuführen ist, um den Herrschaftsanspruch des Staates juristisch leichter durchsetzen zu können.



Menschenrechte ausgerechnet der Bock (nämlich der Staat) zum Gärtner (zu demjenigen, der sie zu effektuieren hat) gemacht wurde, sind die Rechte und Freiheiten und ist die Einhaltung der Rechtsordnung zu stärken. Nur sie bieten die Garantie, daß sich Gerechtigkeit für alle entwickelt. Und gerade hier liegt das Problem: Obwohl die europäischen Staaten hochentwickelte Rechtssysteme vorzuweisen haben, mangelt es an entsprechendem Rechtsbewußtsein. Vor allem die Mächtigen sind es, die dieser Vorwurf trifft. Mangelndes Verfassungsverständnis, skeptische bis ablehnende Haltung gegenüber den Grund- und Menschenrechten als „realitätsfernen“ oder „il-

lusionarischen“ Rechten oft als lästig empfundener Minderheiten, deren Behandlung durch die Mehrheit aber Qualitätsmerkmal eines funktionierenden demokratischen Rechtsstaats ist, ist ihnen zur Last zu legen. Und Verärgerung, wenn der Rechtsweg beschritten wird, um zu sehen, wer das bessere Argument für sich hat, auch wenn's manchmal nichts nützt. Also kein gesellschaftlicher Diskurs über Grund- und Menschenrechte, Grundwerte unserer Gesellschaft?

ternationale menschenrechtliche Übereinkommen bringen dies durch formale oder inhaltlich determinierte Vorbehaltstatbestände zum Ausdruck. Die Grundrechtsdogmatik hat für jede Freiheit auf allen Geltungsebenen deren Relativität herausgearbeitet, sei es auf der Ebene der Abwehr staatlicher Eingriffe, sei es auf der Ebene staatlicher Gewährleistungspflichten, sei es im Rahmen mittelbarer und unmittelbarer Drittwirkung gegenüber Privaten. Zweifellos wäre die Grundrechtsbindung Privater zu intensivieren. Für den Ausgleich kollidierender privater oder öffentlicher Interessen wurde der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit entwickelt, der individuelle Gerechtigkeit in jedem einzelnen Fall ermöglicht. Übe ich meine Freiheit nicht verantwortungsvoll – daß heißt im Sinne berechtigter entgegengesetzter Interessen – aus, werde ich mich nicht erfolgreich auf sie berufen können. Bestehen dagegen meine Ansprüche zu Recht, so besteht die Pflicht für alle anderen und den Staat, diese zu respektieren.

Eigene Pflichtenkataloge sind daher verzichtbar. Und nicht nur das: Wir sollten auf sie generell verzichten, denn sie bergen die Gefahr in sich, daß gerade der Staat und die Mächtigen imstande sind, sie einzufordern ohne sich selbst daran zu halten. Daher und weil für den Schutz der Grund- und



Und nicht nur unserer Gesellschaft: Grund- und Menschenrechte sind eines der wenigen weltweit anerkannten Wertesysteme, selbst wenn sie oft unterschiedlich ausgelegt und nicht eingehalten werden. Dennoch stellen die in den internationalen Menschenrechtsübereinkommen verankerten Rechte und Freiheiten einen weltweit einzigartigen Grundkonsens dar – trotz berechtigter Debatte über die Frage ihrer Universalität oder kulturellen Diversität. Dieser Dialog aber ist verstärkt zu führen – und nicht die Frage der Einführung universeller Pflichten (die im übrigen in der Gestalt der vorgelegten Erklärung stark westlich ausgelegt sind). Nur ein Konsens über weltweit und für alle geltende – und vor internationalen Organen durchsetzbare – Rechte und Freiheiten oder aber die Respektierung unterschiedlicher Auffassungen im Verständnis der Menschenrechte vermag einen allfälligen „clash of civilizations“ zu vermeiden. Was aber nicht bedeutet, Unterdrückung und Verfolgung von Menschen wo auch immer hinzunehmen. Im Gegenteil: Das menschenrechtliche Bekenntnis der Staatengemeinschaft verlangt die Einmischung überall dort, wo Menschenrechte massiv in Gefahr sind. Das Argument, daß die Frage der Gewährleistung von Menschenrechten eine rein innerstaatliche Angelegenheit ist und diesbezügliche Einmischungen unzulässig sind, kann mittlerweile als überholt betrachtet werden.

Den Gefahren, die von der – auch von *Helmuth Schmidt* zitierten – Globalisierung und dem Neoliberalismus ausgehen, muß auch – und vor allem – auf einer internationalen Ebene menschenrechtlich begegnet werden. Sehr zurecht hat *George Soros* erst kürzlich vor den Gefahren der durch Globalisierung und Neoliberalismus bedingten Armutsfalle gewarnt, die ein revolutionäres Potential ersten Ranges darstellt. Er fordert mit gutem Grund eine Stärkung von Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und Menschenrechten, auch und insbesondere den sozialen und wirtschaftlichen. Selbst wenn dies aus dem Interesse heraus geschieht, die weltweiten kapitalistischen Strukturen nicht zu gefährden, kämen solche Initiativen – im Sinne eines Interessenausgleichs – allen zugute. Nur die *Trias Demokratie – Rechtsstaat – Menschenrechte* vermag auf Dauer Stabilität und Sicherheit in einem – individuell und kollektiv gesehen – umfassenden Sinn zu gewährleisten. ■

Dr. Hannes Tretter ist Ass.Prof. am Institut für Staats- und Verwaltungsrecht der Universität Wien und wissenschaftlicher und administrativer Leiter des Ludwig Boltzmann Instituts für Menschenrechte.



Menschenrechtsjahr 1998

Der Stand der Dinge

VON INGRID KIRCHER

Das Jahr 1998 setzt aufgrund zweier Anlässe einen besonderen menschenrechtlichen Schwerpunkt. Einerseits der 50. Jahrestag der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte (AEMR) am 10. Dezember 1998, andererseits die erste Überprüfung der Ergebnisse der UN-Weltkonferenz über Menschenrechte fünf Jahre nach der Konferenz, welche 1993 in Wien stattfand.

Beide Anlässe bieten eine ausgezeichnete Gelegenheit, die Bedeutung der Menschenrechte einer breiteren Öffentlichkeit zugänglich zu machen sowie die Errungenschaften und Defizite im internationalen Menschenrechtsschutz fünf Jahre nach der Weltkonferenz zu analysieren. Die wesentliche Herausforderung ist, über eine rhetorische Beteuerung der Relevanz der Menschenrechte hinaus konkrete Schritte für die Umsetzung des internationalen Menschenrechtsschutzes zu setzen und so zu einer Stärkung der Menschenrechte beizutragen. Dabei sollen gerade aus Österreich, das aufgrund seiner Gastgeberrolle der Weltkonferenz und durch seine Präsidentschaft der Europäischen Union im zweiten Halbjahr 1998

besonders gefordert ist, wesentliche Impulse kommen.

Was den prozedurellen Rahmen des Follow-up zur Weltmenschenrechtskonferenz anbelangt, so sind Staaten, UN-Sonderorganisationen, regionale und nationale Organisationen sowie NGOs in der „Wiener Erklärung und dem Aktionsprogramm“ (VDPA) aufgefordert, zum Anlaß des 50. Jahrestages der „Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte“ (AEMR) über die Umsetzung der VDPA an die UN Hochkommissarin für Menschenrechte zu berichten. Auf diesen Berichten aufbauend wird die Hochkommissarin der UN-Menschenrechtskommission einen interimistischen Bericht vorlegen. Was den Beitrag des UN-Systems bei der Umset-

zung der VDPA anbelangt, so soll dieser auf dem diesjährigen Koordinationssegment des Wirtschafts- und Sozialrates (ECOSOC) im Juli analysiert werden. Schließlich wird die UN-Generalversammlung auf der Basis des Endberichts der Hochkommissarin eine erste Bilanz betreffend der Umsetzung der VDPA ziehen.

Wegen der Kürze des Artikels ist es nicht möglich, auf die verschiedenen Schwerpunktthemen und die geplanten Aktivitäten im Menschenrechtsjahr 1998 im Detail einzugehen. Es sollen jedoch die folgenden wesentlichen Zielsetzungen des Menschenrechtsjahres 1998 kurz erläutert werden: die Stärkung des Büros der UN Hochkommissarin für Menschenrechte, eine bessere Integration der Menschenrechte im UN-System und die Stärkung der menschenrechtlichen Tätigkeiten der regionalen Organisationen, hier am Beispiel der Europäischen Union; die Umsetzung der internationalen Menschenrechtsinstrumente auf nationaler Ebene. Abschließend wird auf die wichtige Rolle der NGOs im Menschenrechtsbereich eingegangen.

Unterstützung und Stärkung des Büros der UN Hochkommissarin für Menschenrechte

Die Schaffung des Amtes eines UN Hochkommissars für Menschenrechte gilt als einer der wesentlichen Erfolge der Wiener Weltkonferenz. Eine Analyse der Amtszeit des ersten Hochkommissars, des equatorianischen Diplomaten José Ayala Lasso, der seinen Posten nach 3-jähriger Amtszeit im Frühjahr 1997 vorzeitig verließ ergibt eine gemischte Bilanz.⁽¹⁾ Besonders von den NGOs wurde dem Hochkommissar vorgeworfen, daß er zu sehr den Dialog mit Regierungen favorisiert hatte und von wenigen Ausnahmen abgesehen nicht gewillt war, öffentlich zu schwerwiegenden Menschenrechtsverletzungen Stellung zu nehmen. Weitgehende Einigung besteht darüber, daß das wesentlichste *aquis* des ersten Hochkommissars die verstärkte Operationalisierung der UN-Menschenrechtsarbeit in der Form von Menschenrechtsbeobachtermissionen ist.

Auf diese Entwicklung kann die ehemalige irische Präsidentin, Mary Robinson, die im September 1997 als Nachfolgerin Ayala Lassos im Amt des Hochkommissars antrat, aufbauen. Durch die 1977 erfolgte Vereinigung des Büro des Hochkommissars und des UN Menschenrechtszentrums kann sie sich

(1) Siehe z.B. Helena Cook, „The Role of the High Commissioner for Human Rights: One Step Forward or Two Steps Back,“ in: American Society of International Law: Proceedings of the 89th Meeting (1995) 235-242; Amnesty International, Agen-

da for a New UN High Commissioner for Human Rights, AI Index: IOR 40/08/97, 14 April 1997; Philip Alston, „Neither Fish nor Fowl: The Quest to Define the Role of the UN High Commissioner for Human Rights,“ 2 European Journal of Interna-

tional Law (1997) 321-335; Ingrid Kircher „Der Hohe Kommissar für Menschenrechte: Einschätzungen und Erfahrungen mit einem neuen Amt“, demnächst veröffentlicht in einer Publikation von Amnesty International (Fischer Verlag) zum 50.

auf eine konsolidierte Struktur stützen, die zu einer erhöhten Effizienz und Koordination der Menschenrechtsarbeit beitragen soll. Die Erwartungen an die Hochkommissarin sind, nicht zuletzt auch aufgrund von Robinsons Erfahrung und Engagement im Menschenrechtsbereich, sehr hoch. Wesentlich ist aber auch, daß die größeren Herausforderungen an das Büro der Hochkommissarin, welche sich in der Form von Menschenrechtsfeldpräsenzen und eine starke Zunahme der Projekte der technischen Zusammenarbeit im Menschenrechtsbereich manifestieren, durch ein entsprechendes finanzielles Engagement gedeckt werden. Nach einer geringen Erhöhung beträgt der Anteil des Menschenrechtsbudgets noch immer nur knapp über 1% des gesamten UN-Budgets. Was Menschenrechtsmissionen angeht, so ist es erstrebenswert, daß eine Lösung, die nicht (oder zumindest nicht ausschließlich) auf freiwilligen Unterstützungsgeldern aufbaut, gefunden wird. Gerade im Menschenrecht-

jahr 1998 wäre es wichtig, wenn UN-Mitgliedstaaten ihren vielfachen rhetorischen Beteuerungen der Wichtigkeit von Menschenrechten konkrete Schritten der finanziellen Unterstützung folgen lassen würden.

Integration der Menschenrechte im UN-System

In der Vergangenheit waren gewisse Vorbehalte von Seiten der UN in New York und den UN-Sonderorganisationen, die im Entwicklungshilfe- und im humanitären Bereich tätig sind, erkennbar, nämlich sich direkt mit menschenrechtlichen Themen zu befassen. Auch sah das Menschenrechtszentrum in Genf die Notwendigkeit der Aufnahme von Kontakten und Koordination innerhalb des UN-Systems im Menschenrechtsbereich vielfach nicht als Priorität. Dies waren wesentliche Hindernisse auf dem Weg zu einer besseren Integration der Menschenrechte.

In der letzten Zeit jedoch stehen die Weichen für die Stärkung des Stellenwerts der Menschenrechte im UN-System günstiger. Der derzeitige UN-Generalsekretär Kofi Annan hat sein Engagement zur Stärkung und zum Ausbau der Menschenrechte wiederholt betont und erachtet die Integration der Menschenrechte in alle wesentlichen UN-Aktivitäten und Programme als wichtig, was er auch in dem Menschenrechtskapitel seines Berichts zur Reform der UN zum Ausdruck bringt.⁽²⁾ Seit einiger Zeit wird auch verstärkt die bedeutende Rolle der Menschenrechte für Frieden und Sicherheit sowie die Verbindung zwischen Menschenrechten, Frieden und Entwicklung hervorgehoben. Gleichzeitig befassen sich UN-Sonderorganisationen wie z.B. UNDP, UNICEF und

andere regionale und internationale Organisationen wie z.B. die Weltbank immer häufiger in ihren Projekten mit Fragen und Themen, die im weiteren Sinn mit Menschenrechten zu tun haben, wenn sie dies auch in mit anderen Worten wie „good governance, capacity building, Stärkung des Justizwesens,“ etc. bezeichnen. Diese Organisationen haben im Vergleich zum Büro der Hochkommissarin, deren Budget für technische Hilfe sehr gering ist, wesentlich höhere finanzielle Mittel. Auch deshalb und weil diese UNO-Sonderorganisationen teilweise über jahrelange operationelle Erfahrung verfügen, welche dem Büro der Hochkommissarin fehlt, ist eine Zusammenarbeit wesentlich, wobei auf den komparativen Vorteilen der verschiedenen Institutionen aufgebaut werden soll.

So sieht auch das Menschenrechtskapitel des Berichts des UN-Generalsekretärs vor, daß die Hochkommissarin eine Analyse der Entwicklungszusammenarbeitsprojekte (*technical assistance*) im Menschenrechtsbereich des UN-Systems durchführt und konkrete Vorschläge für eine Stärkung der *complementarity of action* entwickelt.

Eine Gelegenheit zum Mainstreaming von Menschenrechtsbelangen bieten auch die integrierten Follow-up Mechanismen zu den UN-Weltkonferenzen der letzten Jahre. Leider wurden Menschenrechte in diesen Gremien zunächst stiefmütterlich behandelt – so gibt es mit der Begründung, Menschenrechte seien ein „überschneidendes Thema“ (*a cross-cutting issue*), keine eigene Struktur für das integrierte Follow-up zur Wiener Erklärung und Aktionsprogramm von 1993⁽³⁾. Erst relativ spät, seit 1997, wurde die Hochkommissarin zur Teilnahme an den Tagungen der jeweiligen Instanzen – des Administrative Committee for Coordination (ACC) und den *task forces* zum Follow-up der Weltkonferenzen eingeladen. Unter dem neuen UN-Generalsekretär nimmt sie auch an der Policy Coordination Group des UN-Generalsekretärs teil, die aus den Direktoren von UN-Abteilungen und UN-Organisationen besteht, und deren Aufgabe es ist, die Kommunikation, Koordination und Kooperation zwischen dem UN-Sekretariat und UNDP, UNICEF und UNPFA (United Nations Po-



Jahrestag der AEMR.

(2) Siehe u.a. *Renewing the United Nations: A Programme for Reform: Report of the Secretary-General, UN Doc. A/51/950, 14 July 1997, S 63-66.* Kofi Annan, „Strengthening United Nations Action in the Field of Human Rights: Prospects and Priorities,“ *Harvard Human Rights Journal*. Vol. 10, Spring 1997.

(3) Zum follow-up zu den Weltkonferenzen wur-

den vom Administrative Committee for Coordination drei *task forces* (*enabling environment for social and economic development; employment and sustainable livelihoods, basic social services for all*) sowie das *Inter-agency Committee on women and gender equality* ins Leben gerufen. Obwohl betont wurde, das Menschenrechte ein „alle Bereiche umspannendes Thema“ (*a cross-cutting issue*) sei, wurden Menschenrechte in den Tagungen der Task For-

ces sehr selten angesprochen. Für eine detaillierte Beschreibung des follow-up zur VDPA und einer besseren Integration der Menschenrechte im UNO-System, siehe Theuermann und Sucharipa, „The new United Nations and Human Rights: The Human Rights Perspective in the Integrated Follow-up to United Nations Conferences and in the UN-Reform process“, in *Austrian Review of International Law*, Frühjahr 1997.

Im Februar 1997 wurde das Projekt „Menschenrechtsjahr 1998“ am BIM in Zusammenarbeit mit dem Bundesministerium für Auswärtige Angelegenheiten, welches auch die Grundfinanzierung bereitstellte ins Leben gerufen. Die wesentlichen Zielsetzungen des Projekts „Menschenrechtsjahr 1998“ sind:

- ◆ Erstellung von konkreten Beiträgen und Vorschlägen zur Stärkung des internationalen Menschenrechtsschutzes, sowohl im Rahmen der UNO als auch für die österreichische Präsidentschaft der Europäischen Union;
- ◆ Erarbeitung einer Analyse der strukturellen Bedingungen und Themen für die Umsetzung der VDPA in Österreich;
- ◆ Mitwirkung an der Planung und Ausführung von Aktivitäten zum Menschenrechtsjahr 1998 in Österreich;
- ◆ Aktive Mitwirkung bei der Etablierung und Koordination eines Netzwerks österreichischer NGOs, um gemeinsame Aktivitäten und Öffentlichkeitsarbeit zum Menschenrechtsjahr 1998 zu planen und auszuführen;
- ◆ Informationsaustausch und Koordination mit NGOs und Menschenrechtsinstituten auf internationaler Ebene betreffend die Umsetzung der Ziele der Weltkonferenz sowie von Veranstaltungen zum Menschenrechtsjahr 1998.

pulation Fund) zu stärken. Dies sind erste positive Schritte auf dem Weg des mainstreaming der Menschenrechte, wobei jedoch viel von einem systematischen Follow-up der Hochkommissarin bzw. einer Bereitschaft der UN-Sonderorganisationen, die Expertise des Büro der Hochkommissarin bei der Erstellung von menschenrechtlichen Projekten zu Rate zu ziehen, abhängt.

Aktivitäten Regionaler Organisationen: die Europäische Union

Ein wesentlicher Beitrag der Europäischen Kommission zum 50. Jahrestag der Allgemeinen Erklärung ist das Projekt zur Erstellung einer Menschenrechtsagenda der EU für die Zukunft, welches vom Europäischen Universitätsinstitut in Florenz durchgeführt wird. Menschenrechtsexperten aus den EU-Mitgliedstaaten (darunter der Leiter des Boltzmann Institutes für Menschenrechte, Dr. Manfred Nowak) wurden beauftragt, Analysen zu verschiedenen Menschenrechtsthemen verfassen. Aus diesen Beiträgen wird ein „Comité des Sages“ Schlussfolgerungen zu ziehen und konkrete Empfehlungen präsentieren, welche auf einer Konferenz, die im Herbst 1998 in Wien stattfinden wird, einer breiteren Öffentlichkeit vorgestellt werden. Zielsetzung unter der österreichischen Präsidentschaft der EU ist die Erarbeitung von Vorschlägen zur Stärkung der menschenrechtlichen Aktivitäten der EU sowie für eine Kohärenz der Menschenrechtspolitik der Europäischen Union.

Umsetzung auf nationaler Ebene

Es besteht weitgehend Einigkeit, daß die wesentliche Herausforderung für eine Stärkung des Menschenrechtsschutzes nicht in der Erarbeitung neuer Menschenrechtsinstrumente besteht, sondern vielmehr in der nationalen

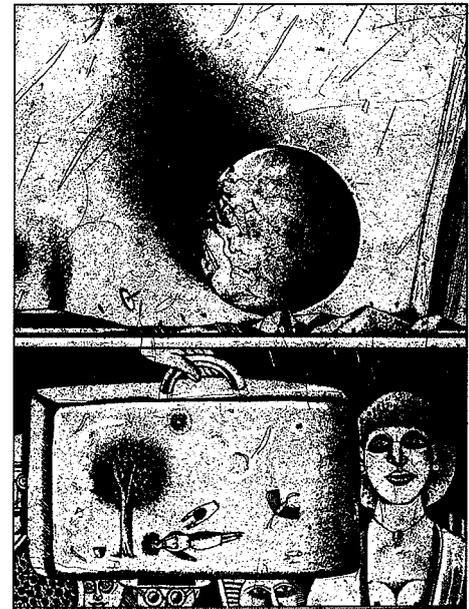
Umsetzung bestehender internationaler Verpflichtungen im Menschenrechtsbereich, da internationales Normensystem und innerstaatliche Realität mitunter weit auseinanderklaffen. Wesentliche Forderungen an die UN-Mitgliedsstaaten für das Menschenrechtsjahr 1998 sind daher die Ratifizierung von ausstehenden Menschenrechtsinstrumenten, die Rücknahme von Vorbehalten sowie die strukturelle Verankerung in der nationalen Gesetzgebung sowie die Schaffung von Menschenrechtsmechanismen, wie z.B. Menschenrechtsausschüssen im Parlament. Hierbei sei auf die wichtige Doppelfunktion der Parlamentarier als gesetzgebendes und als Kontrollorgan, hingewiesen, welche z.B. in einer Resolution zum 50. Jahrestags der AEMR von der Interparlamentarischen Konferenz im September 1997 hervorgehoben wurde.

Auf österreichischer Ebene wurde am 10. Dezember 1997, dem Tag der Menschenrechte, ein Nationalkomitee zum Menschenrechtsjahr 1998 konstituiert. Diesem gehören Vertreter der Regierung, NGOs, die im Parlament vertretenen politischen Parteien, die Sozialpartner und die Länder an. Das Komitee befaßt sich in zwei Arbeitsgruppen mit der nationalen Umsetzung der internationalen Menschenrechtsinstrumente und dem internationalen Menschenrechtsschutz.

Die Rolle von Nichtregierungsorganisationen (NGOs)

Obwohl die Umsetzung der Erklärung und des Aktionsprogrammes der Weltkonferenz in erster Linie Aufgabe der Staaten ist, hängt die Erreichung von konkreten Resultaten im Menschenrechtsjahr 1998 wesentlich von der Öffentlichkeits- und Lobbyarbeit der NGOs ab. In mehreren Ländern wurden NGO-Netzwerke zum Menschenrechtsjahr 1998

gebildet, so z.B. in den USA, Canada und Großbritannien, welche öffentlichkeitswirksame Aktivitäten planen sowie gemeinsame Forderungen an ihre Regierungen erarbeiten. Auch in Österreich wurde ein breites Netzwerk von NGOs ins Leben gerufen, welches neben den Menschenrechtsorganisationen im engeren Sinn Organisationen, die zu Themen wie Diskriminierung, Asylrecht, Entwicklungshilfe arbeiten sowie auch kirchliche Organisationen umfaßt. Seit Frühjahr 1997 trifft sich dieses Netzwerk regelmäßig, um Themen zur Umsetzung der internationalen Menschenrechtsstandards in Österreich sowie Aktivitäten für 1998 zu besprechen. In letzter Zeit besteht eine wesentliche Komponente der Arbeit des NGO-Netzwerks in der aktiven Mitwirkung am Nationalkomitee, d.h. der Erarbeitung und Einbringung von konkreten Vorschlägen in einen Diskus-



sionsprozesses mit Vertretern von staatlichen Institutionen.

Auf internationaler Ebene organisiert das Human Rights Internet eine „Global NGO Consultation“ zur 5-Jahres Überprüfung der Ergebnisse der Wiener Weltkonferenz, welche für Juni 1998 in Ottawa geplant ist. Es geht in erster Linie darum, gemeinsam konkrete Vorschläge zu Themen wie wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte, UN-Mechanismen, Frauenrechte, und besseren Zugang von NGOs zur UNO zu erarbeiten und sie der Hochkommissarin im Rahmen des Follow-up Prozesses der Wiener Weltkonferenz zu präsentieren. Hierbei wird besondere Betonung auf Input von NGOs aus dem Süden gelegt. ■

Mag^a. Ingrid Kircher ist Leiterin des Projektes Menschenrechtsjahr 1998 am BIM.

Zur Umsetzung internationaler menschenrechtlicher Verpflichtungen in Österreich

Konsequente Schwachstellen

VON WALTER SUNTINGER

Der folgende Beitrag behandelt die strukturellen Voraussetzungen der Umsetzung in Österreich und beschäftigt sich nicht mit konkreten Defiziten bei der Umsetzung einzelner menschenrechtlicher Verbürgungen,

Die Relevanz der Umsetzung

Der „Schutz und die Förderung [der Menschenrechte] sind die vorrangigste Pflicht der Staaten“. Die Aufnahme dieses Satzes in die Wiener Erklärung, das Schlußdokument der Weltmenschenrechtskonferenz 1993, ist gewissermaßen symptomatisch für die Problematik des Menschenrechtsschutzes: Einerseits erklären die Staaten in internationalen Gremien ihre Bereitschaft zur umfassenden Orientierung ihrer (Außen- und Innen-) Politik an den Menschenrechten, andererseits nehmen sie die Tragweite derartiger Feststellungen nicht ernst. Diese Inkonsistenz findet sich aber nicht nur im Bereich politischer Absichtserklärungen, sondern setzt sich in jenem der Umsetzung völkerrechtlicher Verpflichtungen fort. Einem dicht geknüpften Netz internationaler menschenrechtlicher Normen und Verpflichtungen steht die Realität von weltweiten Normverletzungen in unterschiedlichem Ausmaß gegenüber.

Angesichts dieses Befundes sind sich sowohl Skeptiker als auch Befürworter des internationalen Menschenrechtsschutzes einig: Nach fünfzig Jahren des internationalen standard-setting besteht die große Herausforderung nun in der innerstaatlichen Umsetzung internationaler Vorgaben.

Im Vorjahr hat Österreich eine internationale Diplomaten-tagung zu diesem Thema⁽¹⁾ organisiert und seine anerkannte Vorreiterrolle im internationalen Menschenrechtsbereich betont. Naturgemäß erhebt sich in diesem Zusammenhang jedoch die Frage, inwiefern Österreich selbst seinen internationalen Verpflichtungen nachkommt, ob also Österreich die Glaubwürdigkeit seiner internationalen Engagements auch dadurch unterstreicht, daß es selbst mit gutem Beispiel vorgeht. Genau hier aber setzt die Kritik von

Beobachtern der österreichischen Menschenrechtspraxis ein: Nicht nur bestünden eine Reihe von Menschenrechtsproblemen in verschiedenen Bereichen, vor allem im Asyl- und Fremdenrechtsbereich, sondern auch den internationalen Verpflichtungen und politischen Erklärungen zur strukturellen Absicherung der Menschenrechte werde nicht ausreichende Aufmerksamkeit geschenkt. So kritisierte amnesty international bei der Vorstellung eines „Appells zur Verwirklichung einer aktiven Menschenrechtspolitik“ im Juni 1996 etwa die Verzögerung der Erstellung von Berichten an die menschenrechtlichen Gremien der UNO.

Die internationalen menschenrechtlichen Verpflichtungen Österreichs

Österreich hat durch die Ratifikation einer Vielzahl von Menschenrechtsverträgen auf globaler sowie auf europäischer Ebene weitreichende völkerrechtliche Verpflichtungen übernommen. Nur die wichtigsten Verträge seien genannt: der Internationale Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte, der Internationale Pakt über bürgerliche und politische Rechte, die UN-Konvention zur Beseitigung von Rassendiskriminierung, die UN-Konvention zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau, die UN-Konvention gegen die Folter und die UN-Kinderrechtskonvention. Auf europäischer Ebene sind vor allem die Europäische Menschenrechtskonvention, die Europäische Sozialcharta, die Europäische Konvention zur Verhütung von Folter und das Europäische Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten zu nennen. Ergänzt werden die Verträge durch eine Reihe von Instrumenten, die als „soft law“ zwar nicht formell bindendes Völkerrecht darstellen, dennoch aber völkerrechtlich relevant sind, vor

allem bei der Konkretisierung oft unbestimmter Vertragsbegriffe. Darüber hinaus hat sich Österreich durch die Wiener Erklärung und die Erklärung der Weltfrauenkonferenz in Peking politisch verpflichtet, die Umsetzung der Menschenrechte im innerstaatlichen Bereich etwa durch die Schaffung und Stärkung sogenannter innerstaatlicher Strukturen („national structures“) voranzutreiben und Nationale Aktionspläne auszuarbeiten.

Die genannten völkerrechtlichen Verträge verpflichten zur Umsetzung, überlassen aber die Auswahl des Weges und die Technik den Staaten. Dies bedeutet zwar einen weiten Gestaltungsspielraum hinsichtlich des „Wie“, nicht jedoch hinsichtlich des „Ob“ der Umsetzung. Vielmehr trifft die Staaten aufgrund der sechs UN-Konventionen die weitreichende Verhaltenspflicht, zur Verwirklichung der in diesen Verträgen verankerten Rechte alle Maßnahmen gesetzgeberischer, gerichtlicher und administrativer und sonstiger Art zu treffen. Das heißt, Österreich hat die völkerrechtliche Pflicht, umfangreiche Maßnahmen unterschiedlichster Art zu ergreifen, um die menschenrechtlichen Verpflichtungen umzusetzen.

Schwierigkeiten bei der Überprüfung der Umsetzung

Anlässlich der Ratifikation internationaler Verträge ging Österreich aber regelmäßig von der Vorstellung aus, daß die jeweiligen Rechte seit langer Zeit im wesentlichen gewährleistet wären und daß daher weder Reformbedarf gegeben war noch sich größere Auswirkungen auf die innerstaatliche Rechtslage ergeben würden. Würde Anpassungsbedarf festgestellt, führte dies eher zur Abgabe von Vorbehalten als zu Gesetzesänderungen, z.B. zum Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte. Eingehende Analysen hinsichtlich der Übereinstimmung der innerstaatlichen gesetzlichen Situation mit den internationalen Vorgaben wurde meistens nicht gemacht.

Angesichts des oben genannten umfassenden Charakters der internationalen Verpflichtungen und der Tatsache, daß es vom völkerrechtlichen Standpunkt vor allem auf die Situation in der Praxis ankommt, greift aber eine alleinige Überprüfung der Gesetzeslage an den internationalen Vorgaben ohnehin zu kurz.

Aufgrund der UN-Menschenrechtsverträge ist Österreich verpflichtet, in periodi-

(1) *Österreichische Außenpolitische Dokumentation, Special issue, „The universal protection of human rights: Translating international commitments into national action“*, 1997.

schen Abständen über die praktische Umsetzung den jeweiligen Expertengremien in umfassenden Berichten Rechenschaft zu geben. Bedauerlicherweise hat dies Österreich regelmäßig verspätet,⁽²⁾ und meistens mit bloßem Hinweis auf die gesetzliche Lage getan. Der „Eindruck der Erfüllung einer lästigen völkerrechtlichen Pflicht“,⁽³⁾ bleibt 1998 aufrecht. Damit hat aber Österreich eine Möglichkeit versäumt, sich eingehend mit menschenrechtlichen Umsetzungsfragen auseinanderzusetzen.

Auch die wissenschaftliche Befassung mit Fragen der Umsetzung internationaler Verpflichtungen ist bisher nicht intensiv gewesen bzw. hat sich auf Analysen der Übereinstimmung der Gesetze mit internationalen Vorgaben beschränkt. Dies hat wohl auch mit einer Reihe praktischer und methodischer Schwierigkeiten zu tun. Denn die Untersuchung der Umsetzung völkerrechtlicher Verpflichtungen kann nicht allein mit rechtswissenschaftlichen Methoden das Auslangen finden, sondern bedarf der Ergänzung durch rechtssoziologische und politologische Herangehensweisen. Gerade letztere haben in menschenrechtlichen Umsetzungsfragen keine Tradition, was auch für interdisziplinäre Ansätze gilt.

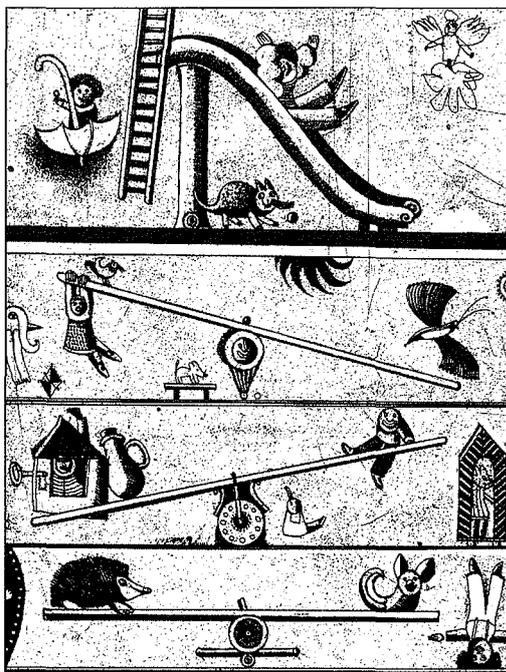
Aussagen betreffend die Umsetzung menschenrechtlicher Verpflichtungen stoßen also auf nicht unerhebliche Schwierigkeiten, so daß im folgenden nur einige Faktoren angegeben werden können, die für die Frage der Umsetzung relevant sind.

Rechtliche Determinanten

Die (politische) Entscheidung bezüglich der innerstaatlichen Behandlung internationaler Verträge, d.h. deren Übernahme bzw. Rang im Stufenbau der Rechtsordnung, determiniert im wesentlichen die praktische Bedeutung der menschenrechtlichen Verträge. Während die EMRK auf verfassungsgesetzlicher Stufe ins österreichische Recht inkorporiert wurde, wurde bei der Genehmigung der UN-Konventionen im Nationalrat der „Weg der geringsten Effizienz“⁽⁴⁾ gewählt. Mit Ausnahme der UN-Konvention gegen die Folter, die auf einfachgesetzlicher Ebene inkorporiert wurde, wurde alle übrigen Konventionen unter einem Erfüllungsvorbehalt ratifiziert und damit ihre unmittelbare Anwendbarkeit ausgeschlossen. Spezielle Erfül-

lungsgesetze zur Umsetzung dieser Verträge wurden – mit Ausnahme des BVG zur Durchführung der Rassendiskriminierungskonvention – nicht erlassen.

Während daher die EMRK als Verfassungsrecht völkerrechtlichen Ursprungs große Auswirkungen auf das österreichische Recht und die Praxis hat, kann von der praktischen Bedeutungslosigkeit der übrigen völkerrechtlichen Konventionen ausgegangen werden. Die Bedeutung der EMRK in Österreich kann auf den innerstaatlichen Rang als Verfassungsrecht – und damit als Maßstab



höchstgerichtlicher Kontrolle und als Gegenstand intensiver wissenschaftlicher Befassung – und die Existenz eines starken internationalen Überwachungsverfahrens zurückgeführt werden.

Umgekehrt läßt sich die fehlende Relevanz der übrigen menschenrechtlichen Verträge mit der mangelnden unmittelbaren Anwendbarkeit, gepaart mit der zwar völkerrechtlich geforderten und formell auch anerkannten, in der Praxis aber kaum feststellbaren völkerrechtskonformen Interpretation innerstaatlichen Rechts und der relativen Schwäche der UN-Überwachungsorgane erklären. Durch die teilweise exzessive Verzögerung bei der Berichtserstellung wird zudem eine politische Diskussion innerstaatli-

cher Umsetzung in den UNO-Gremien und in der innerösterreichischen Diskussion verunmöglicht.

Verkürztes Menschenrechtsverständnis

Neben den rechtlichen bzw. rechtspolitischen Fragen sind politische und gesellschaftliche Faktoren zu erwähnen. Die zentrale These Pelinkas: „Die Grundrechte sind im Verständnis der österreichischen Öffentlichkeit nur ansatzweise vorhanden“,⁽⁵⁾ dürfte auch 1998 die Situation zutreffend kennzeichnen, auch wenn die Diskussion über

Menschenrechtsfragen in den neunziger Jahren stärker geworden sein dürfte. Die explizite Befassung der politischen Parteien mit Menschenrechtsfragen ist marginal. Allein die Tatsache, daß erst in den letzten Jahren in allen Parlamentsparteien MenschenrechtssprecherInnen bestellt wurden, spricht für sich. Entgegen den von österreichischen Parlamentariern mitgetragenen Resolutionen der Interparlamentarischen Union gibt es im österreichischen Parlament weiterhin kein Gremium, das sich explizit mit Menschenrechtsfragen auseinandersetzt. Auch in den Regierungserklärungen finden sich die Menschenrechte nur am Rande.

Dies hat wohl auch mit einem verkürzten Verständnis der Menschenrechte zu tun, das sich in zweierlei Hinsicht äußert: Einerseits werden immer noch die klassischen bürgerlichen und politischen Rechte als die eigentlichen Menschenrechte angesehen und die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte vernachlässigt, obwohl international die Interdependenz und Unteilbarkeit aller Menschenrechte betont wird – und obwohl gerade in Zeiten des Sozialabbaus und der Globalisierung die Absicherung von Minimalstandards immer wichtiger wird. Andererseits werden Menschenrechte noch zu stark als Abwehrrechte gegen den Staat verstanden und die leistende und damit positive Funktion des Staates zum Schutz der Menschenrechte vernachlässigt.

Reformbedarf

Die gezeigten Schwachstellen haben seitens der Wissenschaft und vor allem der nicht-

(2) Anfang 1998 waren folgende Berichte ausständig: zweiter und dritter Bericht an den UN-Anti-Folterausschuß (seit 1992 bzw. 1996); elfter, zwölfter und dreizehnter Bericht an den Rassendiskriminierungsausschuß (seit 1993 bzw. 1995 bzw. 1997). Der dritte Bericht nach dem Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte sowie

der dritte Bericht aufgrund der Frauendiskriminierungskonvention wurden 1997 mit vierjähriger bzw. sechsjähriger Verzögerung übermittelt.

(3) M. Nowak, Die Durchsetzung der UNO-Menschenrechtskonventionen in Österreich, in: R. Machacek/W. Pahr/G. Stadler (Hrsg.), Grund- und Menschenrechte in Österreich, Kehl 1991, 726.

(4) M. Nowak, Erfüllt Österreich seine Verpflichtungen nach dem UN-Pakt über bürgerliche und politische Rechte?, EuGRZ 1981, 513.

(5) A. Pelinka, „Die Grundrechte im Verständnis der österreichischen Öffentlichkeit“, in: R. Machacek/W. Pahr/G. Stadler (Hrsg.), Grund- und Menschenrechte in Österreich, Kehl 1991, 519.

Menschenrechtserziehung und die UN-Dekade

Step by Step

VON BARBARA WEBER

staatlichen Organisationen, die sich in Vorbereitung auf das Menschenrechtsjahr 1998 vernetzt haben, zu einer Reihe von Anregungen geführt, wie das Menschenrechtsbewußtsein gestärkt und die österreichische Menschenrechtspraxis verbessert werden könnten. Neben konkreten Vorschlägen zur Änderung von Gesetzen oder der Praxis und zur Verankerung der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte in der Verfassung wird die strukturelle Absicherung der Menschenrechte im Parlament, den Ministerien und im Bildungsbereich gefordert.

Nur einige dieser Anregungen sollen im folgenden angeführt werden: Ein Nationaler Aktionsplan zur Umsetzung der Beschlüsse der Weltmensenrechtskonferenz und der Beschlüsse der Weltfrauenkonferenz soll vorgelegt werden; die Berichte an die UN-Menschenrechtsgremien sollen in Österreich veröffentlicht und dem Nationalrat zur Diskussion vorgelegt werden; der Nationalrat soll ein parlamentarisches Gremium für Menschenrechte einrichten, das sich auch mit Umsetzungsfragen beschäftigt; die SprecherInnen für Menschenrechtsfragen sollen innerhalb der Parteien mehr Gewicht erhalten; die Ministerien sollen Menschenrechtsbeauftragte bestellen und Beiräte für Menschenrechtsfragen einrichten; im universitären Bereich sollen (interdisziplinäre) Institute für Menschenrechte geschaffen werden; sowohl im Bereich der schulischen Bildung als auch bei der Ausbildung und Fortbildung der BeamtInnen soll der Menschenrechtserziehung ein ausreichender und ständiger Platz eingeräumt werden.

Eine Untergruppe des am 10. Dezember 1997 eingesetzten Nationalkomitees für das Menschenrechtsjahr, bestehend aus Vertretern der Parlamentsparteien, der Ministerien und NGOs, befaßt sich ausdrücklich mit der nationalen Umsetzung der internationalen Menschenrechtsverpflichtungen und damit auch mit den hier erwähnten Fragen.

Dieses Jahr könnte genutzt werden, um in Österreich die Weichen für eine aktive Menschenrechtspolitik zu stellen, das Menschenrechtsbewußtsein in Österreich zu stärken und der Vorreiterrolle Österreichs in internationalen Gremien durch entsprechende innenpolitische Maßnahmen gerecht zu werden. Gemäß dem Motto: Der „Schutz und die Förderung [der Menschenrechte] sind die vorrangigste Pflicht der Staaten“.

Mag. Walter Suntinger, Jurist am BIM, arbeitet an einer Studie über die Umsetzung völkerrechtlicher Normen zur Bekämpfung der Folter in Österreich.

Der Begriff „Erziehung“ weckt bei vielen Assoziationen vom rohrstabschwingenden Oberlehrer aus Maria Theresias Tagen, der, keinen Widerspruch dulddend, seinen Schülern erklärt, wie die Welt funktioniert. Sind Menschenrechte der Inhalt, würde diese Erziehungsmethode freilich das Thema ad absurdum führen. Jedes einzelne Recht, das in den Deklarationen und Konventionen seit 1948 niedergeschrieben wurde, muß daher immer wieder aufs Neue überdacht und diskutiert werden.

Menschenrechte sind heute das einzige universell anerkannte – wenn auch umstrittene – Wertesystem (Die Konvention über die Rechte des Kindes etwa wurde bislang von 191 Staaten ratifiziert). Verwirklicht können sie aber nur dann werden, wenn sie von einer breiten Öffentlichkeit mitgetragen werden. An diesem Punkt kommt die Menschenrechtserziehung zum Einsatz. Durch diese Vermittlerrolle hat die Menschenrechtserziehung in der Menschenrechtsbewegung weltweit in den letzten Jahren einen immer größeren Stellenwert bekommen.

Menschenrechtserziehung ist ein Konzept, daß Menschenrechte auf verschiedensten Ebenen gesellschaftlichen Lebens einbringt: Ziel der Menschenrechtserziehung ist daher eine Gesellschaft, in der das tägliche Zusammenleben nach menschenrechtlichen Grundsätzen gestaltet wird. Die Funktion der Menschenrechtserziehung geht weit über die Vermittlung von Informationen über Deklarationen und Konventionen hinaus. Der klassische Bildungsbegriff muß hier gesprengt werden. Es geht um das Vermitteln eines Menschenrechtsbewußtseins, das sich in einem menschenrechtlichen Handeln von einer internationalen politischen Ebene bis zu den Interaktionen zwischen den einzelnen Individuen der Gesellschaft ausdrückt.

Menschenrechtserziehung und die Weltmensenrechtskonferenz

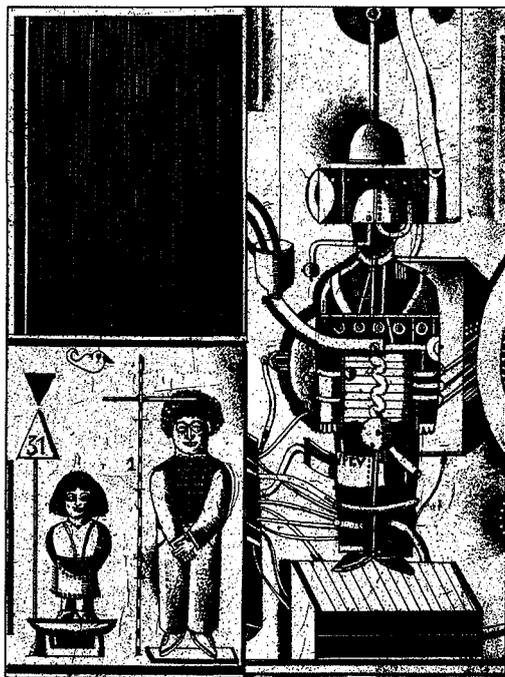
Die theoretische Verankerung der Menschenrechtserziehung findet sich schon in der Präambel der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte. Bei der Weltmensenrechtskonferenz 1993 wurde in der Wiener Erklärung und deren Aktionsprogramm die Rolle der Erziehung für das Erreichen von stabilen und harmonischen Beziehungen

zwischen Ländern und für die Förderung des gegenseitigen Verständnisses, der Toleranz und des Friedens betont.

Die Weltkonferenz über Menschenrechte verweist nachdrücklich auf die Bedeutung der Aufnahme der Menschenrechte als Gegenstand in die Lehrpläne und ruft die Staaten dazu auf, entsprechende Schritte zu setzen. Die Bildung und Ausbildung der Menschen soll Verständnis und Toleranz wecken und Frieden und freundschaftliche Beziehungen zwischen den Nationen und allen rassischen oder religiösen Gruppen sowie die Entfaltung der Aktivitäten der Vereinten Nationen, die diesen Zielen dienen, fördern. Menschenrechtserziehung und die entsprechende Aufklärung, sowohl theoretischer wie praktischer Art, spielen daher eine wesentliche Rolle bei der Achtung und Förderung der Menschenrechte aller Individuen ohne jeden Unterschied etwa nach Rasse, Geschlecht, Sprache oder Religion, und dem wäre im Rahmen der Bildungspolitik auf nationaler wie auch auf internationaler Ebene entsprechend Rechnung zu tragen. [Wiener Erklärung, Kapitel I, Absatz 33]

UN-Dekade für Menschenrechtserziehung

Entsprechend eines Vorschlages der Weltmensenrechtskonferenz proklamierte die Generalversammlung der UNO (Resolution 49/184 vom 23. Dezember 1994) die UN-Dekade für Menschenrechtserziehung, beginnend mit 1. Jänner 1995. Für die Dekade wurde von ExpertInnen aus verschiedenen Ländern ein internationaler Aktionsplan ausgearbeitet. Fünf primäre Ziele werden im Aktionsplan genannt, die es im Zusammenspiel der verschiedenen AkteurInnen von Staaten, Internationalen Organisationen (IGOs wie



INGOs), lokalen NGOs bis hin zu Einzelpersonen, zu erreichen gilt:

- ◆ Bedürfnisse herausfinden und Strategien formulieren;
- ◆ Menschenrechtserziehungs-Programme auf internationaler, nationaler und lokaler Ebene erarbeiten und stärken;
- ◆ Materialien in koordinierter Weise erstellen;
- ◆ Rolle der Massenmedien stärken;
- ◆ die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte weltweit verbreiten;

Um diese Ziele zu erreichen, findet sich im Internationalen Aktionsplan unter anderem die Aufforderung, nationale Ressource- und Trainingszentren einzurichten oder, soweit sie schon existieren, diese zu stärken. Diese sollten Nachforschungen zur Menschenrechtserziehung anstellen, Workshops durchführen, Material erstellen, übersetzen und sammeln, sowie Konferenzen organisieren.

Den Medien wird im Internationalen Aktionsplan der UN Dekade für Menschenrechtserziehung eine besondere Bedeutung beigemessen. In der heutigen Informations- und Kommunikationsgesellschaft spielen die Massenmedien eine zentrale Rolle bei der Förderung und Verbreitung der Menschenrechte.

Die europäische Ebene

Wie weit die Implementierung des internationalen Aktionsplanes auf europäischer Ebene bereits erfolgte, konnte bei der „UNESCO Regional Conference on Human Rights Education in Europe,“ in Turku/Finnland überprüft werden. Die Delegierten berichteten über den Stand der Menschenrechtserziehung in ihren Ländern. Hier prä-

sentierte sich ein eher trauriges Bild. Drei Jahre nach Beginn der Dekade ist noch in keinem europäischen Land der nationale Aktionsplan fertiggestellt worden, in vielen wurde damit noch nicht einmal begonnen. Menschenrechtserziehung ist auf der strukturellen Ebene selten verankert und auch bei der praktischen Arbeit ist kaum Unterstützung vorhanden.

Die europäische Implementierungsstrategie, die als Ergebnis des Treffens in Turku verabschiedet wurde, erschöpft sich leider in sehr allgemeinen Aussagen. Für die konkrete Umsetzung der Menschenrechtserziehung konnten die europäischen TeilnehmerInnen kaum neue Perspektiven oder Anregungen in ihre Länder mitnehmen.

Implementierung in Österreich

Auch für Österreich existiert bis zu diesem Tag noch kein Aktionsplan. Trotz alledem hob sich Österreich in einem Bereich bei der Konferenz in Turku positiv von den anderen Ländern ab. Hier wurde im Rahmen der Dekade an einer unabhängigen Institution, dem Ludwig Boltzmann Institut für Menschenrechte, eine Stelle für Menschenrechtserziehung an Schulen eingerichtet. Sie begann Anfang 1997 zu arbeiten.

Spürt man der Menschenrechtserziehung in Österreichs Bildungsbereichen nach, so kann allerdings keine allzu erfreuliche Bilanz gezogen werden. Menschenrechtserziehung ist derzeit in den verschiedensten Bereichen punktuell vorhanden und wird oft lediglich als Zusatz zu anderen Themen behandelt.

Formale Verankerung

So scheint das Thema in den Lehrplänen von Österreichs Grund- und Höheren Schulen nur rudimentär auf. In den Technischen und Berufsbildenden Schulen sind Menschenrechte nur im Rahmen des österreichischen politischen Systems, einschließlich der österreichischen Verfassung, ein Teil des Fachs Politische Bildung. Einen Universitätslehrstuhl für Menschenrechte, der auch von amnesty international im Rahmen ihres Appells an die Bundesregierung 1996 gefordert wurde, gibt es nicht. Nur auf den Juridischen Fakultäten sind Menschenrechte im Rahmen des Völkerrechts und des Verfassungsrechts ein Teil der Ausbildung. PolizeischülerInnen hören von Menschenrechten bloß im Rahmen der Politischen Bildung. Kurse für PolizistInnen in Führungspositionen beinhalten ebenfalls Menschenrechtstraining. Offiziere werden lediglich im Rahmen des Verfassungs- und/oder Völkerrechts über Menschenrechte informiert.

Daher läge die Schlussfolgerung nahe, Menschenrechte in einem eigenen Fach zusammenzufassen, um eine eingehendere Behandlung sicherzustellen. Damit würde das Thema aber gleichzeitig isoliert. Analog zu der feministischen Aufforderung, Gleichberechtigung der Geschlechter nicht lediglich in einem Unterrichtsfach abzuhandeln, sondern auch in der Mathematik auf eine geschlechtsneutrale Sprache zu achten, müßten Menschenrechte vielmehr dem gesamten Lehrinhalt zugrunde liegen. Ein eigenes Fach Menschenrechte könnte sehr leicht dazu führen, daß alle anderen Unterrichtenden diesen Themenbereich abhaken.

Didaktische Umsetzung

Die Qualität des Unterrichts hängt außerdem sehr stark von den einzelnen Lehrenden ab. Werden Menschenrechte, wie gegenwärtig die Regel, in Frontalvorträgen nahegebracht, verliert die Idee, die dahintersteckt ihre Wirkung. Soll Menschenrechtserziehung ein wirkungsvolles Instrument zur Prävention von Menschenrechtsverletzungen darstellen, so muß sie über eine reine kognitive Wissensvermittlung hinaus Bewußtsein bilden, aus dem sich im weiteren konkretes Handeln ableitet. Modelle für die didaktische Umsetzung, die die Fähigkeit zum Handeln fördern, werden gebraucht. Die Triade: Informieren – Sensibilisieren – Aktivieren muß in konkrete Unterrichts-Konzepte eingekleidet werden. Denn oft schätzen Menschen die eigenen Einflußmöglichkeiten als zu gering ein, oder Gruppendruck wird so stark erlebt, daß ein Handeln im Sinne der theoretisch akzeptierten Prinzipien unmöglich erscheint. Diese Kluft zwischen theoretischer Akzeptanz und konkreter Umsetzung von Prinzipien im eigenen Alltag muß überwunden werden. Die moderne Pädagogik kam immer mehr zu der Erkenntnis, daß der Einsatz von partizipativen, problemorientierten und situationsbezogenen Unterrichtsmethoden dabei unerlässlich ist, um diese Handlungsfähigkeit zu trainieren. In Rollenspielen können etwa kritische Situationen durchgespielt und neue Verhaltensmuster und Handlungsalternativen erprobt werden.

Kohärenz

Schon in der Art der Vermittlung von Menschenrechten zeigt sich, daß diese unmittelbar gelebt werden müssen, um glaubwürdig zu sein. Besteht keine Kohärenz zwischen dem Gesagten und dem Verhalten, verliert Menschenrechtserziehung ihre Wirkung. Wie oft passiert es, daß Vortragende von Menschenrechten sprechen, deren Forderungen sie aber selber nicht erfüllen. Erklärt ein/e LehrerIn ihren SchülerInnen die Be-

deutung des Artikels 19 der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte, des Rechts auf freie Meinungsäußerung, und läßt ihre SchülerInnen gleichzeitig nicht zu Wort kommen, werden die Zuhörenden zurecht die Bedeutung dieses Menschenrechtsdokuments für ihr eigenes Leben in Frage stellen. Das gilt freilich in allen Bildungsbereichen, nicht nur dort, wo Kinder und Jugendliche betroffen sind.

Zielgruppenorientierung

Das didaktische Konzept erfolgreicher Menschenrechtserziehung muß genau auf die jeweilige Zielgruppe abgestimmt sein. Zunächst ist zu klären, wo die Bedürfnisse der Zielgruppe liegen. Hier wird es erhebliche Unterschiede geben, ob ein Programm für RichterInnen, PolizeibeamtInnen, OffizierInnen oder LehrerInnen entwickelt wird.

Die Menschenrechtserziehung etwa in der Polizeiausbildung steckt in Österreich noch in den Kinderschuhen. In den Niederlanden wird Menschenrechtserziehung mit der dortigen Exekutive schon seit Jahren praktiziert. Dabei hat sich gezeigt, daß nicht nur großes Augenmerk darauf gerichtet werden muß, wie, sondern auch von wem die Leute weitergebildet werden. Wenn in der Polizeiausbildung ein/e KollegIn von Menschenrechten spricht, steigert sich die Akzeptanz und Glaubwürdigkeit des Gesagten erheblich. Er/sie hat die Möglichkeit, Erfahrungen bei der Umsetzung menschenrechtlicher Grundsätze aus dem eigenen Arbeitsalltag einfließen zu lassen. Der direkte Bezug zur Praxis der Zielgruppe ist in der Menschenrechtserziehung unumgänglich. Ein/e KommunikationswissenschaftlerIn würde sagen: Man muß die Menschen dort abholen, wo sie sich befinden.

Schritt für Schritt

Zwei wesentliche Schritte für die Umsetzung der Menschenrechtserziehung in Österreich wurden hier beschrieben: einerseits die Verankerung der Menschenrechtserziehung als Grundtenor der Lehrpläne in Aus- und Weiterbildungsinstitutionen und andererseits die Entwicklung pädagogischer Modelle für eine handlungsorientierte Umsetzung des Themas.

Gerade jetzt bieten die UN-Dekade für Menschenrechtserziehung und das Menschenrechtsjahr 1998 einen besonderen Rahmen, den es von allen AkteurInnen im Menschenrechtserziehungsbereich zu nutzen gilt.

Maga. Barbara Weber, Theaterwissenschaftlerin, leitet die Abteilung Menschenrechtserziehung im BIM.

Die Umsetzung der UN-Kinderrechtskonvention in Österreich

Klein und nicht fein

VON HELMUT SAX

Artikel 42 der UN-Konvention über die Rechte des Kindes 1989:

„Die Vertragsstaaten verpflichten sich, die Grundsätze und Bestimmungen dieses Übereinkommens durch geeignete und wirksame Maßnahmen bei Erwachsenen und auch bei Kindern allgemein bekannt zu machen.“

Auszug aus den Erläuterungen zur Regierungsvorlage 1992:⁽¹⁾

„Zu Art. 42: [...] Es ist in Aussicht genommen, dieser Verpflichtung nach der Ratifikation des Übereinkommens durch Österreich durch entsprechende Rundschreiben zu entsprechen.“

Es ist bezeichnend für den Stellenwert und den Umgang Österreichs mit internationalen menschenrechtlichen Verträgen, daß einer völkerrechtlichen Bekanntmachungsverpflichtung zunächst durch Behandlung im internen Dienstweg zu entsprechen versucht wird. Gleichzeitig illustriert das oben angeführte Zitat die zögerliche und halbherzige Vorgangsweise der Regierung – sowohl auf Bundes- wie auch auf Landesebene – während der Entstehung und nach Abschluß dieses grundlegenden verbindlichen Dokuments über die Rechte von Kindern und Jugendlichen weltweit.

Die Konvention über die Rechte des Kindes⁽²⁾ (KRK) wurde von der Generalversammlung der Vereinten Nationen am 20. November 1989 verabschiedet und von Österreich gemeinsam mit zahlreichen anderen Staaten immerhin zum frühestmöglichen Zeitpunkt (26. Jänner 1990) unterzeichnet. Danach jedoch verzögerte sich der innerstaatliche Ratifikationsprozeß zusehends, während die KRK auf internationaler Ebene eine bislang einmalige Entwicklung nahm. Nach nur knapp mehr als neun Monaten, am 2. September 1990, hatte sie die für ihr völkerrechtliches Inkrafttreten erforderliche Anzahl von 30 hinterlegten Ratifikationsurkunden erreicht. Damit war ihre Dynamik aber bei weitem nicht erschöpft – mit dem

Ergebnis, daß die KRK heute das „universellste“ verbindliche Menschenrechtsinstrument überhaupt geworden ist. Denn mit Ausnahme von Somalia und den Vereinigten Staaten von Amerika (!), welche die Konvention bislang nur unterzeichneten, wurde sie von allen Staaten der Welt ratifiziert, also auch innerstaatlich verbindlich.⁽³⁾ Damit zählt die KRK sogar mehr Vertragsparteien als die Vereinten Nationen Mitglieder.

In Österreich zeigte man hingegen nach geleisteter Unterschrift wenig Hast im weiteren Ratifikationsprozeß; erst nach zweieinhalb weiteren Jahren, am 26. Juni 1992, beschloß der Nationalrat die Genehmigung der Konvention, sodaß sie schließlich auch in Österreich am 5. September 1992 in Kraft treten konnte.

Die ursprüngliche Position Österreichs zur KRK

Selbstbewußt verkündeten die Erläuterungen zur Regierungsvorlage noch, daß die „vom Übereinkommen eingeforderten Rechte des Kindes und die Achtung seiner besonderen Bedürfnisse [...] in Österreich bereits sehr weitgehend gewährleistet“ seien, „sodaß die vorliegenden Bestimmungen größtenteils durch die österreichische Rechtsordnung bereits abgedeckt sind.“ Deshalb diene die Ratifikation aus der Sicht der österreichischen

(1) RV 413 BlgNR XVIII. GP, 52f.

(2) Die KRK spricht zwar nur von „Kindern“, definiert diese jedoch als alle Personen unter 18 Jahren (Art 1).

(3) Zu aktuellen und ausführlichen Informationen über die KRK siehe unter anderem auch die Internet-website der UN-Hochkommissarin für Menschenrechte, <http://www.unhchr.ch>.

Bundesregierung „weniger der Sicherung der Rechte von Kindern in Österreich“, sondern es soll „die Achtung dieser Rechte auf weltweiter Basis herbeigeführt und die Solidarität Österreichs mit den anderen Mitgliedsstaaten der Vereinten Nationen [...] nun auch im besonderen gegenüber Kindern zum Ausdruck gebracht werden.“ (4) Vereinfacht ausgedrückt vertrat man also den Standpunkt, die Situation von Kindern und Jugendlichen in Österreich wäre konventionskonform und man würde durch die Ratifikation allenfalls ein Signal der Unterstützung zur Lösung der Probleme von Staaten der sogenannten Dritten Welt setzen. Die Stellungnahmen der Bundesministerien und der Landesregierungen zur Ratifikation (5) widerspiegelten diese Position des fehlenden Reformbedarfs.

Um dennoch jedes „Risiko“ einer möglichen Vertragsverletzung auszuschließen, gab die Bundesregierung drei Vorbehalte zu politischen Rechten von Kindern ab (zu Art 13/Informationsfreiheit, Art 15/Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit, Art 17/Verantwortung der Medien) und das Parlament erklärte anlässlich der Genehmigung der KRK, daß dieser Staatsvertrag gemäß Art 50 Abs 2 B-VG „durch Erlassung von Gesetzen zu erfüllen“ ist. Damit ist die KRK zwar Bestandteil des österreichischen Rechts, allerdings entfaltet die Konvention „grundsätzlich zunächst keine innerstaatlichen Rechtswirkungen“. (6) Mangels entsprechender Gesetze ist sie daher derzeit nicht unmittelbar anwendbar, dh. weder können Rechtsakte aufgrund der Konvention erlassen noch Personen sich vor österreichischen Behörden auf die Konvention berufen.

Anlässlich der Beschlußfassung im Nationalrat wurde 1992 jedoch einstimmig eine EntschlieÙung (7) verabschiedet, welche die Bundesregierung aufforderte, binnen eines Jahres einen Expertenbericht zur Frage der Übereinstimmung aller „kinderrelevanten Gesetzesmaterien“ mit der KRK und „entsprechender Reformfordernisse“ vorzulegen.

Nach Abschluß der Untersuchungen (8) wurde – erwartungsgemäß – deutlich, daß die selbstzufriedene Position der Bundes- und Landesregierungen nicht länger haltbar war. Mit den Worten des Projektleiters, Prof. Pichler (Österreichisches Institut für Rechtspolitik), „erwies es sich [zwar] als richtig, daß

eine definitive, gravierende Unvereinbarkeit nicht vorlag, grundsätzlich konnten sich die Expertinnen und Experten dem vereinfachten Nulllösungsstandpunkt aber nicht vorbehaltlos anschließen.“ (9) Vor allem der Umgang mit ausländischen Kindern und Jugendlichen wurde dabei als Problembereich identifiziert.

In der Folge faÙte der Nationalrat am 14. Juli 1994 eine weitere EntschlieÙung, wonach die Bundesregierung zu Reformen entsprechend den Zielen der KRK aufgefordert wird. (10)

Ein wesentlicher Punkt dieses parlamentarischen Forderungskatalogs betrifft die Frage der Verankerung der grundlegenden Zielsetzungen der KRK im österreichischen Verfassungsrecht. Im Auftrag des BMUJF und der österreichischen Kinder- und Jugendanwaltschaften begann das Ludwig Boltzmann Institut für Menschenrechte 1997 mit der Erarbeitung konkreter Vorschläge für entsprechende Verfassungsbestimmungen. Das Projekt zielt dabei über die Formulierung von Programmartikel hinaus auf die Herausarbeitung durchsetzbarer subjektiver Rechte von Kindern und Jugendlichen. Im Sinne der Verfassung als rechtlicher Grundordnung menschlichen Zusammenlebens sollen Grundrechtspositionen von Kindern und Jugendlichen unter Anerkennung ihrer Rechtspersönlichkeit und grundsätzlichen Partizipationsnotwendigkeit klargestellt werden.

Bevor jedoch auf die weiteren Problembereiche im österreichischen Kontext eingegangen wird, soll im folgenden ein kurzer Überblick über die wesentlichen Zielsetzungen der KRK gegeben werden.

Grundsätze und Ziele der Kinderrechtskonvention

Die Ausarbeitung der KRK geht im wesentlichen auf eine Initiative Polens 1978 zurück, die aus Anlaß der bevorstehenden 30-Jahr-Wiederkehr der Annahme der UN-Erklärung über die Rechte des Kindes von 1959 deren Verankerung als völkerrechtlich verbindliche Konvention anstrebte. Inhaltlich war die Erklärung von 1959 noch stark von der Vorstellung von Kindern als schutz- und fürsorgebedürftige Menschen geprägt, die Familie und Staat zu entsprechenden Maßnahmen aufforderte.

Natürlich finden sich diese Aspekte – nicht zuletzt Dank intensiver Bemühungen von UNICEF und nicht-staatlicher Kinderhilfsorganisationen umfassender und detaillierter formuliert – auch in der KRK. Darüber hinaus aber fordert die KRK erstmals in derart deutlicher Form die Beachtung der Eigenständigkeit und Persönlichkeit von Kindern und Jugendlichen.

Über die bloß formale Wiederholung und Bekräftigung bereits international garantierter Menschenrechte und ihrer Neuformulierung als „Recht des Kindes“ hinaus setzt sie konsequent den nächsten Schritt und normiert in Artikel 12 das Recht jedes Kindes, „das fähig ist, sich eine eigene Meinung zu bilden“, seine Meinung in allen es betreffenden Angelegenheiten äußern zu können und angemessen berücksichtigt zu finden. Dazu ist es insbesondere in Gerichts- und Verwaltungsverfahren unmittelbar oder durch Vertreter anzuhören.

Natürlich wirft dies sofort die Frage der tatsächlichen Ausübung von Beteiligungs- und Mitbestimmungsrechten und der Gestaltung kindgerechter Verfahren auf. Die damit verbundenen vielschichtigen Probleme stellen zweifellos eine große Herausforderung an den Gesetzgeber, Rechtsanwender, Humanwissenschaftler und alle mit diesen Fragen Betroffenen dar; dennoch, einem ausschließlich protektionistischen, Kinder und Jugendliche als unmündige Schutz-Objekte betrachtenden Standpunkt hat die KRK jedenfalls eine klare Absage erteilt.

Die sich aus dieser Entwicklung in Richtung eines verstärkt partizipatorischen Ansatzes ergebenden Spannungen wurden deutlich sichtbar in der innerstaatlichen parlamentarischen Debatte (11) anlässlich der Behandlung der KRK im Ratifikationsprozeß. Abgesehen von einem Grundkonsens über die Wichtigkeit von Maßnahmen zur Verbesserung der Situation von Kindern und Jugendlichen in Österreich (der letztlich auch in einem einstimmigen Genehmigungsbeschluß resultierte) zeigte sich in der Schwerpunktsetzung hinsichtlich dieser Maßnahmen ein stark parteipolitisch-ideologisch gefärbtes Bild.

Während die eine Gruppe (ÖVP, FPÖ) die Bedeutung der Familie und die Schutzbedürftigkeit von Kindern in den Mittelpunkt stellte, hielt die Gegenposition (SPÖ, Grüne)

(4) RV 413 BlgNR XVIII. GP, 26f.

(5) Abgedruckt in Bundesministerium für Umwelt, Jugend und Familie (BMUJF), Expertenbericht zum „UN-Übereinkommen über die Rechte des Kindes“, Wien 1993, 6ff.

(6) Walter-Mayer, Grundriß des österreichischen

Bundesverfassungsrechts, Wien 1996, Rz 240.

(7) E 59-NR XVIII. GP, Entwurf abgedruckt im Bericht des Außenpolitischen Ausschusses, 536 BlgNR XVIII. GP, 3.

(8) BMUJF, Expertenbericht zum „UN-Übereinkommen über die Rechte des Kindes“, Wien 1993.

(9) Pichler, Die Verwirklichung von Kinderrechten in Österreich: Möglichkeiten und Entwicklungsperspektiven, in Kinder, Kinderrechte und Kinderpolitik, Eurosocial Report 50/1994, 91.

(10) E 156-NR, in StPNR 172 XVIII. GP, 20540.

(11) StP NR 74 XVIII. GP, 8223ff.

die Forderung nach mehr Mitbestimmungsmöglichkeiten und betreuender Infrastruktur entgegen.

In diesem Zusammenhang ist hervorzuheben, daß die KRK selbst keine destruktive Polarisierung innerhalb gesellschaftlicher Gruppen, zwischen Staat und Familie oder zwischen Eltern und Kind intendiert. In mehreren Artikel (insbesondere Art 3 Abs 2, Art 5 und 18) wird ausdrücklich die – der Entwicklung des Kindes angemessene und gemeinsam auszuübende – primäre Leitungs- und Erziehungsverantwortung der Eltern einschließlich der Sicherstellung der materiellen Grundversorgung (Art 27 Abs 2) anerkannt. Auch die KRK geht davon aus, daß eine funktionierende Familie die bestmöglichen Entwicklungschancen für das Kind bietet und fordert ein staatliches Eingreifen nur in jenen Fällen, in denen dieses Modell versagt. Sehr wohl intendiert die KRK aber eine grundsätzliche Stärkung und Anhebung der Position des Kindes, damit bei einer Kollision von Interessen auch den Interessen des Kindes größeres Gewicht beigemessen wird.

Als grundlegende Abwägungsmaxime in einem solchen Interessenkonflikt legt die KRK das Kindeswohl (Art 3 Abs 1) fest, das „bei allen Maßnahmen, die Kinder betreffen, gleichviel ob sie von öffentlichen oder privaten Einrichtungen der sozialen Fürsorge, Gerichten, Verwaltungsbehörden oder Gesetzgebungsorganen getroffen werden“, „ein Gesichtspunkt [ist], der vorrangig zu berücksichtigen ist“. Die Formulierung, die sich auch in zahlreichen Vorschriften des ABGB findet (zB § 178a), wurde bewußt weit gewählt, um auf innerstaatlicher Ebene bei entsprechender Übernahme der Regelung etwa dem Richter in einem Obsorgestreitfall einen Entscheidungsspielraum im Einzelfall einzuräumen. So unbestimmt dieser Begriff auch ist und so unterschiedlich Entscheidungen in vergleichbaren Sachverhalten in unterschiedlichen Staaten, Rechtssystemen und Rechtsgebieten auch ausfallen mögen, so ist der Begriff des Kindeswohls keineswegs inhaltsleer. Im Rahmen der KRK müssen die weiteren wesentlichen Grundsätze mitbedacht werden, insbesondere das umfassende Diskriminierungsverbot (Art 2), das Recht auf Leben, Entwicklung und Schutz der Persönlichkeit des Kindes (Art 6ff) und die Achtung seiner Meinung (Art 12).

Forderungen für Österreich

Die Frage der Umsetzung internationaler menschenrechtlicher Normen in das österreichische Recht ist in einem umfassenden Sinn zu stellen. Die grundlegende Implementierungspflicht formuliert Artikel 4 KRK, der von „allen geeigneten Gesetzgebungs-, Ver-

waltungs- und sonstigen Maßnahmen zur Verwirklichung der in diesem Übereinkommen anerkannten Rechte“ spricht.

Zum einen wird damit deutlich, daß sich die notwendigen Maßnahmen keineswegs auf rechtliche Reformen beschränken dürfen. Dennoch beziehen sich die Erläuterungen zur Regierungsvorlage nahezu ausschließlich auf Untersuchungen möglicher rechtlicher Konflikte zwischen österreichischem Recht und den Bestimmungen der KRK. Nur unter diesem verengten Blickwinkel kann eine Beurteilung der Situation von Kindern und Jugendlichen in Österreich überhaupt zu dem eingangs geschilderten Ergebnis führen, das von weitgehender Gewährleistung von Kinderrechten und der Achtung ihrer Bedürfnisse spricht. Wiederholt forderte der UN-Kinderrechteausschuß, der als internationales Überwachungsorgan die staatliche Umsetzung der Verpflichtungen aus der KRK untersucht, Staaten zur Erarbeitung eines umfassenden „Nationalen Aktionsplanes“ auf. Zu den notwendigen Maßnahmen zählt der Ausschuß etwa die Sammlung empirischer Daten über die Lage von Kindern und Jugendlichen einschließlich von Statistiken und Untersuchungen zur Auswirkung von politischen Programmen und Budgetplänen auf deren Lebensverhältnisse, die Einrichtung von Monitoring- und Koordinierungsmechanismen, die Unterstützung der Zivilgesellschaft, Beratungsinfrastruktur, Bewußtseinsbildung und Öffentlichkeitsarbeit etc.⁽¹²⁾

Zum zweiten ist evident, daß diese Maßnahmen kontinuierlich fortschreitend und zielgerichtet sein müssen. Reformen erfordern Einsatz von materiellen Ressourcen und Zeit. Ein häufig gebrauchtes Argument, daß entweder gegen die Garantie wirtschaftlicher und sozialer Grund- und Menschenrechte an sich gerichtet ist oder zumindest einschränkend in Hinblick auf den geforderten Umfang der Bemühungen wirken soll, bezieht sich auf die Ressourcenfrage. Demnach sollen in wirtschaftlichen und sozialen Bereichen Maßnahmen verpflichtend (ergänze: nur) im Rahmen verfügbarer Mittel des Staates, etwa hinsichtlich der Finanzierung eines Systems sozialer Sicherheit, zu treffen sein. Derartige Bedenken bestehen jedoch offensichtlich nicht in der Frage der Abhaltung regelmäßiger Wahlen, der Aufrechterhaltung eines ausgedehnten Sicherheits- und Justiz-

apparates, ja des Rechtsstaates insgesamt. Die entscheidende Frage ist wohl vielmehr jene der Prioritätensetzung und der tatsächlichen Aktion. Kein Staat, gleichviel wie „entwickelt“ er ist, vermag die Sicherstellung der Menschenrechte umfassend, gleichzeitig und sofort zu garantieren. Umsetzung beinhaltet vor allem eine erfolgsorientierte Verhaltenpflicht des Staates. Für die Frage der Beurteilung der Umsetzungsmaßnahmen, die ein Staat zur Erfüllung seiner völkerrechtlichen Verpflichtungen unternimmt, kommt es daher vorrangig auf sein „Programm“ an und weniger auf seine „Entfernung vom Idealzustand“.

Andernfalls tappt man in die Falle, ausgehend von einer Durchschnittsbetrachtung entlang von Minimalgarantien zu meinen, Österreich als moderner Industrie- und Rechtsstaat hätte seine Verpflichtungen etwa im Vergleich zu Staaten der Dritten Welt ohnehin längst erfüllt. So sorgt sich etwa Bea Verschraegen, „wie die vielumjubelte KRK in der internationalen Staatenpraxis umgesetzt werden kann“, da doch „die Staaten gewisse völkerrechtliche Verpflichtungen übernommen [haben], die – gemessen am Mindeststandard, den die KRK gewährleisten soll – von den meisten europäischen Staaten, die sich zudem an der EMRK messen lassen müssen, im wesentlichen erfüllt werden – andernfalls würden diese Staaten vom EGMR verurteilt werden.“⁽¹³⁾ Mit dieser Betrachtungsweise geht der Blick für wesentliche Probleme, denen sich jeder Staat auf seine spezifische Weise konfrontiert sieht, gänzlich verloren.

Demgegenüber ortete das österreichische Parlament in seiner Entschließung von 1994 eine Vielzahl von Problemfeldern, die in unserem Land einer notwendigen Reform im Sinne der KRK harren:⁽¹⁴⁾ dazu zählen insbesondere die Stellung von Kindern und Jugendlichen in Obsorge- und Scheidungsverfahren und die adäquate Einbindung in Verfahrensprozesse, psychologische Beratung, entsprechende Weiterbildung der Familiengerichte; präventive und schützende Maßnahmen gegenüber Gewalt gegen Kindern, einschließlich Bewußtseinsbildung in der Öffentlichkeit und institutioneller Infrastruktur; vollständige soziale Integration von behinderten Kindern und Jugendlichen; Schaffung von Kinderbetreuungseinrichtungen; Reform des Asyl- und Fremdenrechts (Familiennachzug, Schubhaft) zum Schutz insbe-

(12) Siehe dazu ausführlich UNICEF, *Implementation Handbook for the Convention on the Rights of the Child*, New York 1998, 57ff.

(13) Verschraegen, *Die Kinderrechtekonvention*, Wien 1996, 72.

(14) Beispielsweise zur Situation in Wien siehe den Bericht zur Lage der Wiener Kinder und Jugendlichen 1996, abgedruckt im Tätigkeitsbericht 1995/96 der Kinder- und Jugendanwaltschaft Wien.

sondere von unbegleiteten ausländischen Jugendlichen und die Schaffung neuer Formen politischer Mitbestimmung von Jugendlichen vor allem im kommunalen Bereich.

Zusammenfassend

Zweifellos verfügt Österreich im Bereich der Kinder- und Jugendwohlfahrt über ein vernetztes System von Sicherungs- und Schutzmaßnahmen, die von der Unterstützung von Familien bis hin zu staatlich-institutioneller Infrastruktur reichen. Die KRK zeigt jedoch die Schwachstellen dieses Netzes auf und fordert Österreich zur Aktion auf.

Strukturelle Probleme umfassen dabei Fragen der Kinder- und Jugendpolitik, die vielfach „Querschnittsmaterie“ nicht nur auf Bundes-, sondern auch auf Landesebene ist, weiters Defizite in den Möglichkeiten der Partizipation von Jugendlichen in ihrer unmittelbaren Lebensgestaltung sowie ungenügende Beratungs- und Betreuungsmöglichkeiten in Notsituationen (einschließlich Krisen- und Opferschutzzentren) und Rehabilitations- und Integrationsinfrastruktur.

Wie beispielsweise die aktuelle Diskussion über Gewalt und sexuellen Mißbrauch von Kindern zeigt, sind darüberhinaus bewußtseinsbildende Maßnahmen in der erwachsenen Öffentlichkeit zur Überwindung traditioneller Rollen und Wertungen in ihrem Verhältnis zu Kindern erforderlich.⁽¹⁵⁾ Im Bereich des Strafrechts wird der Schutz der physischen und psychischen Integrität im Verhältnis zum geschützten Rechtsgut „Eigentum“ verstärkt in den Vordergrund treten.

Im Zusammenhang mit der Neugestaltung der „Familienbesteuerung“ werden auch in Zukunft neue Modelle diskutiert werden, bis hin zur Frage eines Grundeinkommens für Kinder und Jugendliche.

Man darf also gespannt sein, wie sich der UN-Kinderrechteausschuß im kommenden Oktober zur Situation der Kinder und Jugendlichen in Österreich äußern wird, wenn er den ersten Bericht der Bundesregierung über ihre Maßnahmen zur Umsetzung der KRK kritisch hinterfragt. ■

Mag. Helmut Sax, Jurist, Leiter der Länderberichts-Abteilung im BIM und arbeitet derzeit an einer Studie über die Umsetzung der UN-Kinderrechtekonvention in die österreichische Rechtsordnung.

(15) Zu den Aktivitäten etwa der Interdisziplinären Arbeitsgemeinschaft „Gegen sexuelle Gewalt am Kind“ siehe den Tätigkeitsbericht 1996 der Kinder- und Jugendanwaltschaft Salzburg.

Das EU-Jahr gegen Rassismus 1997 und die Umsetzung der UN-Rassendiskriminierungskonvention in Österreich

Die Grenze des Tolerablen

VON NIKOLAUS MARSCHIK

Vor wenigen Wochen ging das EU-Jahr gegen Rassismus zu Ende. Auf europäischer und nationaler Ebene wurde wiederholt auf die Notwendigkeit spezieller Gesetze zur Bekämpfung des Rassismus und der Fremdenfeindlichkeit hingewiesen. Die zahlreichen Arbeitsgruppen, Symposien und Konferenzen auf staatlicher und nicht-staatlicher Ebene konnten aber nur in wenigen Bereichen konkrete Ergebnisse erzielen.

I. Einleitung

Die deutliche Zunahme fremdenfeindlicher und rassistischer Handlungen im gesamten europäischen Raum veranlaßte den Europäischen Rat, das Jahr 1997 auf der Grundlage des Art. 235 EG-V (Art. 308 idF des Vertrages von Amsterdam) zum Europäischen Jahr gegen Rassismus zu erklären. Zur Unterstützung des Kampfes gegen Rassismus, Xenophobie und Antisemitismus sollte auf europäischer Ebene ein Zeichen gesetzt werden, um verstärkt auf das Problem und die Präsenz rassistischer Erscheinungen in der Gesellschaft aufmerksam zu machen.

Gerade in Österreich waren in den letzten Jahren vermehrt rassistisch motivierte Handlungen gegen Personen aufgrund ihrer Hautfarbe, nationalen oder ethnischen Herkunft, wie auch gegen solche Personen, die sich für deren Rechte einsetzen, zu bemerken. Den Höhepunkt bildeten die Brief- und Rohrbombenanschläge, deren Begleitumstände rassistische und fremdenfeindliche Motive aufwiesen. Den Großteil rassistischer Handlungen stellen jedoch alltägliche Benachteiligungen von Personen aufgrund von Merkmalen, die ihrer Disposition entzogen sind, dar.

Die allgemeine Forderung nach Gleichbehandlung aller Menschen begründet den Gedanken des Verbots rassistischer Diskriminierung. Die gleiche Würde aller Menschen, im Rahmen der Individualität jedes einzelnen, als Philosophie der UN-Charta steht im Mittelpunkt dieser Überlegungen. Obwohl das Verbot rassistischer Diskriminierung in einer Vielzahl internationaler Übereinkommen Aufnahme fand, wurde es bisher völker-

rechtlich am stärksten im *Internationalen Übereinkommen über die Beseitigung aller Formen rassistischer Diskriminierung* (im folgenden RDK) verankert.

2. Die Konvention

Durch verstärkte antisemitische Übergriffe alarmiert, veranlaßte die Generalversammlung der Vereinten Nationen die Ausarbeitung eines Übereinkommens über die Beseitigung aller Formen rassistischer Diskriminierung. Die am 4. Januar 1969 in Kraft getretene Konvention stellt inhaltlich eine Konkretisierung und notwendige Ergänzung des Verbots der Diskriminierung aus rassistischen Gründen dar, welches in der *Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte* 1948 verankert wurde.

Als Hauptanliegen verlangt die RDK, daß sich Behörden konventionskonform verhalten, Gesetzgebung und Verwaltung nicht „rassendiskriminierend“ wirken und eine Ungleichbehandlung aus rassistischen Gründen für jedermann verboten wird. Für eine ganze Reihe elementarer Rechte soll eine Gleichstellung durch Gesetz garantiert und bei deren Verletzung ein wirksamer Rechtsschutzmechanismus gewährleistet werden. Weiters müssen rassistische Propaganda für strafbar erklärt und effektive Maßnahmen zur Prävention im Bereich der Erziehung gesetzt werden.

Der Anwendungsbereich der Konvention ist jedoch eingeschränkt: Als „rassistische“ Diskriminierung gilt eine Ungleichbehandlung aufgrund der „Rasse“, Hautfarbe, Abstammung oder der nationalen und ethnischen Herkunft. Eine Diskriminierung auf-

grund der Staatsangehörigkeit wird nicht ausgeschlossen, da *Art. 1/2 RDK* die Nichtanwendbarkeit der Konvention auf Ungleichbehandlungen zwischen Staatsbürgern und Fremden vorsieht. Diese Bestimmung bringt zum Ausdruck, daß das Übereinkommen nicht zum Schutz von Angehörigen fremder Nationalitäten getroffen wurde, sondern in erster Linie zum Schutz von Staatsbürgern verschiedener nationaler oder ethnischer Herkunft, um unterschiedliche „Klassen“ von Staatsbürgern zu verhindern.

3. Die Konvention im österreichischen Recht

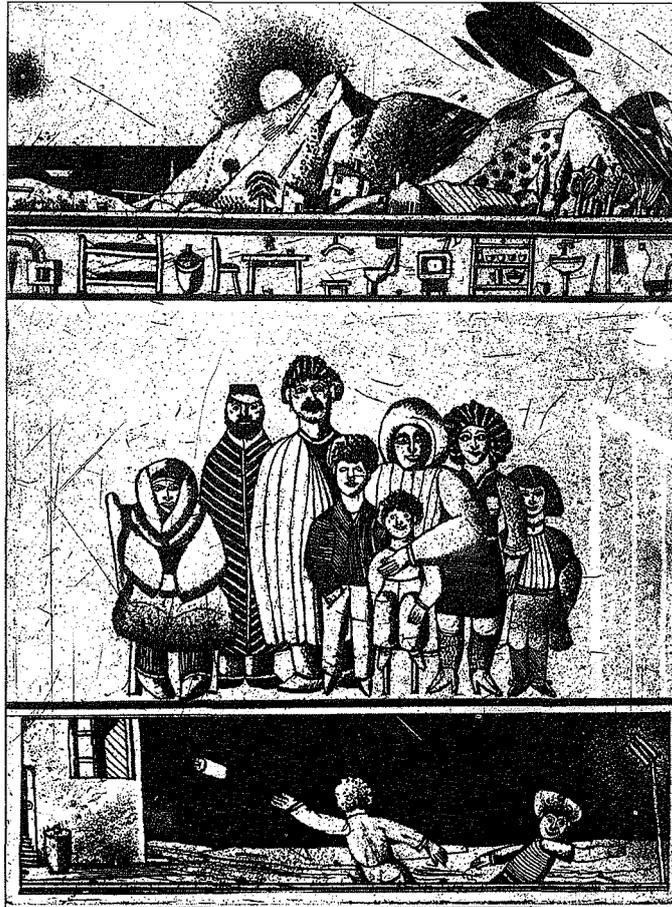
Nach der Unterzeichnung des Übereinkommens und der Ratifikation durch den Bundespräsidenten trat die *RDK* am 8. Juni 1972 für Österreich in Kraft. Der Nationalrat beschloß, die Konvention gem. *Art. 50/2 B-VG* durch spezielle Gesetze in die österreichische Rechtsordnung zu transformieren.

Ohne ein umfassendes Erfüllungsgesetz zu beschließen, erließ und novellierte der österreichische Gesetzgeber einzelne Regelungen ohne besondere Systematik. Eine ausführliche Darstellung der Umsetzung würde den Rahmen dieses Beitrages sprengen. Die drei wesentlichen Bestimmungen, die eigens zur Umsetzung der *RDK* erlassen wurden, sollen aber im folgenden vorgestellt werden. Es handelt sich dabei um die Ausdehnung des Gleichheitssatzes auf Fremde untereinander, den Schutz vor rassistischer Propaganda und das Verbot, Personen allein aufgrund von „Rasse“, Hautfarbe, Abstammung, nationaler oder ethnischer Herkunft im alltäglichen Leben unterschiedlich zu behandeln.

3.1. Die Ausweitung des Gleichheitssatzes

Durch die Erlassung des Bundesverfassungsgesetzes vom 3. Juli 1973 (im folgenden *BVG RDK*) wurde ausdrücklich ein Verbot jeglicher rassistischer Diskriminierung ausgesprochen und der verfassungsgesetzlich garantierte Gleichheitssatz auf die Behandlung Drittstaatsangehöriger untereinander ausgedehnt, was eine Ergänzung der österreichischen Verfassung bedeutete. Sachlich gerechtfertigte Unterschiede sowie Sonderregelungen für Inländer sind gem. *Art. 1/2 BVG RDK* weiterhin zulässig, soweit sie nicht gegen die *EMRK* verstoßen.

In der österreichischen Rechtsordnung war somit das bestehende Verbot unsachli-



cher Ungleichbehandlung für Staatsbürger untereinander auf Fremde untereinander erstreckt worden, denen durch das *BVG RDK* die Möglichkeit gegeben wurde, sich bei unsachlichen Differenzierungen gegenüber anderen Fremden beim VfGH gem. *Art. 144 B-VG* zu beschweren. Alleine die *EMRK*, deren Rechte gem. *Art. 1 EMRK* für alle Personen im Hoheitsbereich eines Vertragsstaates gleichermaßen garantiert werden müssen, verlangt eine Gleichbehandlung unabhängig von der Staatsbürgerschaft.

Den Anstoß zu weiteren Überlegungen gab die Entscheidung des EGMR im Fall *Gaygusuz gegen Österreich*, der die rechtlich differenzierte Behandlung bei Bezug der Notstandshilfe gem. §33/2a *Arbeitslosenversicherungsgesetz* aus dem alleinigen Grund verschiedener Staatsangehörigkeiten als sachlich nicht gerechtfertigt erkannte. Bereits vorher war in der österreichischen Literatur die Ansicht vertreten worden, daß auch eine Ungleichbehandlung zwischen Staatsbürgern und Drittstaatsangehörigen einer sachlichen Rechtfertigung bedarf, da verschiedene Steuergesetze oder Parteienrechte im Verfahren für Fremde und Staatsbürger nicht vorstellbar wären. Dieser Ansicht folgend, wäre nicht nur der Zugang von MigrantInnen zum kommunalen Wahlrecht unter bestimmten Voraussetzungen argumentierbar, auch erscheint etwa der Ausschluß von Drittstaatsangehörigen bei der Vergabe von Gemeinde-

wohnungen trotz gleicher Steuerbelastung und die Nichtanerkennung des passiven Wahlrechts bei Betriebsratswahlen für ArbeitnehmerInnen ohne österreichische Staatsbürgerschaft rechtlich bedenklich.

3.2. Rassistische Propaganda

Eine Umsetzung des Propagandaverbots wurde Anfang 1975 mit §283 *StGB* vorgenommen, der öffentliche Aufforderungen zu feindseligen Handlungen gegen Personen aufgrund ihrer Zugehörigkeit zu einer bestimmten „Rasse“, einem Volk, einem Volksstamm oder einem Staat für strafbar erklärt. Auch die Menschenwürde verletzende Beschimpfungen sind vom Tatbestand der „Verhetzung“ erfaßt.

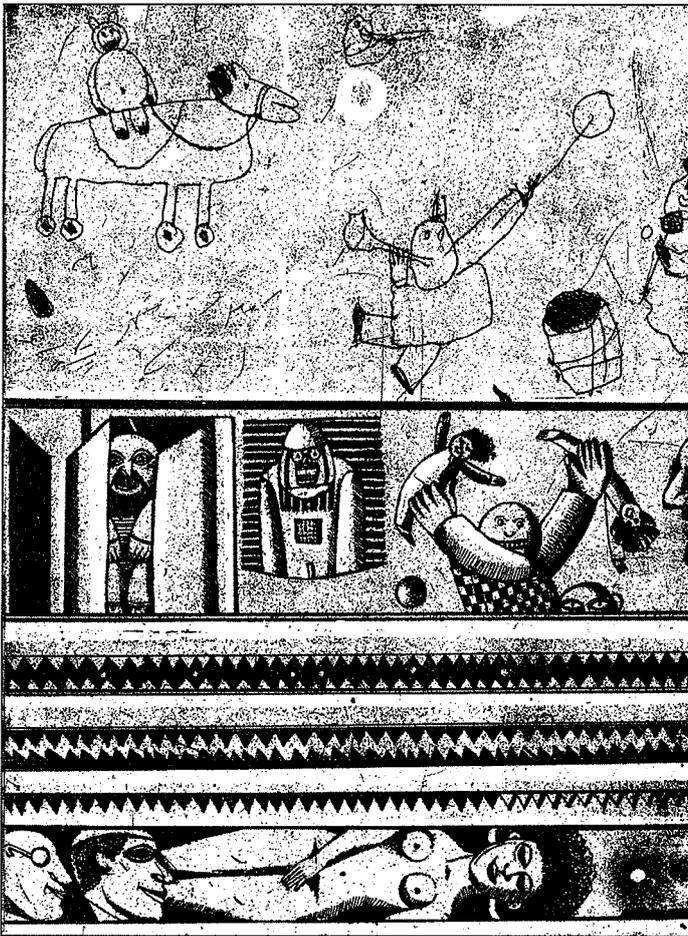
Eine Unterscheidung nach Art und Weise der Übertragung verhetzender Äußerungen wurde nicht getroffen. Somit ist §283 *StGB* auch auf die Verbreitung rassistischen Gedankenguts durch elektronische Verteilermedien an-

zuwenden. Ob eine Strafverfolgung des Täters im *Internet* technisch möglich und wirtschaftlich zumutbar ist, ist hingegen fraglich.

Die Rechtsunterworfenen müssen zwar einerseits vor rassistischer Propaganda geschützt werden, andererseits ist ein Rechtsstaat der Meinungs- und Informationsfreiheit verpflichtet. In der österreichischen Rechtsradition wurde das Recht auf freie Meinungsäußerung aber nicht als absolut garantiertes Grundrecht verstanden. Eine Einschränkung zugunsten des öffentlichen Friedens und der Rechte anderer ermöglicht auch *Art. 10/2 EMRK*. Bei einer behaupteten unverhältnismäßigen Einschränkung steht die Anrufung des EGMR jedenfalls offen. Wie schon im Fall *Jersild gegen Dänemark* würde der Gerichtshof wohl in diesen Fällen entscheiden, daß rassistische Äußerungen nicht den Schutz des *Art. 10 EMRK* genießen. Die Grenzziehung bleibt jedenfalls schwierig.

3.3. Rassistische Diskriminierung

Der Großteil der Fälle rassistischer Ungleichbehandlung ist im Alltagsleben zu finden. Das Verbot einer ungerechtfertigten Benachteiligung allein aufgrund der „Rasse“, Hautfarbe, der nationalen oder ethnischen Herkunft, des religiösen Bekenntnisses oder, seit 1997, einer Behinderung bezüglich des Zugangs zu jenen Orten und Dienstleistungen, die dem allgemeinen öffentlichen Gebrauch zur Verfügung stehen, normiert *Art.*



IX/1 Ziff. 3 EGVG, der 1977 erstmals ein strafbewertetes Diskriminierungsverbot in die österreichische Rechtsordnung einfügte.

Mitteilungen an Türen von Gastronomiebetrieben mit dem Hinweis, Personen bestimmter Hautfarbe oder nationaler Herkunft sei der Zutritt verweigert, sind somit nach dieser Bestimmung zu bestrafen. Im Rahmen des EU-Jahres gegen Rassismus hat der österreichische Gesetzgeber eine zusätzliche Wertentscheidung zugunsten des Verbots rassistischer Diskriminierung abgegeben: Rassistische Ungleichbehandlung wurde ausdrücklich als schwerwiegender Verstoß gegen die Schutzinteressen der *Gewerbeordnung* anerkannt und gem. §87/1 *GewO* kann nunmehr bei Fällen rassistischer Diskriminierung die Gewerbeberechtigung wegen mangelnder Zuverlässigkeit entzogen werden.

Bemerkenswert erscheint, daß im Arbeits- und Wohnbereich keine einschlägigen Bestimmungen zum Schutz vor rassistischer Diskriminierung getroffen wurden. Zwar ist die Privatautonomie von Anbietern bestimmter Leistungen zu respektieren, sie darf jedoch das Verbot rassistischer Diskriminierung nicht mißachten. Im Kernbereich des Zivilrechts fehlen spezielle Regelungen, die einen effektiven Schutz vor rassistischer Diskriminierung gewährleisten. Die Klausel der „guten Sitten“ gem. §879 *ABGB* und die Anerkennung eines Kontrahierungszwanges in

Extremfällen stellen keinen genügenden Schutz im Alltag dar. Wie bereits beim Kampf gegen geschlechtliche Diskriminierung erscheint auch hier die Erlassung spezieller Gesetze als einzige Möglichkeit, wirksam Abhilfe zu schaffen. Das *Gleichbehandlungsgesetz* hat im Bereich des Arbeitslebens die Funktionsfähigkeit von Anti-Diskriminierungsregeln bewiesen.

In den Privatrechtsbereich wird der Gesetzgeber wohl in diesem Zusammenhang nur eingreifen können, sofern ein Mindestmaß an Öffentlichkeit vorliegt. Wenn mit zivilrechtlichen Mitteln die Vermietung und der Verkauf

von Wohnungen jenseits einer Schutzwürdigkeit privater Bereiche, die Ausbildung und Ausübung des Berufes in Unternehmen ab einer bestimmten Größe und der Warenverkauf und öffentliche Dienstleistungen aller Art vor rassistischer Diskriminierung geschützt werden, so wäre für den Großteil der aktuellen Problembereiche ein wirksamer Schutz garantiert.

4. Die Kontrolle der Implementierung

Zur Kontrolle ihrer Umsetzung verpflichtet die Konvention die Vertragsstaaten, alle zwei Jahre über die innerstaatliche Situation zu berichten und stellt, fakultativ, die Möglichkeit einer individuellen „Mitteilung“ an das Komitee bei behaupteter Verletzung der Konvention zur Verfügung.

Österreich steht der Anerkennung einer Individualmitteilung ablehnend gegenüber, da weiterhin die Auffassung besteht, daß dies zu einer Konkurrenz mit dem Rechtsschutzmechanismus der *EMRK* führen könnte. Dieser Ansicht ist nicht zu folgen, da sich die Kommission der *EMRK* gem. Art. 27/1/b *EMRK* nur dann mit einem Gesuch befaßt, sofern die Sache keiner anderen internationalen Ausgleichs- oder Untersuchungsinstanz unterbreitet wurde. Die Tragweite der verschiedenen Schutzsysteme ist unterschiedlich, da einerseits Art. 14 *EMRK* ein allgemeines Diskriminierungsverbot, bezüglich

der Rechte der *EMRK* vorsieht, Art. 14 *RDK* andererseits die Möglichkeit darstellt, das Komitee bezüglich aller Kernbereiche des Menschenrechtsschutzes um eine Stellungnahme zu ersuchen. Die Nichtanerkennung der Möglichkeit, eine unverbindliche Empfehlung einer internationalen Expertenkommission einzuholen, hindert jedenfalls die Verbesserung des Menschenrechtsschutzes.

Der einzige Weg, die Umsetzung der völkerrechtlichen Verpflichtungen in Österreich zu überprüfen, bleibt somit die Erörterung der Staatenberichte durch das Komitee. Da der letzte österreichische Bericht 1992 vorgelegt und erörtert wurde, verletzt Österreich schon seit Jahren seine völkerrechtliche Verpflichtung nach Art. 9 *RDK* und hindert das Komitee an der Begutachtung der aktuellen innerstaatlichen Situation.

5. Schlußbemerkungen

Der nachlässige Umgang Österreichs mit den Verpflichtungen der *RDK* enttäuscht. Während gesetzliche Änderungen vom politischen Willen abhängen, scheint die mangelhafte Erfüllung der Berichtspflicht nicht akzeptabel.

Auch die Maßnahmen der Europäischen Union, die 1997 zum Jahr gegen den Rassismus erklärt hatte, sind unzureichend. Obwohl im *Vertrag von Amsterdam* die Grund- und Freiheitsrechte betont werden, wurden die Erwartungen derer nicht erfüllt, die einen effektiven Kompetenztatbestand zum Kampf gegen Rassismus und Xenophobie gefordert hatten. Art. 13 *EG-Vneu* brachte zwar ausdrücklich die Möglichkeit einer Regelung durch den Europäischen Rat, da dieser nunmehr auf Vorschlag der Kommission einstimmig innerhalb seines Zuständigkeitsbereiches geeignete Vorkehrungen treffen kann, die Textierung dieser Regelung schließt aber eine unmittelbare Anwendbarkeit aus und läßt an einer wirksamen Implementierung zweifeln.

Gesetze und strenge Strafen können Rassismus und Fremdenfeindlichkeit weder verhindern noch beseitigen, doch stellt eine präventive Gesetzgebung eine der Möglichkeiten dar, um zur Verpönung von Rassismus beizutragen. Rechtliche Maßnahmen können in diesem Zusammenhang als eindeutiges Werturteil der Gesellschaft verstanden werden, um die Grenze des Tolerablen aufzuzeigen.

Mag. Nikolaus Marschik, Jurist am BIM, arbeitet an einer Studie über die Umsetzung der UN-Rassendiskriminierungskonvention im österreichischen Recht.

Ethnische Säuberungen

Verschundene in Bosnien-Herzegowina

RENATE FRECH

Zwei Projekte des BIM-Fördervereins über verschundene Personen in Bosnien-Herzegowina haben sich zum Ziel gesetzt, die Umstände des Verschwindens von tausenden Menschen zu dokumentieren, solange das noch möglich ist.

1994 wurde von der UN-Menschenrechtskommission der Special Process über Verschundene im Gebiet des ehemaligen Jugoslawien eingerichtet und Manfred Nowak, Mitglied der UN Arbeitsgruppe über Verschundene, mit der Ausführung dieses Mandats betraut. Zur wissenschaftlichen Unterstützung des UN Special Process sowie der Expert Group on Exhumations and Missing Persons begann der Verein zur Förderung des Ludwig Boltzmann Instituts für Menschenrechte (BIM-FV) im Juni 1996 ein umfassendes Forschungsprojekt zur Aufklärung des Schicksals von ca. 20.000 Verschundenen sowie zur Untersuchung des Phänomens des „Verschwindenlassens“ in Bosnien-Herzegowina, welches aus zwei Teilen bestand.

Von Juli 1996 bis Mai 1997 wurde gemeinsam mit der amerikanischen Organisation „Physicians for Human Rights“ (PHR) das „Ante Mortem Database Project“ (AMDB-Projekt) durchgeführt. Ziel dieses Projekts, dessen Gesamtleitung und -durchführung im Juni 1997 von PHR übernommen wurde, war es, eine Ante Mortem Datenbank (AMDB) aller verschundenen Personen in Bosnien-Herzegowina mit Priorität der Verschundenen aus der Region Srebrenica, einzurichten. Der Zweck dieser Datenbank ist es, die grundlegenden medizinisch-forensischen Daten, die zur Identifizierung der aus Massengräbern exhumierten Leichen notwendig sind, zu liefern. Die Daten werden mit Hilfe von Interviews mit Familienangehörigen der Verschundenen ermittelt. Bis Ende Mai 1997 wurden ungefähr 5.300 Interviews durchgeführt – die gewonnenen Daten betreffen vor allem Verschundene aus Srebrenica.

Während der UN Special Process nach dem Rücktritt des UN Experten im März 1997 aufgelöst wurde, wurde die Aufgabe in einem gemeinsamen Mandat dem UN Special Rapporteur on Human Rights, der International Commission on Missing Persons in the former Yugoslavia (ICMP), dem Office of the High Representative und dem International Committee of the Red Cross (ICRC) übertragen. Die Exhumierung von Massengräbern und die Identifizierung von sterblichen Überresten zur Aufklärung des Problems von Verschundenen in Bosnien-Herzegowina ist eine Aufgabe, deren Lösung noch viele Jahre in Anspruch nehmen wird.

Der zweite Teil des Projektes zur Erforschung des „Phänomens des Verschwindenlassens“, hat sich zum Ziel gesetzt, Informationen über verschundene Personen, Hintergründe sowie den politischen Kontext und Stellenwert des Verschwindenlassens im Rahmen der ethnischen Säuberungen zu ermitteln und wissenschaftlich auszuwerten. Die Ermittlung erfolgte mit Methoden der empirischen Sozialforschung, wobei der Schwerpunkt bei der Befragung von ehemaligen Verschundenen, Zeugen, Tätern etc. lag.

Insgesamt wurden mehr als 300 Interviews mit ehemaligen Verschundenen aus Bijeljina, Brcko, der Gemeinde Zvornik, Kalesija, Bratunac, Visegrad, Foca, Gorazde, Zepa, Srebrenica, Sarajevo und der Gemeinde Prijedor durchgeführt, sowie Informationen anderer Institutionen, wie des UN-Kriegsverbrechertribunals in Den Haag, des IKRK, des UN-Menschenrechtszentrums und der Bosnischen Kommission für Kriegsverbrecher verwertet.

Das Erkenntnisinteresse der Untersuchung war darauf gerichtet, neue Einsichten

in die Ursachen, Methoden und Auswirkungen des Phänomens des „Verschwindenlassens“ zu gewinnen. Vor allem soll geklärt werden, ob dieses Phänomen als geplante und systematische Strategie im Kontext der ethnischen Säuberungen eingesetzt wurde.

Allgemeine Angaben zu verschundenen Personen in Bosnien-Herzegowina

Nach Angaben des ICRC waren Ende November 1997 19.676 Personen noch immer als verschunden registriert. Mehr als 80% der Verschundenen gehören der moslemischen Volksgruppe an, ungefähr 3% sind Kroaten und etwas mehr als 11% Serben. Von all diesen Fällen konnten bis zum gleichen Zeitpunkt nur 1.377 aufgeklärt werden – nicht einmal 7%. Die Anzahl der Verschundenen aus der Region Srebrenica, liegt bei 7.360, mehr als 37% der Gesamtzahl.

Die Aufschlüsselung nach dem Alter der Person zum Zeitpunkt ihres Verschwindens zeigt eine markante Kurve:

00 – 10	0,5 %
10 – 20	8,0 %
20 – 30	25,0 %
30 – 40	24,0 %
40 – 50	16,5 %
50 – 60	13,5 %
60 – 70	8,5 %
70 –	4,0 %

Mehr als 92% waren Männer, knapp 8% Frauen.

Auf Grund dieser Zahlenangaben ist deutlich ersichtlich, daß die überwiegende Mehrzahl der Opfer Männer im Alter von 20 bis 40/50 waren. Obwohl während des Krieges in Bosnien-Herzegowina alle Kriegsparteien sowohl zu den Opfern, als auch zu den Tätern zählten, ist es dennoch offensichtlich, daß die eindeutig größte Opfergruppe und ebenso die höchste Anzahl an Verschundenen der moslemischen Bevölkerungsgruppe zuzuordnen ist. Die Streitkräfte der Bosnischen Serben zusammen mit ihren Verbündeten, der Jugoslawischen Volksarmee (JNA Yugoslav National Army) und Serbischen paramilitärischen Verbänden sind für die Mehrheit der Verschundenen zur Verantwortung zu ziehen.

Verschundene im Hintergrund des Krieges

Am 7. April 1992 wurde Bosnien-Herzegowina, dessen Unabhängigkeit von der bosnischen Regierung am 6. März 1992 offiziell verkündet wurde, formell von der Europäischen Gemeinschaft anerkannt, am 22. Mai 1992 von den Vereinten Nationen als neues

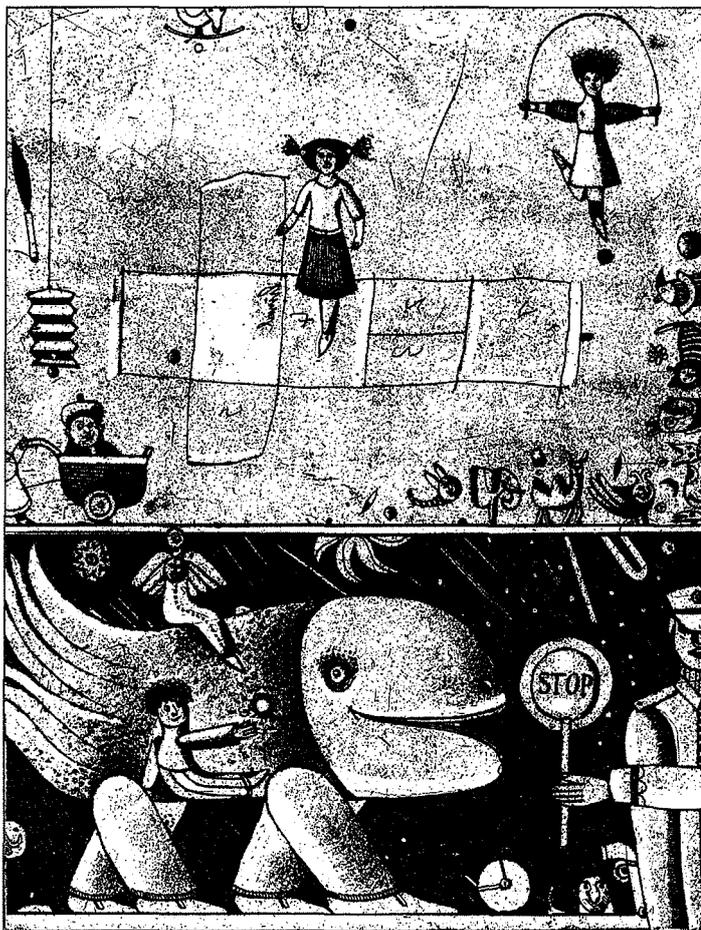
Mitglied aufgenommen. Zur gleichen Zeit wurden von der serbischer Seite die ersten Angriffe auf Städte in Ost- und Nordost-Bosnien durchgeführt. Innerhalb einer äußerst kurzen Zeitspanne wurden alle strategisch bedeutsamen Städte an den Verbindungslinien zwischen Serbien und Bosnien von der Jugoslawischen Volksarmee und serbischen paramilitärischen Truppen (v.a. Arkanovci, Seseljcevi und die Beli Orlovi) angegriffen und eingenommen.

Bijeljina, Zvornik, Visegrad, Foca, Bratunac, Städte entlang des Flusses Drina bzw. an der Grenze zwischen Bosnien-Herzegowina und Serbien gelegen, deren militärische Einnahme für den weiteren Kriegsverlauf für die serbische Seite von großer strategischer Bedeutung waren. Im Zusammenhang mit diesen militärischen Aktionen und ethnischen Säuberungen im Zeitraum von April bis Mai 1992 wurde auch die erste signifikante Welle des Verschwindenlassens von mehrheitlich Zivilpersonen verzeichnet.

Eine zweite Welle von Verschwundenen trat zwischen Mai und August 1992 im Zusammenhang mit ähnlichen militärischen Aktionen in der Bosnischen Krajina im Nord-Westen Bosniens auf. Betroffen davon war vor allem die Gemeinde Prijedor. Die Bosnische Krajina hatte für die Serben ebenfalls eine sehr wichtige strategische Bedeutung, da sie die Verbindung zu der, von den Serben ausgerufenen Serbischen Republik Krajina in Kroatien bildet. Zusätzlich stellt Banja Luka, die größte und wirtschaftlich bedeutendste Stadt dieser Region auch ein politisches Zentrum der am 7. April 1992 ausgerufenen Serbischen Republik Bosnien-Herzegowina dar.

Die meisten der in dieser Region verschwundenen Personen wurden das letzte Mal in einem der berüchtigten Lager, die kurzfristig von serbischen Truppen installiert wurden, gesehen. Keraterm, Omarska, Trnopolje und Manjaca sind die bekanntesten Namen dieser „Todeslager“.

Zwischen 1993 und 1994 fiel die Zahl der Verschwundenen stark ab. Die meisten waren in diesem Zeitraum in der Herzegowina zu verzeichnen – in Zusammenhang mit den kämpferischen Auseinandersetzungen zwischen der Bosnischen Kroatischen Armee (HVO) und der Bosnischen Regierungarmee.



Die letzte und schockierendste Welle von Verschwundenen trat nach dem Fall der unter UN Schutz stehenden Safe Areas Srebrenica und Zepa im Juli 1995 auf. Mehr als 7.000 Bosniaken aus dieser Region gelten noch immer als verschwunden. Vieles deutet darauf hin, daß die Mehrheit dieser Verschwundenen Opfer von Massenerschießungen und willkürlichen Hinrichtungen wurden, und sich ihr Schicksal wahrscheinlich erst nach der Öffnung der zahlreichen Massengräber, die in dieser Gegend lokalisiert wurden, klären wird. Viele wurden auch auf dem sogenannten „Todesmarsch“ von Srebrenica in das Gebiet, welches von der Regierung kontrolliert wurde, von serbischen Truppen gefangen genommen und kurz danach erschossen oder auf andere Weise umgebracht.

Schlußfolgerung

Es ist offensichtlich, daß die „Wellen“ des Verschwindens von Bevölkerungsteilen im Zusammenhang mit militärischen Angriffen und im Rahmen von ethnischen Säuberungen auftraten.

Das Ziel der Strategie der ethnischen Säuberungen – von bestimmten Bevölkerungsgruppen gesäuberte Gebiete – wurde mit verschiedenen Methoden, wie Vertreibung, Verschwindenlassen, Massenhinrichtungen, Fol-

ter, Vergewaltigung und brutalstem Terror erreicht. Der jeweils unerwünschte „ethnische Teil“ der Bevölkerung sollte verschwinden – die Methode, mit der dieses Ziel erreicht wurde, war den jeweiligen „Zielgruppen“ angepaßt: Frauen und Mädchen, Kinder, Männer im wehrfähigen Alter, die sogenannte „Intelligentsia“, politisch und wirtschaftlich einflußreiche Persönlichkeiten, religiöse Vertreter, Alte und Kranke, etc.

Vor allem die in diesem riesigem Ausmaß durchgeführte systematische und planmäßige Umsetzung der ethnischen Säuberungen konnten nicht alleine von lokalen und regionalen Stellen angeordnet werden, sondern benötigte eine Koordinierung und Planung von überregionalen militärischen und politischen Stellen.

Bezugnehmend auf die verschiedenen Umstände, unter denen Personen verschwunden sind, kann nicht auf eine ausschließliche Strategie des „Verschwindenlassens“ geschlossen

werden. Allerdings wurden diese militärischen Operationen, die von militärischen und paramilitärischen Truppen durchgeführt wurden, wenn nicht unterstützt, dann zumindest von höherer Ebene stillschweigend geduldet.

Bei von der Polizei durchgeführten Verhaftungen sowie Festnahmen, die oft aufgrund vorgefertigter Listen oder während der zwanghaft verordneten Personen- und Eigentumsregistrierung bei eigens dafür eingerichteten offiziellen Stellen durchgeführt wurden, kann davon ausgegangen werden, daß diese Aktionen im Verantwortungsbereich der serbischen Behörden lagen, und das Verschwindenlassen von Teilen der Bevölkerung der Umsetzung der ethnischen Säuberung diente.

Abschließend kann festgestellt werden, daß zwar keine separate Strategie des Verschwindenlassens von Personen existierte, daß dies allerdings einen Teil bzw. eine Methode zur Umsetzung der Gesamtstrategie der ethnischen Säuberungen darstellte, welche entweder stillschweigend akzeptiert oder auch angeordnet wurde. ■

Renate Frech ist Mitarbeiterin des BIM und steht vor dem Abschluß des Studiums der Politikwissenschaften und Psychologie. Sie leitete das Gesamtprojekt über Verschwundene in Bosnien-Herzegowina.

Roma und die Erweiterung der Europäischen Union

Menschenrechte für alle in Europa?

VON STEPHAN MÜLLER

Roma stellen in den meisten mittel- und südosteuropäischen Staaten einen beträchtlichen Anteil der Gesamtbevölkerung. Das gilt auch für die Staaten, die einen Beitritt zur Europäischen Union anstreben. Ernsthafte Schätzungen gehen davon aus, daß in Rumänien ca. 2 Millionen, in Bulgarien ca. 800.000, in Ungarn ca. 600.000, in der Slowakei ca. 300.000 und in Tschechien ca. 200.000

Roma leben. Insgesamt leben in Europa zwischen acht und zehn Millionen Roma.

Einführung

In all diesen Ländern – wie allerdings auch in Westeuropa – sind die Roma nicht als gleichberechtigte Mitglieder in die Gesellschaft integriert.

Betrachtet man sich die faktische, i.e. wirtschaftliche und soziale Lage der überwältigenden Mehrheit der Roma in all diesen Ländern acht Jahre nach dem Übergang zur Demokratie, so muß man konstatieren, daß sie einer Katastrophe gleicht. Im Vergleich zum sozialistischen System hat sich die Lage der Roma sogar verschlechtert. Dutzende von Pogromen und rassistisch motivierte Überfälle kosteten vielen Roma in Rumänien, Bulgarien, Tschechien, Slowakei, Ungarn, Ukraine, Albanien das Leben. Alleine in Rumänien kam es zwischen 1990 und 1993 zu mehreren Dutzend Pogromen und Überfällen. Doch erst im Herbst 1997 begann der erste Prozeß gegen Beteiligte an einem Pogrom.

Aus vielen Ländern werden brutale Polizeiübergriffe berichtet, die in den meisten Fällen nicht verfolgt werden. Rassistische Äußerungen von Politikern und Medien bleiben ohne Konsequenzen. Rechtssicherheit, wie z.B. die kaum vorhandene Reaktion der Justizbehörden auf Überfälle oder ein im Vergleich höheres Strafmaß für verurteilte Roma zeigen, ist für den größten Teil der Roma nicht gegeben. In einigen Ländern (Tschechien, Rumänien, Ukraine) wurden „Sondergesetze“ erlassen, die sich faktisch nur auf Roma beziehen. Diskriminierungen in der Schule, wie Sonderklassen für Roma, die Einweisung von Kindern in Sonderschulen, aber auch im Wohnungswesen gehören ebenso zu ihrem Alltag wie eine Arbeitslosigkeit zwi-

schen 50% und 90%, die damit um ein Vielfaches höher ist als bei der restlichen Bevölkerung.

Der faktischen Verschlechterung der Lebensbedingungen des größten Teils der Roma und ihrer Diskriminierung als Gruppe stehen rechtliche Verbesserungen gegenüber. So konnten die Roma ihre Anerkennung als Minderheit erreichen und sich damit politisch und kulturell selbst organisieren, in den meisten Ländern sind sie inzwischen in gesetzgebenden Körperschaften oder zumindest in beratenden Gremien vertreten. Es wurden Programme zur Verbesserung ihrer sozialen und wirtschaftlichen Situation entwickelt.



Allerdings haben weder ihre de jure Gleichstellung noch die Unterstützungsprogramme einen entscheidenden Einfluß auf ihre tatsächliche Situation. Die meisten der Unterstützungsprogramme dienen mehr der „moralischen Bestätigung“ der Initiatoren als daß sie die Grundlagen für die Ausschließung der Roma aus der Gesellschaft angreifen würden. Ihre rechtliche Gleichstellung existiert nur auf dem Papier und ihr Einfluß auf politische Entscheidungen, auch wenn diese sie konkret betreffen, ist weiterhin sehr gering.

Roma in der europäischen Politik

Auf der internationalen Ebene bemühen sich Organisationen wie der Europarat und die OSZE Einfluß auf eine Veränderung der wirtschaftlichen, sozialen und politischen Situation der Roma zu nehmen. Dabei zeichnet sich auch ein Trend ab, Roma-Organisationen und die politische Elite der Roma in Entscheidungsprozesse mit einzubeziehen. Als Beispiele seien hierfür der „Contact Point for Roma and Sinti Issues“ (CPRSI) im „Office for Democratic Institutions and Human Rights“ (ODIHR) der OSZE und die „Specialist Group for Roma/Gypsies“ des Europarates genannt. Andererseits zeigte die Diskussion um die Aufnahme Rumäniens und der Slowakei in den Europarat 1993, daß die Roma auch hierbei anderen Gruppen nicht gleichgestellt sind. Die Lage der ungarischen Minderheit in den beiden Staaten rief Widerstand gegen ihre Aufnahme in den Europarat hervor und wurde zum Anlaß von Forderungen seitens des Europarates, die Bedingungen zu verbessern. Die Situation der Roma in beiden Ländern wurde in den Diskussionen nicht einmal erwähnt.

Dies verdeutlicht das Hauptproblem der Roma sowohl in der internationalen wie auch in der nationalen Politik. Die Roma haben kein „Mutterland“, das in bilateralen Verhandlungen oder in internationalen Institutionen ihre Rechte einfordern oder verteidigen kann. Das nationalstaatlich verfaßte Denken, das die Politik immer noch dominiert, verhindert eine gleichberechtigte Beteiligung der Roma auf der internationalen Ebene. Allerdings gibt es auch (noch) keine funktionierende gemeinsame Vertretung der Roma auf einer überstaatlichen Ebene, die als Verhandlungspartner auftreten könnte.

Ein weiterer Punkt, der ihre Situation im Kontext internationaler und nationaler Politik bestimmt, ist die Tatsache, daß in den meisten Län-



dern mit einem großen Bevölkerungsanteil an Roma andere Minderheiten leben, welche die allgemeine Minderheitenpolitik des jeweiligen Landes bestimmen. So z. B. in der Slowakei und in Rumänien die ungarische Minderheit, in Ungarn und Rumänien die deutsche Minderheit und in Bulgarien die türkische Minderheit. Dies sind entweder Minderheiten mit einem einflussreichen „Mutterland“ oder Minderheiten, die einst Teile des Landes oder sogar das ganze Land politisch, gesellschaftlich und wirtschaftlich dominierten.

Roma und die Erweiterung der EU

Die Erweiterung der Europäischen Union könnte eine Chance darstellen, die ersten Schritte zu einem Umdenken in der Politik

der Europäischen Kommission zu den Beitrittsanträgen der jeweiligen (mittel- und südeuropäischen) Staaten, wurde, wenn meist auch nur cursorisch, auf die Situation der Roma eingegangen:

Tschechien, Ungarn, Slowakei, Bulgarien und Rumänien sind die beitragswilligen Staaten, in denen Roma einen großen Anteil an der Bevölkerung stellen. In Antwort zu den Beitrittsansuchen der oben genannten Länder empfahl die Europäische Kommission in ihren Stellungnahmen, Verhandlungen nur mit Tschechien und Ungarn aufzunehmen. Im Folgenden werden die Aussagen der Europäischen Kommission zur Situation der Roma in Tschechien und Ungarn wiedergegeben.

zu machen. Die EU sollte sich aber dabei nicht darauf zurückziehen, daß die Roma de jure als Minderheit anerkannt und ihre Bürgerrechte verfassungsmäßig verankert werden, sondern auch eine faktische Umsetzung der Gleichberechtigung der Roma einfordern.⁽¹⁾

Auch wenn die EU vorerst vor allem durch Wirtschaftsinteressen definiert wird und dementsprechend wirtschaftliche Kriterien maßgeblich für einen Beitritt sind, sollte auch die Situation der Menschen- und Minderheitenrechte in den beitragswilligen Ländern berücksichtigt werden.

Mit dem Vertrag von Amsterdam (Artikel F und O) hat die EU dafür die Grundlagen gelegt.⁽²⁾

In den Stellungnahmen

Tschechien

In Bezug auf die Situation der Roma, stellte die Kommission fest, daß Roma unter alltäglichen Diskriminierungen zu leiden haben und Überfällen von Skinheads ausgesetzt sind. Desweiteren wird auf das Staatsbürgerschaftsgesetz hingewiesen, daß Roma gegenüber diskriminierend angewendet wird. Allerdings werden auch positive Entwicklungen im kulturellen Bereich erwähnt.⁽³⁾

Ungarn

In ihrer Stellungnahme zu Ungarn hebt die Kommission das Selbstverwaltungssystem für Minderheiten und die Anstrengungen der ungarischen Regierung hervor, die rechtliche Lage und den Schutz für Roma zu verbessern. In ihren Äußerungen zur Situation der Roma bezieht sie sich auf den Regierungsbericht zur Lage der nationalen und ethnischen Minderheiten in Ungarn, in dem festgestellt wird, daß die Roma immer noch gewalttätigen Angriffen und diskriminierenden Maßnahmen ausgesetzt sind und daß eine Verschlechterung der Situation zu befürchten sei. Trotz dieser Benachteiligungen stellt die Kommission allerdings abschließend fest, daß die fundamentalen Rechte und der Schutz der Minderheiten gewährleistet sind.⁽⁴⁾

In erster Linie ist es natürlich zu begrüßen, daß die Europäische Kommission in ihren Stellungnahmen die Situation der Roma in den jeweiligen Ländern einer Beurteilung unterzog und sie nicht vollkommen ignorierte. Auf der anderen Seite zeigen diese Stellungnahmen auch, daß die Situation der Roma bzw. die Politik und das Verhalten staatlicher Institutionen gegenüber Roma keine Auswirkung auf die allgemeine Beurteilung hatte.

Zwar stellt die Kommission einerseits fest, daß in Tschechien Roma vor allem durch die Handhabung des Staatsbürgerschaftsrechtes diskriminiert werden, andererseits stellt sie aber abschließend fest, daß die Tschechische Republik Rechtsstaatlichkeit, Menschenrechte und den Respekt für und den Schutz der Minderheiten garantiert. Die abschließende Feststellung erscheint vor allem

(1) Im Gegensatz zu den meisten osteuropäischen Staaten weigert sich die deutsche Regierung mit schwer nachvollziehbaren Argumenten standhaft, die Roma und Sinti in Deutschland als nationale Minderheit anzuerkennen. Eine solche deutsche Position hat natürlich einen starken Einfluß auf die Entscheidungen der EU, die Roma betreffen.

(2) Artikel F, Abs. 1 besagt: „The union is founded on the principles of liberty, democracy, respect for human rights and fundamental freedoms, and the rule of law, principles which are common to the Member States.“ Artikel O schließt daran an. „Any European State which respects the principles set out

in Article F(1) may apply to become a member of the Union.“

(3) „They (the Roma) are the target of numerous forms of discrimination in their daily lives and suffer particular violence from skinheads, without adequate protection from the authorities or police. Their social position is often difficult (though sociological factors to some extent account for this), alongside any discrimination they may suffer from the rest of the population, notably over access to jobs or housing. (...) There is a problem of discrimination affecting the Roma, notably through the operation of the citizenship law.“ Commission Opinion on the

Czech Republic's Application for membership of the European Union. Criteria for Membership, Political Criteria.

(4) „There are no major problems regarding observance of fundamental rights in the country. The rights of minorities are guaranteed and protected. Although some improvement is still needed, progress has been made in the form of measures recently taken by the government to ensure justice and protection for the Roma (gypsies). ...“ Commission Opinion on Hungary's Application for membership of the European Union. Criteria for Membership, Political Criteria.

dann zweifelhaft, wenn man bedenkt, daß Bürgerrechtsbewegungen in Tschechien von mehreren tausend Roma ausgehen, die ohne Staatsbürgerschaft sind.⁽⁵⁾

Auch die Tatsache, daß die meisten Täter, die Roma ermordeten, nur zu niedrigen Freiheitsstrafen wegen Körperverletzung mit Todesfolge verurteilt wurden, läßt daran zweifeln, daß der „Respekt für und der Schutz“ der Roma garantiert ist.

Ähnliche Kritik ruft die Beurteilung der Kommission im Falle Ungarns hervor. Denn auch hier widersprechen die zahlreichen Überfälle – auch von Polizisten – auf Roma sowie die alltäglichen Benachteiligungen, die beide nicht immer geahndet werden, der Einschätzung, daß eine Gleichberechtigung und der Schutz der Minderheiten gewährleistet ist.

Die Politik und die Einstellung der Staaten gegenüber Roma ist ein ernsthafter Test dafür, wie ernst sie die entsprechenden internationalen und nationalen Verpflichtungen nehmen. Doch gilt diese Aussage nicht nur für diejenigen Staaten, die der EU beitreten möchten, sondern auch für die Staaten, die der EU bereits angehören und für die EU selbst. Vergleicht man jedoch die Stellungen der Europäischen Kommission mit der Realität der Roma in den betreffenden Staaten, so muß man feststellen, daß die Europäische Kommission den Roma einen gleichberechtigten Stellenwert (noch) nicht zubilligt.⁽⁶⁾

Dabei hätte der Beitritt von Staaten wie Ungarn, Tschechien, Rumänien, Bulgarien und der Slowakei eine Chance geboten, Verbesserungen für die Lage der Roma zu erzielen.

Es wäre illusorisch, von den mittel- und südosteuropäischen Staaten zu erwarten, die politische, wirtschaftliche und soziale Situation der Roma in wenigen Jahren so zu verbessern, daß sie den Standard der Mehrheitsbevölkerungen erreichen. Doch gibt es genü-

gend Maßnahmen, die erste Schritte zur Gleichberechtigung darstellen würden. Wirkliche Einbeziehung von Roma Organisationen in politische Entscheidungsprozesse; Rechtssicherheit; keine Duldung von rassistischen Stellungnahmen durch gewählte politische Vertreter und von Maßnahmen, die explizit gegen Roma gerichtet sind; konkrete Maßnahmen im Schul- und Ausbildungsbereich, in der medizinischen Versorgung und im Wohnungswesen. Eine weitere Möglichkeit wäre bei Strukturförderungsprogrammen für wirtschaftlich schwache Regionen explizit Projekte für Roma in diesen Regionen zu entwickeln.

Die Roma sind gegenüber anderen Minderheiten in Europa in entscheidenden Fragen benachteiligt. Sie sind über mehrere Länder verteilt und unterscheiden sich nach kulturellen, sozialen oder nationalen Kriterien und sie haben keinen „Heimatstaat“, der ihre Rechte in internationalen Gremien bzw. in bilateralen Verhandlungen einfordern kann. Es hat sich zwar inzwischen eine europäische Elite herausgebildet, die in internationalen Gremien die Interessen der Roma vertritt, doch werden sie immer noch nicht als gleichberechtigte Verhandlungspartner auf nationaler und internationaler Ebene anerkannt. Erst diese Gleichberechtigung und die volle Anerkennung ihrer politischen, kulturellen und sprachlichen Rechte kann auf längere Sicht eine Änderung ihrer Lage herbeiführen.

Die EU könnte in vielerlei Hinsicht auf eine Verbesserung der Situation der Roma einwirken. Durch finanzielle Unterstützung von Projekten auf der politischen Ebene könnte die EU die Verbesserung der Lage der Roma

als eine gesamteuropäische Aufgabe akzeptieren und Roma-Vertreter bzw. Organisationen als gleichberechtigte Verhandlungspartner mit einbeziehen. Beitrittswilligen Staaten muß deutlich gemacht werden, daß die Einhaltung menschenrechtlicher Standards für alle Bürger ein wesentliches Kriterium der Europäischen Union ist.

Die Geschehnisse in Tschechien im letzten Jahr haben gezeigt, daß Politiker sehr wohl befürchten, daß die katastrophale Lage und Behandlung der Roma Einfluß auf die Beitrittsverhandlungen haben kann. Die Migration von tschechischen Roma nach Kanada und Großbritannien im letzten Sommer ließ zum ersten Mal eine größere internationale Öffentlichkeit auf die Lage der Roma in Tschechien aufmerksam werden.⁽⁷⁾ Und die Roma erlangten dadurch auch einen indirekten Einfluß auf die allgemeine Politik Tschechiens, denn die Umstände der Migration und die zahlreichen rassistischen Morde trübten Tschechiens Bild und ließen viele Politiker befürchten, daß dies einen Einfluß auf die Beitrittsverhandlungen mit der EU haben wird. An diesem Punkt sollte die EU anknüpfen, wenn es ihr ernst damit ist, daß der Artikel F des Amsterdamer Vertrages für alle Bürger der EU gelten soll: „The union is founded on the principles of liberty, democracy, respect for human rights and fundamental freedoms, and the rule of law...“.

Die Kommission empfahl mit Tschechien und Ungarn Verhandlungen über einen Beitritt aufzunehmen. ■

Dipl. Pol. Stephan Müller ist Politikwissenschaftler am BIM.

(5) Der ursprüngliche, viel schärfere Gesetzestext wurde erst auf internationalem Druck, vor allem durch die USA, nachgebessert.

(6) Man brauche sich nur vorzustellen, eine andere Minderheit wäre in Europa vergleichbaren Diskriminierungen ausgesetzt wie die Roma.

(7) Im Sommer 1997 migrierten einige tausend Roma nach Großbritannien und v.a. nach Kanada, nachdem in einem Fernsehbericht suggeriert wurde, Kanada würde Roma aus Tschechien aufnehmen. In Ostrava, wie auch in anderen Städten, wurde daraufhin Roma von den Behörden vorgeschlagen, daß gegen den Verkauf ihrer Wohnungen an die Stadtverwaltung, diese ihnen das (one way) Flugticket nach Kanada zahlt. Mehrere tausend Roma sollen ihre Wohnungen und weiteren Besitz verkauft haben, um nach Kanada auszuwandern.

Verein zur Förderung des Ludwig Boltzmann Instituts für Menschenrechte (BIM-FV)

Zur ideellen und materiellen Unterstützung der Forschungsarbeit des Ludwig Boltzmann Instituts für Menschenrechte wurde 1996 ein Förderverein gegründet, der auch die Aufgabe hat, menschenrechtliche Projekte, insbesondere in den Bereichen der empirischen Menschenrechtsforschung und der Menschenrechtserziehung, durchzuführen, die von den Statuten der Ludwig Boltzmann Gesellschaft nicht gedeckt sind.

Wir würden uns freuen, Sie als Mitglied dieses Fördervereins gewinnen zu können, der regelmäßig über aktuelle menschenrechtliche Themen Veranstaltungen durchführt, die Ihnen Gelegenheit zu Information, Diskussion und Kontaktaufnahme bieten.

Der Mitgliedsbeitrag beträgt jährlich ÖS 100, förderndes Mitglied können Sie ab einem Betrag von ÖS 300 im Jahr werden. Weitere Verpflichtungen sind mit einer Mitgliedschaft nicht verbunden.

Sollten Sie sich für eine Mitgliedschaft entscheiden, so senden Sie bitte den folgenden Abschnitt an den Verein zur Förderung des Ludwig Boltzmann Instituts für Menschenrechte, zhd. Frau Eva Wipler, Heßgasse 1, 1010 Wien (Zusendungen und Informationen auch über Tel.Nr. 0222-4277-27420, Fax -27429, e-mail Y2271UAF@rs6000.univie.ac.at)

Ich trete dem Verein zur Förderung des Ludwig Boltzmann Instituts für Menschenrechte (BIM-FV) bei:

Name:

Adresse:

Tel.Nr.:

Datum:

Unterschrift:

Geschichte des Rechts

Wenn sich Uwe Wesel, Berliner Professor für Rechtsgeschichte und Zivilrecht, zu Beginn des Buches die Frage stellt: „Was sind 3 Tage gegen eine Ewigkeit“ könnte man sich genauso gut die Gegenfrage stellen: „Was hat das mit Rechtsgeschichte zu tun?“ In sehr ungewöhnlicher Weise vermittelt uns Wesel „Die Geschichte des Rechts“ in erzählerischer Form, von seinen Anfängen bis hin zur Gegenwart.

Als eine von vielen „Schiffbrüchigen“ befinde ich mich in der sehr unlustigen Situation einer erneuten Auseinandersetzung mit dem vorgeschriebenen Lehrstoff, der sich durch die Aneinanderreihung von Fakten auszeichnet und leider gerade deshalb keine weiteren Motivationsschübe zulässt. Ganz anders gestaltet sich da das Buch Uwe Wesels, das Wissen auf eine spielerische Art vermittelt.

Als die Menschen noch Sammler und Jäger waren, gab es ein Rechtssystem, wie wir es kennen, noch nicht. Solange Menschen nur das besaßen, was sie mit sich herumtragen konnten, stellte sich das Problem der Teilung nicht, und der Jäger konnte sich schlimmstenfalls bei großen Konflikten der Horde entziehen und sich einer anderen anschließen. Große Mobilität bei wenig Besitz – eigentlich recht plausibel. Erst durch die Sesshaftwerdung beginnt sich durch die Möglichkeit der Lagerhaltung die „Idee des Privateigentums“ durchzusetzen. Viel Privateigentum, weniger Mobilisationsfähigkeit, mehr soziale Dichte, Bedarf an größeren Konfliktlösungsmechanismen!

Uwe Wesel geht grundsätzlich nicht zu sehr ins Detail, er macht vielmehr Zusammenhänge deutlich. Anhand verschiedener Philosophen erläutert er die Frage, was Recht ist und wann Recht gebraucht wird, und arbeitet dann die Sinnhaftigkeit des Rechts heraus. Gerade hier zeigt sich, daß das Buch auch als Einstiegslektüre für StudienanfängerInnen zu empfehlen ist, da Recht nicht in seiner Absraktheit gebraucht oder erläutert wird, sondern als Prozeß einer Entwicklung schon immer Bestandteil der Geschichte war. Und auch Recht verändert sich wie sich eben auch Gesellschaftsformen ändern.

In Form einer „Zeitreise“ beginnt Uwe Wesel mit dem Land, das sich zwischen den beiden Flüssen Euphrat und Tigris befindet, und setzt die Reise fort über Ägypten, Palästina bis hin nach Griechenland und gelang schließlich nach Rom und somit zum Römischen Recht. Dieses Kapitel präsentiert sich als besonderer Leckerbissen für alle Römisch-Recht-Geplagten, denen ich hiermit empfehle, es sich einmal als Nachtlektüre durchzule-

sen, um die RömerInnen von einer etwas anderen Perspektive betrachten zu können – außerhalb der Welt Hausmaninger/Selb.

Erst ab dem 14. Kapitel erreicht das Buch jene Epochen, die an der juristischen Fakultät in Rechtsgeschichte „gelehrt“ werden. Auf Basis der Vorgeschichte wird das Rechtssystem der Franken deutlicher, und man lebt in der Geschichte mit. Geschichte ist nun mal nicht etwas statisches, sondern etwas, was sich aus der Vergangenheit entwickelt.

Uwe Wesels erzählerische Form wird niemals abgebrochen, sondern begleitet uns über das mittelalterliche deutsche Reich bis zur Bundesrepublik Deutschland. Wesel versucht, auf klare einfache Art zu schreiben, ohne wissenschaftlich zu wirken. Sein Buch ist im Grunde ein „Rechtsroman“, und man hat nie das Gefühl einer Belehrung. Vom Blickwinkel der Studentin mag es kein prüfungsrelevanter Stoff sein, da es doch sehr an Deutschland orientiert ist. Auf meine Frage an Doz.Dr.Reiter, ob das Buch als Lernvorlage für die Prüfung sinnvoll sei, antwortete sie mit einem Lächeln: „Keinesfalls ausschließlic.“ Nette Zusatzlektüre, also ein „Uwe Wesel halt.“ Evelyn Obernosterer

Uwe Wesel, Geschichte des Rechts – von den Frühformen bis zum Vertrag von Maastricht, Verlag C.H.Beck, München 1997, ca. öS 493,-

Die vergessenen Justizopfer des Kalten Krieges

Zum einen wurden in Westdeutschland während der Hochzeit des Kalten Krieges (im wesentlichen bis Ende der 60er Jahre) gegen mehr als 200.000 KommunistInnen, „SympatisantInnen“ und unabhängige Linke gerichtliche Untersuchungen eingeleitet. Das Organisieren von preiswerten Ferien in der DDR für Kinder aus sozial schwachen Familien wurde mit einem Jahr Gefängnis bestraft. Das Tragen einer roten Nelke im Knopfloch und Verteilen weiterer Nelken an PassantInnen wurde zum strafrechtlich relevanten Vorwurf. Der Einsatz gegen die Remilitarisierung reichte immerhin noch aus für eine mehrmonatige Gefängnisstrafe. Da wurden KommunistInnen von denselben Richtern einmal im Namen des Führers dann in jenem der freiheitlich demokratischen Grundordnung wegen ihrer gewaltfreien politischen Tätigkeit abgeurteilt. Ganz nebenbei wurden ihnen beim zweiten Mal auch gleich die Opferrente, welche Ihnen aufgrund der erstmaligen Verfolgung zugekommen war, aberkannt. Und selbst die Verfahren, die zu keiner Verurteilung führten, hatten für die Betroffenen gravierende Folgen: Untersu-

chungshaft, Einschränkung staatsbürgerlicher Rechte, Paßentzug, Berufsverbot... Rehabilitiert wurden diese Opfer deutscher Justiz bis heute nicht.

Zum anderen schwappt nach dem Anschluß der DDR an die Bundesrepublik eine neue Welle von „Kommunistenprozessen“ und politischen Überprüfungen bzw. Säuberungen gegen das „einig deutsche Vaterland“. Um zu der gewünschten Delegitimierung der DDR zu gelangen, werden mitunter rechtsstaatliche Grundprinzipien bis zur Unerträglichkeit gebogen: Rückwirkungsverbot, Gleichheitsgrundsatz, Verjährung etc. „Nicht der gefürchtete Stasi-Chef steht in Berlin vor Gericht, nicht ein Mann, der Millionen Menschen schikanierte, der den Terror gegen das eigene Volk organisierte. Auch etwas! Vor Gericht steht eine kleine ulkige Mumie mit Hut, die vor 60 Jahren zwei Bullen in Berlin abgeknallt haben soll. Und damit Hitler und Stalin im siebten Kreis der Hölle auch einmal was zu lachen haben, stammen die Beweisakte von der Gestapo.“, wie Gössner Wolf Biermann zitiert.

Der Rechtsanwalt und Publizist, Rolf Gössner, setzt sich in seiner überaus kompetenten, kritischen und pointierten Art mit zwei unterschiedlichen Phasen politischer Justiz in der Bundesrepublik auseinander. In der nunmehr vorgelegten, umfangreich ergänzten 2. Auflage dieses Buches bleibt Gössner auf dem Boden fundierter, detaillierter und faktenreich recherchierter Kritik. So ist es ihm möglich, nicht aufzurechnen sondern mit der Scheinheiligkeit und Arroganz bundesdeutscher Siegerjustiz abzurechnen. Gössner tritt aber – um Mißverständnissen vorzubeugen – vehement für eine Aufarbeitung der großen und kleinen „Regierungskriminalität“ in der DDR ein. Ein Rechtsstaat sollte dabei seinen Grundprinzipien einigermaßen gerecht werden. Was Gössner vehement einfordert: Die Aufdeckung der Strukturen und Arbeitsmethoden jenes autoritären Unterdrückungssystems, die dazu erforderlichen sozialen und ökonomischen Faktoren und Mechanismen der DDR-Gesellschaft aufzuarbeiten. Daß dazu das Strafrecht als einziges Instrument das falsche und ein kontraproduktives ist, wird eindrucksvoll belegt; daß Initiativen und Forschungsprojekte, die die Herrschafts- und Unterdrückungsmechanismen der DDR abseits des Strafrechts dokumentieren und erforschen, mittlerweile finanziell ausgehungert werden, nur bezeichnend.

Thomas Sperlich

Rolf Gössner, Die vergessenen Opfer des Kalten Krieges – Verdrängung im Westen – Abrechnung im Osten? Aufbau Taschenbuch Verlag GmbH, Berlin 1998, 335 Seiten.

Frauentag im Staatsfunk

MARTINA THOMASBERGER

Nicht alles, was Frauen sagen oder tun, ist an sich gut, und nicht alles, was Männer sagen oder tun, ist an sich böse. So weit herrscht Einigkeit. Wenn aber eine Frau als Frau im Interesse von Frauen spricht (oder dies beim Sprechen vorgibt), dann ist die Sache nicht mehr eindeutig.

Feministin und Emanze

Wenn und sobald eine Frau etwas öffentlich Wahrnehmbares tut, dann gilt sie in der medialen Wahrnehmung und vermittelt durch diese im Bewußtsein Vierter als Feministin, allein kraft ihrer Öffentlichkeit. Wenn sie dann noch einen Sager über die Arbeitsmarktpolitik in Bezug auf ältere Arbeitnehmerinnen oder die soziale Lage von Alleinerzieherinnen oder Gewalt gegen Frauen einbaut, dann kennt das Empören jener Männer, die sich bedroht und benachteiligt fühlen, keine Grenze. Und da „Feministin“ und „Emanze“ immer noch die schlimmsten Schimpfwörter sind, die sie kennen, wird auch ausgiebig davon Gebrauch gemacht. Durch den pejorativen Gebrauch des Begriffs „Feministin“ ist auch sein subversiver Gehalt ganz der patriarchalen Öffentlichkeit anheimgegeben und damit aufgehoben. Jede kann eine Feministin sein, und keine kann es mehr sein, und damit wird es fast zu einem revolutionären Akt, zu sagen, frau sei keine.

Aber laßt uns doch einmal die Begriffe geraderücken. „Emanze“ ist eigentlich eine Verkleinerungs- oder Verniedlichungsform für „emanzipierte Frau“. Und „Feministin“ ist

eine (oder „Feminist“ einer), die über das Geschlechtermißverhältnis nachdenkt und seine Aufhebung herbeidenkt. Der öffentliche Gebrauch von „Emanze“ ist ein Mittelding zwischen liebevoll-erstickend („Sie ist halt eine Emanze, was soll man machen!“) und denunziatorisch („Schreit schon wieder, das Trampel, hat halt keinen abgekriegt!“), und eine jede, die als „Emanze“ bezeichnet wird, muß sich dagegen wehren, will sie weiter ernstgenommen werden. Das weiß frau, und es wäre an sich gar keiner weiteren Erläuterung wert, gäbe es nicht den Reflex auch kluger Frauen, immer wieder öffentlich zu betonen, sie seien zwar emanzipiert, aber keine Emanzen.

Zuletzt wurde dies im offiziellen Interview des ORF zum Internationalen Frauentag geäußert (Ö1-Mittagsjournal, Sa. 7.3.1998). Die Interviewte ist Rechtsanwältin in Wien, die im Vorbereitungsgespräch auf diesen Umstand hinzuweisen sich bemüßigt fühlte (und der Interviewer mußte einfach die Gelegenheit ergreifen und sich noch einmal besonders bestätigen lassen, daß eine ernsthafte Frau eben von ganz allein keine Emanze ist).

Hart arbeiten, Schwestern

Die Rechtsanwältin betonte, genug vom Gejammer von Frauen zu haben, die immer nur „Benachteiligung“ schreien, aber nichts tun, um aus der Benachteiligung herauszukommen. Sie meinte, harte Arbeit habe sie an den Platz gebracht, den sie nun einnehme, und damit könnten auch andere Frau-

en „es schaffen“. Also, Schwestern, arbeiten wir hart, das Patriarchat wird es uns lohnen. Mit tollen Einkommen und mit gesellschaftlicher Anerkennung. Und mit der Gewißheit, von allen geliebt und geschätzt zu werden, unabhängig vom Frausein. Ihr schüttelt den Kopf? Ihr denkt an die vielen Überstunden, die Euch außer Rückenschmerzen nichts eingebracht haben? Ihr wagt es, an der Überzeugung der Rechtsanwältin zu zweifeln? Wohl zu Recht.

Ärgerlich ist daran nicht, daß die Interviewte ihre Überzeugungen öffentlich machte, das ist ihr gutes Recht. Nicht Jede, die etwas zu sagen hat und die Möglichkeit dazu bekommt, muß dies unbedingt feministisch reflektiert tun. Ärgerlich ist, daß dies ein offizieller ORF-Beitrag zum Internationalen Frauentag war. An ihrem internationalen Kampftag könnten die Frauen einmal im Jahr etwas zum politischen Diskurs beitragen, das jenseits der aktuellen Debatten um Lohnschere und fehlende Kinderbetreuung liegt. Etwas, das auf die strukturellen Defizite der Gesellschaften hinweist, in denen sie leben. Wenn der Staatsfunk sie ließe.

Stattdessen läßt der ORF sich von einer erfolgreichen, selbständigen Frau bestätigen, daß bei uns eh alles toll ist. Daß Gleichberechtigung erreicht ist, und daß daher Emanzipationsgetue gar nicht mehr notwendig ist. Tut's was, Mädels, jammert's nicht, so lautet sie Botschaft. Arbeitslos? Gründerinneninitiative! Kleine Kinder? Tagesmütter! Gläserne Decke?

Selbst ist die Frau! (Glasschneider gibt's bei Frau Minister Prammer zum günstigen Selbstkostenpreis.)

Solange solches medial verbreitet wird, braucht es Frauenpolitik. Ist es aber schon als Erfolg von Frauenpolitik zu werten, wenn eine Frau für ein politisches Amt kandidiert? Nun, frau wird sich vor einer Entscheidung anschauen, was die Kandidatin zu sagen hat. Was sie vertritt. Wofür sie steht.

Familie, Erlösung, Erbarmen

Und damit outet sich die Verfasserin: Ich wähle Frau Knoll nicht. Ich wähle sie nicht, weil ich nicht glaube, daß ihr Antreten ein feministisches Signal an die Männerwelt ist.

Vielmehr werden mit ihrer Kandidatur zutiefst konservative Werte weiter verfestigt. Familie als Wurzel des Lebens. (Mir graut nicht wenig vor einem Wahlkampf mit Säugling an der Brust – wer kann sich gegen diese Symbolik noch mit Rationalität zur Wehr setzen?) Erlösung im Glauben. (Und daran ändert auch die vergleichsweise liberale Haltung der evangelischen Kirche zu strittigen Moralthemen nichts – jeder christliche Glaube predigt die Erlösung durch den Glauben an Jesu Opfer.) Milderung der Härte des Lebens durch christliches Erbarmen. (Mildtätigkeit statt Rechtsansprüche und Individualrechte.) Seelsorge für eine bedürftige Republik. (Die Rhetorik von Predigten statt der Schärfe politischer Gegensätze möge uns Heilung von der bösen Notwendigkeit des politischen Diskurses bringen.)

Das nächste **Juridikum** erscheint am
18.05.1998
 mit dem Schwerpunkt-**THEMA**

Der Umbruch der Arbeitsgesellschaft

(Manuskriptschluß: 24.04.1998)
 Interessierte laden wir zu den Redaktionssitzungen
 (14.4., 28.4., 12.5., 26.5., 9.6. und 23.6.98) ein:
 jeweils 20⁰⁰, Amerlinghaus, Stiftgasse 8, 1070 Wien.

■ Bezugsbedingungen

Geneigte Leserinnen und Leser, die das **Juridikum** unaufgefordert zugesendet bekommen, erhalten damit unverbindlich ein kostenloses Probeexemplar.

Wenn Sie das **Juridikum** regelmäßig beziehen möchten, bitten wir Sie, den Bestellschein auf dieser Seite zu verwenden. Für Probeheft-Empfehlungen, das heißt für Hinweise auf Personen, denen wir sinnvollerweise ein Probeheft zusenden könnten, sind wir stets dankbar. Die Preise für das **Ermäßigungsabo** gelten für StudentInnen, SchülerInnen, LeserInnen ohne Einkommen, Zivil- und Präsenzdienler (bitte Nachweis!). Das Abo für LeserInnen, die sich im Strafvollzug befinden, ist kostenlos.

Das Abo verlängert sich automatisch um 4 Ausgaben, wenn nicht vor Ablauf der Abo-Periode schriftlich gekündigt wird. Das Abo ist gegen Rechnung im voraus zahlbar.

Gerichtsstand ist A-1140 Wien.

Juridikum

Zeitschrift im Rechtsstaat

Breitenseerstraße 60/16,
 A-1140 Wien
 Tel: 01/985 37 40

e-mail: Juridikum@blackbox.at

Redaktion: Wien: Wolfgang Beran, Mag. Matthias Blume, Maga. Katharina Echsel, Evelyn Obernosterer, Andreas Schlitzer, Mag. Thomas Sperlich, Barbara Steiner, Mag. Andreas Walch, Mag. Valentin Wedl, Matthäus Zinner; Graz: Dr. Martin Fill; Salzburg: DDr. Nikolaus Dimmel, Veronika Sengmüller; Innsbruck: Michael Wimmer; **Ständige MitarbeiterInnen:** Ao. Univ. Prof. Dr. Nikolaus Benke, Maga. Birgit Feldner, Mag. Dr. Nikolaus Forgó, Maga. Elisabeth Holzleithner, Maga. Susanne Jaquemar, Maga. Susanna Speckmayer, Maga. Martina Thomasberger; **Chefredaktion:** Mag. Volker Frey, Maga. Iris Kugler, Maga. Maria Windhager;

Thema: Ludwig Boltzmann Institut für Menschenrechte

Sehen/Hören/Lesen: Volker Frey; **Bildredaktion:** Wolfgang Beran, Mag. Werner Wendt, **Produktionsleitung:** Maga. Katharina Echsel, **Satz & Korrektur:** Redaktion; **AutorInnen dieser Ausgabe:** Ao. Univ. Prof. Nikolaus Benke, Maga. Karin Dietz, DDr. Nikolaus Dimmel, Renate Frech, Maga. Ingrid Kirchner, Mag. Nikolaus Marschik, Dipl. Pol. Stephan Müller, Maga. Elisabeth Niederbrucker, Ao. Univ. Prof. Manfred Nowak, Univ. Prof. Helmut Rottleuthner, Univ. Ass. Birgit Sauer, Mag. Helmut Sax, Mag. Walter Suttinger, Ass. Prof. Hannes Tretter, Maga. Diana Voigt, Maga. Barbara Weber, Maga. Martina Thomasberger.

Offenlegung

Herausgeberin: Context – Initiative für freie Studien und brauchbare Information, **Medieninhaber:** Context – Verein für freie Studien und brauchbare Information (=Unternehmensgegenstand), Breitenseerstraße 60/16, 1140 Wien (=Sitz und Niederlassung). Der Medieninhaber ist zu 100% Eigentümer des **Juridikum**. **Grundlegende Richtung des Juridikum:** ergibt sich aus den Context-Statuten und aus dem Inhalt der veröffentlichten Texte; **Geschäftsführung:** Maga. Katharina Echsel, Mag. Valentin Wedl; **Stellvertretung:** Mag. Thomas Sperlich, Wolfgang Beran; **Vertrieb:** Mag. Matthias Blume; **Anzeigen:** Mag. Valentin Wedl; **Generalsekretariat:** Maga. Maria Windhager;

Herstellung & Versand: Brücke, Wippingerstr. 23, 1010 Wien

Context ist Mitglied der VAZ (Vereinigung alternativer Zeitungen und Zeitschriften)

Juridikum-Abonnement

Ich bestelle hiemit

- ein Juridikum-Abo
(öS 180,-)
- ein Juridikum-Förderabo
(ab öS 300,-)
- ein Juridikum-Ermäßigungsabo
(öS 120,-)

Das Abo gilt für 4 Ausgaben (1 Jahr) – es verlängert sich jeweils um eine Periode, wenn es nicht innerhalb der laufenden Periode gekündigt wird.
 Gerichtsstand ist 1140 Wien

Datum:

Unterschrift:

bitte
 ausreichend
 frankieren
 (Österreich:
 6,50 öS)

An
Juridikum – Vertrieb

Breitenseerstraße 60/16
A-1140 Wien

Paci

Brasilien Bar and Restaurant
Brasilianische Drinks,
brasilianische Spezialitäten

Mühlgasse 20
A-1040 Wien

Täglich 18.00 – 2.00 Uhr
Küche bis 0.00 Uhr
Gartenbetrieb von Mai bis September

Tel: 587 70 36
Fax: 585 29 20

ONDA

Mühlgasse 20 • 1040 Wien

Telefon 586 81 91

Mo – So: 18 – 2 Uhr

Italienische Küche • internationale Cocktails •
Österreichische und internationale Weine.

KAFFEE BAR GASTHAUS

LUX

AM SPITTELBERG

SPITTELBERGGASSE 3/
SCHRANGGASSE 4
1070 WIEN
TEL. 526 94 91
FAX 526 94 914

ÖFFNUNGSZEITEN:
täglich von 10 bis 02 Uhr
Küche bis 0 Uhr

GARTENBETRIEB bis 23 Uhr

HOFGARTEN bis 01 Uhr

FRÜHSTÜCKSBUFFET:

Jeden Sams-, Sonn-
und Feiertag ab 10:30 Uhr

FRÜHSTÜCK täglich ab 10 Uhr

Freibaus

Schleifmühlgasse 7/
Margaretenstraße 11
1040 Wien
Tel. 587 16 65
Fax 526 09 84

Öffnungszeiten:
täglich von 10 bis 02 Uhr
Küche bis 0 Uhr

Frühstücksbuffet:
Jeden Sams-, Sonn-
und Feiertag ab 10:30 Uhr
Frühstück täglich ab 10 Uhr



AMERLINGBEISL

1070 Wien Stiftgasse 8 Tel. 526 16 60
Täglich 900 bis 200

Wetterfester Gastgarten

ordentliche Küche von 900 bis 100

... und überhaupt

BETKE

Die letzte der menschlichen
Freiheiten liegt in der Wahl
der eigenen Einstellung.
Sigmund Freud

**Menschenrechte
sprengen Ketten.**

ai amnesty international
Freiheit liegt in Ihrer Hand.

ai-Spendenkonto: PSK 1.030.000. ai-Kontaktadresse:
amnesty international, 1150 Wien, Moeringg.10

AUF EINE FRAUENZEITSCHRIFT

Feministische Analysen in
4 Schwerpunktheften jährlich
AUF-Info: 6x im Jahr geballte
Frauen-News und Termine

Am
AUF - Eine
Frauenzeitschrift

Postfach 817
A-1011 Wien

Ich möchte:
 ein Probeheft
 ein AUF-Abo (S 210,-)
 ein AUF-Info-Abo (S 60,-)

Name:

Adresse:

Unterschrift:

- Voraussetzungen für Festnahme und Untersuchungshaft nach österreichischem Recht und nach der MRK

- Spezielle Fragen des innerstaatlichen Haftprüfungssystems: Berechnung der Haftfristen, Unterbrechung, Zuständigkeit, Verfahrensgarantien

- Umfassende Auswertung der innerstaatlichen und der Straßburger Judikatur

3-7046-1122-0, 269 Seiten, broschiert, öS 398,-

REINDL

**UNTERSUCHUNGSHAFT
UND MENSCHENRECHTS-
KONVENTION**

Der Schutz der persönlichen Freiheit und
die Haft im Strafverfahren

JURISTISCHE SCHRIFTENREIHE BAND 108

Verlag Österreich

Verlag Österreich

Österreichische Staatsdruckerei AG, A-1037 Wien, Rennweg 12a,
Tel.: (01) 797 89-315, Fax: (01) 797 89-589