Länder sucht, einen knappen, aber guten Überblick über die jeweiligen Minderheitenregelungen. Dabei sind die Darstellungen keineswegs nur auf den Aspekt der territorialen Autonomie beschränkt, sondern es werden alle Fragen aufgegriffen, die in dem jeweiligen Land für die Minderheiten relevant sind. Hierbei fällt auf, daß in den osteuropäischen Staaten deutliche Bestrebungen auszumachen sind, den internationalen Vorgaben zu entsprechen und daß eine international verbindliche Absicherung – gerade auch für eine Regelung über die territoriale Autonomie – gefordert wird, so z.B. von dem Richter *Nikolaï Vitrouk* in seinem Bericht über die Russische Föderation.
Aber auch aus diesen Berichten lassen sich die in den übrigen Referaten angedeuteten Konfliktpunkte entnehmen mit dem Ergebnis, daß die territoriale Autonomie als zumindest mögliches Lösungsmodell in Betracht kommt, ohne daß deren allgemeine Effektivität für einen befriedigenden Minderheitenschutz als ausdiskutiert gelten kann.
Insofern hat das Kolloquium in Lausanne einen wichtigen Diskussionsbeitrag für die Weiterentwicklung des völkerrechtlichen Minderheitenschutzes geliefert. Fortschritte auf diesem Gebiet können erfahrungsgemäß nur mühsam und nach langen Diskussionen erzielt werden.

Matthias Weinberg

Thomas Schaber
Internationale Verrechtlichung der Menschenrechte.
Eine reflexive institutionentheoretische Analyse des Menschenrechtsregimes der Vereinten Nationen
Nomos-Verlag, Baden-Baden, 1996, 239 S., DM 79,--

Der internationale Menschenrechtsschutz befindet sich in einer ambivalenten Lage. Der erfreulichen Feststellung, daß die Zahl von internationalen Menschenrechtsvereinbarungen und deren Beitrittsstaaten ständig zunimmt, stehen die düster stimmenden Meldungen aus aller Welt über schwere Menschenrechtsverletzungen gegenüber. Hinzu kommt die durch Begriffe wie "kultureller Relativismus" und "menschenrechtlicher Isolationismus" gekennzeichnete Diskussion um unterschiedliche Menschenrechtstandards, die zu weiteren Unsicherheiten über den Geltungsbereich von Menschenrechten und deren Schutz geführt hat. Diese zwiespältige Bestandsaufnahme erklärt sich aus der Lage von Menschenrechten im Spannungsfeld zwischen staatlichem Souveränitätsanspruch und internationalem Kooperationserfordernis. Tatsache ist jedoch, daß der Bereich der Menschenrechte zunehmend verrechtlicht wird und verschiedene Institutionen auf der Grundlage von Normen und Regeln auf diesem Gebiet arbeiten. Das Phänomen der Verrechtlichung, das für das innerstaatliche Recht aus sozialwissenschaftlicher Sicht sehr kritisch gesehen wird, ist auf internationaler Ebene, vor allem aber im Hinblick auf Menschenrechte noch wenig erforscht.

https://doi.org/10.5771/0506-7286-1997-3-407 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

Einen vielversprechenden Ansatz, um diese Lücke zu schließen, bietet das vorliegende Buch von Thomas Schaber, in dem die Bedeutung normativ-institutioneller Faktoren für die Legitimität von Menschenrechten als einem Teilbereich internationaler Kooperation und deren Auswirkung auf das Prinzip staatlicher Souveränität untersucht wird.

Im ersten Teil werden die theoretischen Grundlagen der Studie dargelegt. Internationale Zusammenarbeit geschieht vor allen Dingen durch normative Institutionen, sogenannte Regime. Ausgehend von der Prämisse, daß die Verrechtlichung von Menschenrechten auf dem Gedanken einer wertgebundenen Ordnung aufbaut, prüft der Verfasser die in der Diskussion internationaler Politik einschlägigen Modelle internationaler Kooperation und deren Institutionalisierung auf ihre Eignung als Erklärungsmuster für die Verrechtlichung der Menschenrechte. Letztendlich sieht er allein das grotianische Ordnungsmodell hierfür als geeignet an, da es von einer normdurchsetzten, auf gemeinsamen Werten basierenden internationalen Gesellschaft ausgeht. Institutionen spielen hiernach eine entscheidende Rolle, da sie den Handlungsrahmen für die Akteure internationaler Poltik abstecken. Sie nehmen damit gleichsam selbst Akteursstatus ein. In der folgenden Erörterung der unterschiedlichen Institutionentheorien orientiert sich der Autor an der von Keohane stammenden Unterscheidung von rationalistischen und reflexiven Ansätzen. Er entwickelt einen reflexiven institutionentheoretischen Ansatz, der das Entstehen und die Aufrechterhaltung von Ordnung durch den Bezug auf gemeinsame Werte und deren praktische Umsetzung durch Institutionen, die durch Norm- und Regelsetzung autonome Wirkung entfalten, erklärt.

Im zweiten Teil der Arbeit werden die theoretischen Elemente der Verrechtlichung von Menschenrechten der reflexiven institutionentheoretischen Analyse unterzogen. In knapper Form werden Konzept und Inhalt von Menschenrechten referiert und sodann deren Konfliktlage zum Souveränitätsbegriff aufgezeigt. Das Verständnis von Souveränität unterliege einem historischen Wandel, insbesondere durch die Entwicklung zu einer Völkerrechtsordnung, die Grenzen staatlicher Handlungsfreiheit objektiv festschreibt. Dem Begriff der Verrechtlichung widmet sich der Verfasser ausführlich. Ausgehend von einem Verständnis des Begriffs Recht, das von freiwilliger Selbstverpflichtung und Anerkennung der Legitimität durch die Akteure internationaler Politik gekennzeichnet ist, sieht er keine wesentlichen Unterschiede zwischen Verrechtlichung auf nationaler und internationaler Ebene. Völkerrechtlichen Verträge, Resolutionen, Deklarationen und Gewohnheitsrecht seien unbeschadet ihrer unterschiedlichen rechtlichen Bindungskraft sämtlich Ausdruck der Verrechtlichung. Sodann analysiert Schaber den Beitrag internationaler Organisationen zu diesem Prozeß unter Anwendung des zuvor entwickelten reflexiven methodischen Ansatzes. Anhand eines Kriterienkatalogs unterscheidet er drei Regimetypen: 1. das auf rein formaler Akzeptanz und symbolischen Akten beruhende deklaratorische Regime; 2. ein norm- und regelförderndes Regime, dessen Verpflichtungswirkung allein aufgrund der Legitimität indirekt geförderter Normen und Regeln beruht und 3. Implementationsregime, die durch eigenständige Entscheidungsverfahren handlungsleitend auf die Staaten wirken.

https://doi.org/10.5771/0506-7286-1997-3-407 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

Im dritten Teil der Arbeit untersucht der Verfasser empirisch anhand von Dokumenten und Sekundärliteratur die Tätigkeit ausgewählter Menschenrechtsgremien der Vereinten Nationen und fragt, inwieweit die unterschiedliche Form der Verregelung Auswirkungen auf die Bindungskraft von Menschenrechtsregimen hat. Er unterscheidet zwischen politischen und vertraglichen Organen. In die erste Kategorie gehört die Menschenrechtskommission, deren Entscheidungen keine rechtliche Verbindlichkeit zukommt, die vielmehr Ergebnis politischer Auseinandersetzung sind. Demgegenüber zeichnen sich vertragliche Organe dadurch aus, daß sie Menschenrechte in Konventionen, Abkommen u.ä. rechtsverbindlich festlegen und dadurch rechtliche Verpflichtungen der Staaten begründen. Exemplarisch wird hierzu der Menschenrechtsausschuß beleuchtet. Die einzelnen Kontrollverfahren werden eingehend dargestellt. Mit Hilfe eines Kriterienrasters gelangt der Verfasser zu der Einschätzung, daß sich die Verfahren im Rahmen der Menschenrechtskommision und ihrer Unterkommissionen von einem rein deklaratorischen Regime zu einem schwachen Durchsetzungsregime mit zunehmender Kontrolltätigkeit entwickelt haben. Wenn auch der direkte Menschenrechtsschutz schwach ausgestaltet sei, würden die vorhandenen Kontrollverfahren (ECOSOC Res. 1503 und 1235) Verletzer-Staaten der öffentlichen Kritik aussetzen, dadurch die Legitimität von Menschenrechten stärken und so indirekt zu ihrem Schutz beitragen.

Im Rahmen des auf der Grundlage des Bürgerrechtspaktes von 1966 arbeitenden Menschenrechtsausschusses ist es vor allen Dingen das in dem Fakultativprotokoll geregelte Individualbeschwerdeverfahren, dessen Entscheidungen durch den quasi-gerichtlichen Ablauf, die Unparteilichkeit und weitgehende Objektivität des unabhängigen Expertengremiums zwar keine Rechtsverbindlichkeit jedoch hohe Autorität und damit einen starken Verpflichtungsgehalt aufweisen. Gerade dieser hohe Grad der Internationalisierung von Menschenrechten läßt viele Staaten noch von einer Ratifizierung des Fakultativprotokolls Abstand nehmen.

Anhand dieser Beispiele zeigt der Verfasser, daß sowohl politische als auch vertragliche Menschenrechtsorgane den institutionellen Rahmen und den Legitimitätsanspruch von Menschenrechten verändert haben. Im Bereich der Normsetzung und der Kontrollverfahren gehen die Vertragsorgane weiter, da sie verbindlichere und stärkere Einschränkungen der staatlichen Handlungsoptionen vornehmen als die politischen Gremien. Je mehr die Verfahren durch Unparteilichkeit, Öffentlichkeit und Fairness gekennzeichnet sind, desto stärker ist ihre Autorität und Legitimität. Dennoch ist der direkte Menschenrechtsschutz durch internationale Regime weiterhin schwach. Der Autor gelangt zu der Einschätzung, daß die Bedeutung der Verrechtlichung durch Internationale Organisationen in erster Linie in der Schaffung von Gemeinschaftsverpflichtungen liege, an deren Einhaltung sich der Legitimitätsanspruch der Staaten messe. Hierdurch werde der Menschenrechtsschutz indirekt gestärkt.

Ein Aspekt, der in der Arbeit zu kurz kommt, ist das Staatenverhalten. Dies mag an der Methodik der Dokumentenanalyse liegen, die das Ratifikationsverhalten und die Umsetzung der eingegangenen Verpflichtungen der Staaten nur am Rande berücksichtigt. So hätte

https://doi.org/10.5771/0506-7286-1997-3-407 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

etwa gefragt werden können, inwieweit die steigende Tendenz zur Anbringung von Vorbehalten zu Menschenrechtsvereinbarungen, erinnert sei nur an die Vorbehalte islamischer Staaten zum Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau, als Abwehrreaktion auf die steigende Verrechtlichung von Menschenrechten anzusehen ist. Eine Auseinandersetzung mit Erscheinungsformen eines "kulturellen Relativismus" wird nur punktuell vorgenommen. Eine grundsätzliche Einordnung des Verrechtlichungsphänomens innerhalb der aktuellen Debatte um die Universalität von Menschenrechten hätte sich angeboten. Diese Schwächen schmälern jedoch nicht die Leistung, Internationalisierung und Verrechtlichung von Menschenrechten in einem übergeordneten Wirkungszusammenhang plausibel dargestellt zu haben, der den verengten Blick auf den direkten Menschenrechtsschutz überwindet und die durch Menschenrechtsinstitutionen bewirkten längerfristigen Veränderungen im Verständnis legitimer staatlicher Souveränität aufzeigt.

Sven-R. Eiffler

Kay Hailbronner
Rückübernahme eigener und fremder Staatsangehöriger. Völkerrechtliche Verpflichtungen der Staaten
C.F. Müller Verlag, Heidelberg, 1996, 101 S., DM 48,--

Zwei Entwicklungen haben in den letzten Jahren das Augenmerk auf völkerrechtliche Regeln über die Rückführung von Personen gelenkt. Zum einen ist das Konzept der *temporary protection* zu nennen, das namentlich für die Flüchtlingsströme des Jugoslawienkonflikts als Alternative zur grundsätzlich dauerhaften Asylgewähr entwickelt wurde, Ist die Schutzgewährung von vornherein nur auf Zeit angelegt, gewinnt die Frage nach der Rückführung Bedeutung. Zum anderen setzt die Asylpolitik in Europa zunehmend auf das Konzept sicherer Drittstaaten, in die ein Flüchtling zurückgeschoben werden soll, wenn er aus ihnen einreist (s. nur Art. 16a II GG). Geht es bei *temporary protection* vorrangig um die Rückführung von Personen in ihren Heimatstaat, dessen Staatsangehörigkeit sie besitzen, steht bei der Drittstaatenregelung die Rückübernahme von Personen im Vordergrund, die weder dem ersuchenden noch dem ersuchten Staat angehren. Mit beiden Fallgestaltungen befaßt sich das hier zu besprechende Werk von Hailbronner, das als Rechtsgutachten für das Schweizerische Bundesamt für Flüchtlinge entstanden ist.
Die Pflicht zur Rückübernahme eigener Staatsangehöriger, der sich Hailbronner zunächst zuwendet, besteht schon kraft Völkergewohnheitsrechts. Sie ergibt sich aus einem Zusammenspiel der Territorialhoheit des Aufenthaltsstaates, die ihn zur Ausweisung ermächtigt, mit der Personalhoheit des Heimatstaates, die diesen zur Aufnahme verpflichtet (S. 20 f., 29). Diese zwischenstaatliche Verpflichtung, die von dem Menschenrecht des einzelnen auf

https://doi.org/10.5771/0506-7286-1997-3-407 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY