

BUCHBESPRECHUNGEN

Sabine Pittrof

Grundrechtsschutz durch Verfassungswandel: Die Kommunikationsfreiheit in Australien. Eine rechtsvergleichende Betrachtung.

Berlin: Duncker und Humblot, 2001, Schriften zum Internationalen Recht Bd.124; 320 S., 74,00 EUR, ISBN 3-428-10310-6

Die 2000 in Heidelberg von *Rüdiger Wolfrum* betreute Dissertation widmet sich einem Fragenkreis, der bis heute die australische Rechtswissenschaft vehement beschäftigt und deshalb auch gegenwärtig unter einem rechtsvergleichenden Blickwinkel gewinnbringende Erkenntnisse verspricht. Gemeint ist die Debatte um die Einführung einer australischen Grundrechtscharta – der so genannten Bill of Rights –, die auf dem roten Kontinent den Schutz von Mindestgarantien zu Gunsten des Bürgers verfassungsrechtlich verankern soll. In Australien erfährt die Diskussion momentan einen neuen Impuls durch die Proklamation einer Bill of Rights, regional begrenzt auf das Australian Capital Territory. Sie wurde ebenso ersehnt wie sie umstritten ist. In Deutschland wirft sie vor dem Hintergrund einer ausgeprägten Verfassungsverbundenheit die Frage auf, welchen Grundrechtsschutzes die Australier sicher sein dürfen und wie sonst ihre juristischen Interessen gegenüber dem Staat ohne Grundrechte durchgesetzt werden können. Diese Probleme erörtert die Verfasserin eingehend und greift für ihren Rechtsvergleich exemplarisch die Kommunikationsfreiheit heraus. Dabei wählt sie einen viergliedrigen Aufbau, bei dem sie in einem ersten Abschnitt in das Thema einführt und die maßgeblichen Differenzen in den Termini der beiden Rechtssysteme darlegt. Damit kündigen sich schon die Schwerpunkte der Arbeit an: Die Einbettung der Kommunikationsfreiheit in das australische Verfassungsrecht und die vergleichende Analyse.

Dieser Ausrichtung folgend erarbeitet die Verfasserin in einem zweiten Abschnitt – dem ersten Kapitel – die einschlägige Rechtslage in Australien. Dieser nahezu 200 Seiten umfassende Abschnitt präsentiert sich vorwiegend deskriptiv. Hier dominieren Zitate von Meinungen und Urteilspassagen. Der Verfasserin ist zwar zu Gute zu halten, dass sie eine imponierende Vielzahl von Urteilen herausstellt und dezidiert analysiert; allerdings muss man viele Seiten „durchhalten“, bis die große Menge immer wieder wechselnder Meinungsstränge in Literatur und Rechtsprechung erstmals in einem „Ergebnis“ zusammen läuft. Die auf den S. 127 ff. vorgestellten Ergebnisse eröffnen dann aber interessante neue Einblicke in das Rechtsverständnis der Australier für die Kommunikationsfreiheit. Sie erklären die Rechtsnatur der „implizierten Kommunikationsfreiheit“ als materielle Beschränkung der Kompetenzen der Legislative und nicht als Individualgrundrecht, zeigen die Reichweite des Schutzbereichs wie auch die inhaltlichen Konturen des Schutzguts auf.

Die Mehrheit des Publikums hätte sich sicherlich gewünscht, das Themenfeld von Beginn an stärker nach inhaltlichen Kriterien strukturiert aufbereitet zu bekommen. Deshalb wäre die ausgiebige Urteilsanalyse wohl besser „Grundlage“ einer Bearbeitung, nicht aber Hauptteil der Darstellung selbst gewesen. Etwas unscharf erscheint es zudem, auf S. 135 von *Freiheitsberechtigten* zu sprechen, obgleich zuvor (S. 128 ff) so überzeugend herausgearbeitet wurde, dass es sich bei der Kommunikationsfreiheit in Australien nicht um ein individuelles Recht, sondern vielmehr um eine staatsgerichtete *Kompetenzbegrenzung* handelt. Dies hätte vielleicht – trotz des berechtigten Bemühens um die Schaffung einer Basis für den Vergleich zum deutschen Recht – die Möglichkeit eröffnet, von einem anderen Verständnis ausgehen zu können, um in der weiteren Bearbeitung (S. 143 ff) nicht nach „Schranken“ der vermeintlichen Freiheit suchen zu müssen, statt sich nur den (an die deutsche Dogmatik angelehnten) „Schranken-Schranken“ zu widmen. Deshalb muss die Verfasserin selbst auf S. 163 einräumen: „Weiter muss man bei der Definition der Beschränkungen der Freiheit im Auge behalten, dass die Freiheit selbst bereits eine Beschränkung (der Kompetenz des Gesetzgebers) ist und daher ihre Beschränkung nach deutschem Konzept eher eine Schranken-Schranke ist ...“ Für das erste Kapitel insgesamt gilt schließlich, dass die vielen Zitate aus der Rechtsprechung und Literatur zwar Tuchfühlung zur Erkenntnisquelle halten, allerdings die Lektüre auch erschweren.

Der dritte Abschnitt des Buches – zweites Kapitel – steht unter der Überschrift „Rechtsvergleichende Bewertung“, wobei die Überschrift Programm ist. Die Verfasserin folgt dem Aufbau ihres ersten Kapitels und unterscheidet auch in diesem Teil des Buches strukturell zwischen der Gewährleistung bzw. dem Schutz der Meinungs- und Kommunikationsfreiheit und deren Begrenzung. Zusätzlich werden auch noch weitere Vergleichspunkte herangezogen. Am interessantesten sind die Passagen, in denen sorgfältig und detailliert die Unterschiede und Gemeinsamkeiten im deutschen und im australischen Verständnis vom Rechtsgutcharakter der Kommunikationsfreiheit herausgearbeitet werden. Dabei verwendet die Verfasserin auch Grafiken, die der zusätzlichen Verdeutlichung dienen. Leider ist die Verfasserin häufig gezwungen, zuvor im ersten Kapitel gefundene Ergebnisse zu wiederholen, um den gewünschten Rechtsvergleich ziehen zu können. Diesen Nachteil muss sie in Kauf nehmen, da sie die rechtsvergleichende Bewertung an die Analyse des australischen Rechtssystems anfügt, statt die Rechtsvergleichung zusammen mit der Erarbeitung des australischen Rechts unmittelbar zu verbinden.

Die gewonnenen Erkenntnisse werden in einem vierten und letzten Abschnitt des Buches – drittes Kapitel – nochmals an konkreten Beispielen verdeutlicht. Dazu greift die Verfasserin noch einmal auf bedeutende speziell kommunikationsrechtliche Entscheidungen beider Rechtskreise zurück – im deutschen Rechtskreis namentlich das Lüth-Urteil – und skizziert problembezogen, wie und mit welchem Ergebnis die in den Urteilen behandelten Fragestellungen im jeweils anderen Rechtssystem beantwortet worden wären. Dieses Vorgehen rundet die Bearbeitung insgesamt ab und lässt sie dort enden, wo sie begann: bei der Fallstudie.

Martin Kment, Münster

Thomas Kern / Patrick Köllner (Hrsg.)

Südkorea und Nordkorea

Einführung in Geschichte, Politik, Wirtschaft und Gesellschaft

Campus Verlag, Frankfurt, New York, 2004, 306 S., € 29,90, ISBN 3-593-37739-X

Gewissermaßen als Unterfütterung der seit einigen Jahren gut eingeführten Korea-Jahrbücher mit zum vollen Verständnis erforderlichem Grundwissen haben *Thomas Kern* und *Patrick Köllner* (beide beim Hamburger Institut für Asienkunde) diesen Band herausgebracht. Fünf der zwölf Kapitel haben sie selbst beigelegt (Kern drei, Köllner zwei), die übrigen stammen von ausgewiesenen Experten, die großenteils auch schon Beiträge für die Jahrbücher verfasst haben.

Sieben Kapitel sind Südkorea gewidmet, drei Nordkorea, eingerahmt von einer historischen Einführung von den Anfängen bis zur Teilung und einem abschließenden Kapitel über den Koreakrieg, seine Folgen und die Vereinigungsproblematik. Man tut gut daran, diese beiden Rahmenkapitel im Zusammenhang zu lesen, ehe man sich den in den Sachkapiteln abgehandelten Einzelfragen zuwendet.

Die Politologin *Eun-Jeung Lee* (Halle) schildert die „Historische Entwicklung Koreas“ weitgehend als politische Umsetzung ideengeschichtlicher Einflüsse (Buddhismus, Konfuzianismus, Moderne) in einem für jede Epoche kontinuierlichen Prozess. Diese Betrachtungsweise erleichtert westlichen Lesern sicher das Verständnis mancher koreanischer Besonderheiten. Dass aber in dieses Schema nicht hineinpassende bedeutende Persönlichkeiten einfach nicht erwähnt werden, muss doch befremden. So fehlt jeder Hinweis auf den in Korea als Kulturheros verehrten bedeutendsten Herrscher der Choson- (Yi-) Dynastie, König Sejong (1418-1450), dem u.a. die Entwicklung und Einführung der heute als „Hangul“ bezeichneten koreanischen Schrift zu danken ist, während seine Vorgänger und Nachfolger mit Namen und Regierungszeit genannt werden. Und die Öffnung Koreas wird dargestellt, ohne die kontroverse Schlüsselfigur Möllendorff zu nennen, ohne die auch die Entwicklung der deutsch-koreanischen Beziehungen nicht verstanden werden kann.

In solchen Fallstricken verfängt sich der Mitherausgeber *Patrick Köllner* nicht: Sein Schlusskapitel „Die beiden Koreas und die Vereinigungsfrage“ bietet zunächst eine konzise, mit neuen oder lange verdrängten Erkenntnissen (Beteiligung sowjetischer Soldaten an den Luftkämpfen; Kriegsverbrechen auch auf südlicher Seite) angereicherte Darstellung des Koreakrieges 1950-53. Die Bezeichnung der dem angegriffenen Süden zu Hilfe kommenden Verbände als „Koalition der Willigen“ ist allerdings nicht nur anachronistisch, sondern auch sachlich falsch: Anders als im Irak-Krieg 2003 handelte damals nicht eine politisch motivierte Staatenkoalition, sondern eine sowohl mit VN-Mandat versehene als auch unter VN-Kommando stehende internationale Streitmacht. Dann wird der Waffenstillstand von 1953 mitsamt den durch ihn geschaffenen, bis heute bestehenden äußerst komplexen Strukturen der Demarkationslinie und entmilitarisierten Zone eingehend geschildert, gefolgt von einer lebhaften Darstellung der jahrzehntelang überwiegend propagandistisch geprägten Nicht-Beziehung beider Teilstaaten zueinander. Der Paradigmen-

wechsel durch die „Sonnenscheinpolitik“ KIM Dae-jungs ab 1998 wird eingehend gewürdigt, ehe schließlich „Perspektiven und Probleme einer Wiedervereinigung“ zur Sprache kommen. Das Kapitel und damit das ganze Buch endet mit dem ebenso hoffnungsvollen wie beruhigenden Satz „... die Vereinigung der beiden koreanischen Staaten wird kommen, und sie wird nicht nur die Koreaner in Atem halten.“

Patrick Köllner eröffnet auch den Südkorea gewidmeten Teil. „Südkoreas politisches System“ bietet einen sachkundigen und gut lesbaren Überblick über die bewegte politische Geschichte des Landes von der Staatsgründung 1948 bis heute. Eindrücklich schildert er, wie die demokratische Fassade der unter US-Einfluss zustande gekommenen Verfassung – dass auch die Weimarer Verfassung in weiten Passagen als Vorbild diente, bleibt unerwähnt – immer wieder durch autoritäre Machtausübung ziviler, vor allem aber militärischer Präsidenten durchbrochen wurde. Die positiven Leistungen der „Entwicklungsdiktatur“ PARK Chung-hees (1961-79) werden dabei durchaus gewürdigt. Den Demokratisierungsprozess seit 1987 aber betrachtet *Köllner* mit zu großer Skepsis: Zwar fehlte bis dahin tatsächlich jede Erfahrung mit gelebter Demokratie, doch waren demokratische Überzeugungen in der auch politisch einflussreichen Bildungselite weit verbreitet – eine Kollateralwirkung des erfolgreichen Wirkens amerikanischer Missionare seit 1884?!

Die außenpolitische Ergänzung bietet *Joachim Bertele* (Berlin) mit „Außen- und Sicherheitspolitik Südkoreas“. Eindrucksvoll arbeitet er heraus, wie das Land aus seiner einseitigen Ausrichtung auf und Abhängigkeit von US-Amerika nach dem Koreakrieg über eine zunächst sehr äußerliche Normalisierung mit der früheren Kolonialmacht Japan seit 1965 dann nach dem Ende des Kalten Krieges 1989 durch Beziehungsaufnahme mit China und Russland zu einem ernstzunehmenden – ernst genommenen – Teilnehmer des ostasiatischen Kräftespiels wurde. Die Beziehungen zur EU und insbesondere zu Deutschland werden dabei als psychologischer Ausgleichsfaktor gegenüber den übermächtigen Nachbarn gesehen.

Gestützt auf zahlreiche Tabellen und Grafiken, schildert *Werner Pascha* (Duisburg) in „Südkoreas Wirtschaft“ die einmalige Erfolgsgeschichte vom Aufstieg einer der ärmsten Volkswirtschaften der Welt (Pro-Kopf BSP 1953: 67 US\$) zu einer der führenden Industrienationen (Pro-Kopf BSP 2002: 10.013 US\$); wobei auch die Wirtschafts- und Finanzkrise 1997/98 keinen dauerhaften Schaden hinterließ. Klar wird herausgearbeitet, wie der nach 1961 durch Präsident PARK Chung-hee vorgenommene Paradigmenwechsel von der Importsubstitution zur Export- und Industrialisierungsförderung diese Entwicklung in Gang setzte und vorantrieb: In der Dekade von 1970 bis 1980, in der das ursprünglich ländlich geprägte Südkorea den schon teilindustrialisierten Norden wirtschaftlich überholte, versechsfachte sich das Pro-Kopf BSP von 249 auf 1598 US\$.

Wer nun die eigentlichen Träger und Akteure dieses Prozesses waren (und sind!), beschreibt *Markus C. Pohlmann* (Heidelberg) in „Südkoreas Unternehmen“. Überzeugend analysiert er die als „sprintende Riesen“ apostrophierten „Chaebol“ als von tatkräftigen Gründerpersönlichkeiten geschaffene und zusammengehaltene verschachtelte Konglomerate, die auf staatliche Vorgaben flexibel und erfolgreich reagieren konnten und neben

denen kleine und mittlere Betriebe trotz offizieller Förderung ein eher kümmerliches Dasein fristeten. Auf Grund der in der Krise von 1997 vom IWF geforderten Reformen schon totgesagt, haben sie sich – durch Entflechtung verschlankt und auf den meist profitablen Kernbereich konzentriert – als erstaunlich überlebensfähig erwiesen und profitieren sogar von der Kooperation mit der jetzt kräftig aufblühenden Klein- und Mittelindustrie. Bemerkenswert ist, dass die zehn größten „Chaebol“ sich auch 2002 fest in der Hand der Gründerfamilien befanden, wobei meist ein Sohn, Neffe oder Enkel in die Führungsposition aufgerückt ist. Nicht kommentiert wird die für Korea erstaunliche Tatsache, dass bei der an 6. Stelle stehenden, aus einer Warenhauskette hervorgegangenen Shinsegae-Gruppe eine Tochter des Gründers die Leitung übernommen hat.

Die verbleibenden drei Südkorea-Kapitel stammen aus der Feder des Mitherausgebers *Thomas Kern* (Hamburg). In „Südkoreas Bildungs- und Forschungssystem“ gibt er zunächst einen anderswo so nicht greifbaren Abriss der kontinuierlichen Entwicklung des öffentlichen Bildungswesens von der ersten urkundlichen Erwähnung einer staatlichen Hochschule im Jahre 372 (!) an. Es folgt eine Darstellung des bis heute beeindruckenden Bildungswillens der koreanischen Gesellschaft und ihrer manchmal problematischen Bildungsgläubigkeit. Abschließend schildert der Verfasser, wie Südkorea etwa seit 1970 durch massive Förderung von Forschung und Entwicklung aus einem talentierten Imitator zu einem eigenständigen Initiator technischen Fortschritts wurde.

In „Entwicklung und Wandel der südkoreanischen Zivilgesellschaft“ wird zunächst der Definitionswirrwarr um den Begriff „Zivilgesellschaft“ einigermaßen geklärt. Im Folgenden rekapituliert *Kern* die politische Geschichte des Landes, aber eben anders als *Köllner* (s.o.) nicht aus dem Blickwinkel der Regierungspolitik, sondern der betroffenen Bürger. An Hand der erstaunlich erfolgreichen Aktion von 500 Bürgerrechtsorganisationen, bei der Parlamentswahl 2000 eine Liste von 86 „ungeeigneten“ Kandidaten zu veröffentlichen, weist er auf die mögliche Konkurrenz zwischen diesen Organisationen und den politischen Parteien hin.

In „Religion in Südkorea“ stellt *Kern* zunächst seinen soziologisch-funktionalen Religionsbegriff vor. Dann wendet er sich den religiösen Traditionen des Landes zu, wobei er interessanterweise „Volksreligion“ und „Schamanismus“ getrennt behandelt, die meist als Einheit gesehen werden. Sie auch immer, beide bilden ein Substrat, das – oft uneingestanden – auch bei den Anhängern der anschließend behandelten Hochreligionen – Buddhismus, Konfuzianismus, synkretistische Neureligionen, Christentum – und auch bei den „Religionslosen“ den religiösen Vorstellungen zugrunde liegt. Schließlich schildert er das eindrucksvolle Wachstum der christlichen Kirchen von 4,1 % 1950 auf 33,2 % 2002. Nur wenn man Katholiken (9,1 %) und Protestanten (24,1 %) getrennt betrachtet, können die Buddhisten mit 28,6 % ihre traditionelle Stellung als stärkste religiöse Gruppierung behaupten. Noch größer ist allerdings noch immer der Anteil der religiös nicht Gebundenen mit 38 %; 1985 waren es noch 57,5 % gewesen.

Für zwei der drei Nordkorea-Kapitel zeichnet *Rüdiger Frank* (Wien) verantwortlich, der hier sein für einen Europäer erstaunliches Insider-Wissen nutzen kann. In „Politisches

System Nordkoreas“ fällt zunächst eine unerwartete Verwandtschaft mit dem vorangehenden südkoreanischen Religionskapitel auf, ist doch die religiöse Komponente des mit der „Juche“- (Autarkie-) Ideologie verbundenen Führerkults nicht zu übersehen. Diese Komponente wird im Laufe der Jahre immer stärker betont und verdrängt auch im mehrfach revidierten Verfassungstext die früheren Bezugnahmen auf Marx und Lenin. Faszinierend ist immer wieder der Aufstieg KIM Il-sungs vom Statthalter Stalins zum nahezu allmächtigen „Großen Führer“ und – nach seinem Tod! – ewigen Staatspräsidenten. Die formalen Aufgaben des Staatsoberhauptes und der Exekutive weist die Verfassung von 1998 politisch eher leichtgewichtigen Organen zu, während der eigentliche Erbe der Macht, KIM Jong-il, „nur“ Vorsitzender des Nationalen Verteidigungsrats ist, daneben allerdings Oberbefehlshaber der Streitkräfte und Generalsekretär der Partei, deren „führende Rolle“ die Verfassung zwar hervorhebt, deren letzter Parteitag aber 1980 (!) stattfand und deren ZK-Mitglieder allmählich wegsterben, ohne ersetzt zu werden.

In „Nordkoreas Wirtschaft“ beklagt auch *Frank* zunächst den Mangel an verlässlichen Daten. Er hebt dann die gegenüber dem Süden erheblich günstigere Ausgangslage mit reichen Bodenschätzen und einer von den Japanern geschaffenen industriellen Infrastruktur hervor. Dadurch hatte bis etwa 1970 der Norden in der Wirtschaftsentwicklung die Nase vorn. Er büßte diesen Vorteil allerdings dramatisch ein, als die Führung vermeintlichen Sicherheitsinteressen den Vorrang gab. Als dann noch Naturkatastrophen nachhelfen, setzte eine Abwärtsspirale ein, aus der das Land auch mit massiver ausländischer Nahrungsmittelhilfe nur mühsam herausfindet. Dabei bemüht sich der Verfasser stets, rationale Gründe für scheinbar irrationale Entscheidungen zu präsentieren und sieht in dem mit den Reformen von 2002 eingeführten Mischsystem von Plan- und Marktwirtschaft einen Erfolg versprechenden Weg aus der Krise.

Ganz anders *Hans Maretzki* (Berlin) in „Nordkoreas Außen- und Sicherheitspolitik“: Der letzte Botschafter der DDR in Pyongyang hat sehr konkrete Vorstellungen, wie Nordkorea aus der selbstverschuldeten internationalen Isolation herauskommen könnte. Je weniger dessen tatsächliche Politik damit übereinstimmt, desto ätzender wird seine Kritik. Dabei muss er die Erfolge der erpresserischen Bettelpolitik bei der Einforderung von Hilfslieferungen einräumen: Das jahrzehntelange Ausspielen der Schutzmächte Sowjetunion und China gegeneinander war hierfür eine gute Vorübung!

Fazit: Trotz der aufgezeigten Vorbehalte bietet das Buch eine gute Handhabe zum Verständnis Koreas und kann deshalb als Einführungslektüre durchaus empfohlen werden.

Karl Leuteritz, Königswinter

Matthias Bortfeld

Der Afrikanische Gerichtshof für Menschenrechte

Eine Untersuchung des Zusatzprotokolls zur Afrikanischen Charta für die Menschenrechte und die Rechte der Völker

NOMOS Verlag, Baden-Baden, 2005, 263 S., € 48,00, ISBN 3-8329-1117-0

Die Entwicklung des regionalvölkerrechtlichen Menschenrechtsschutzes in Afrika erfährt in der westlichen Völkerrechtsliteratur eine eher periphere Beachtung. Eine der Ursachen hierfür dürfte darin liegen, dass es bislang an einem ausdifferenzierten und effektiven System afrikanischen Menschenrechtsschutzes weitgehend mangelt. Die anstehende Einsetzung eines Afrikanischen Gerichtshofs für Menschenrechte (AfrGMR) zur Kontrolle der Garantien der Afrikanischen Charta der Rechte des Menschen und der Völker (AfrMRK – „Banjul-Charta“) aus dem Jahre 1981 könnte dies ändern.

Die vorliegende von *Thomas Bruha* betreute Hamburger Dissertation arbeitet verdienstvoll und detailreich das bislang (nicht nur) wissenschaftlich noch brach liegende System gerichtsförmigen Menschenrechtsschutzes durch den künftigen AfrGMR auf.¹ Insgesamt stellt die hier besprochene Arbeit eine beachtliche Pionierleistung dar. Sie überzeugt sowohl in ihrer Gründlichkeit als auch in ihren methodischen Ansätzen und bleibt zudem sehr gut lesbar.

Die Arbeit widmet sich einleitend zunächst der Organization of African Unity (S. 21-36) – seit 2001: African Union – und des in deren Rahmen etablierten Menschenrechtsschutzes der AfrMRK (S. 37-88). Eine institutionalisierte Kontrolle der Einhaltung konventionaler Menschenrechte findet bislang durch die 1987 auf der Grundlage der Artt. 30 ff. AfrMRK eingesetzte Afrikanische Kommission für Menschenrechte und die Rechte der Völker (AfrKMR) statt. Deren Beschwerdesystem² blieb weitgehend vom politischen Willen der Mitgliedstaaten abhängig und hatte sich als ineffektiv erwiesen (vgl. auch S. 84 f.), was bereits frühzeitig die Forderung nach einem Gerichtshof mit rechtsverbindlicher Entscheidungskompetenz aufkommen ließ. Das Zusatzprotokoll zur AfrMRK für die Errichtung eines AfrGMR aus dem Jahr 1998 (im Folgenden: Protokoll) knüpft hieran an und ergänzt die AfrKMR nunmehr um eine institutionalisierte Menschenrechtsgerichtsbarkeit. Sie orientiert sich trotz konzeptioneller Differenzen erkennbar an den Vorbildern des Inter-Amerikanischen Gerichtshofs für Menschenrechte (IAGMR) und des EGMR. Nachdem die gemäß Art. 34 Nr. 3 Protokoll erforderliche Zahl an Mitgliedstaaten ihre Ratifikationsurkunden hinterlegt hat, ist das Protokoll am 25. 1. 2004 in Kraft getreten. Die erforderliche Einsetzung des Gerichts, die Bestimmung seines Sitzes und die Wahl seiner Mitglieder stehen indes bislang noch aus.

¹ Siehe hierzu einleitend auch *Arthur E. Anthony*, Texas International Law Journal 32 [1997], 511 ff.; *Astrid Radunski*, MenschenRechtsMagazin 2005, 59 ff.; *Nsongurua J. Udombana*, Yale Human Rights & Development Law Journal 3 [2000], 45 ff.

² hierzu auch *Wolfgang Benedek*, ZaöRV54 (1994), 150 [158 ff.].

Das Herzstück der Untersuchung bildet die eingehende Analyse des Verfahrens vor dem AfrGMR (S. 89 ff.). Die Arbeit orientiert sich dabei an prozessrechtssystematischen Gesichtspunkten und kann inhaltlich durchaus den Anspruch erheben, der (soweit ersichtlich) erste Kommentar zum genannten Zusatzprotokoll zu sein. Nach einer knappen und konzisen Einführung in die Geschichte und Konzeption des Protokolls (S. 89-96) wendet sich *Bortfeld* dem Gerichtsverfassungsrecht (S. 97-118) und den Zuständigkeiten des Gerichtshofs (S.118-134) zu. Die dogmatische Analyse des justiziellen Beschwerdeverfahrens ist im Rahmen der Untersuchung mit Recht breiter angelegt (S. 134-194). Behandelt werden insbesondere der Kreis der Beschwerdeberechtigten, die einzelnen Zulässigkeitsvoraussetzungen der Individual- bzw. Staatenbeschwerden und das Verfahrensrecht des Gerichtshofes, eingeschlossen das – wie allgemein im Rahmen internationaler Gerichtsbarkeit – nur schwach ausgebaute Instrument der einstweiligen Anordnung, das der Autor im Übrigen als rechtsverbindlich qualifiziert (S. 192 ff.). Die für die Effektivität des menschenrechtlichen Schutzsystems entscheidende Individualbeschwerde kann zwar ohne gesonderte Unterwerfungserklärung (Art. 34 Abs. 6 Protokoll) auch weiterhin nur über die AfrKMR vor den Gerichtshof gebracht werden. Der Autor beurteilt das Individualrechtsschutzsystem trotz dieser Gerichtszugangsbeschränkung insgesamt aber mit Recht als durchaus positiv. Er verweist hier zum einen vergleichend auf die Rechtslage gemäß IAMRK (keine Individualbeschwerde) sowie EMRK vor Inkrafttreten des 11. Zusatzprotokolls 1998 (obligatorisches Kommissionsvorverfahren) und zum anderen auf den kompensatorischen Ausbau der Beschwerderechte von akkreditierten Nichtregierungsorganisationen nach Art. 5 Nr. 3 Protokoll (S. 142 ff., 216 ff.). Ob sich daneben auch die rechtlich sicher plausibel begründbare Auffassung durchsetzen wird, eine Individualbeschwerde nach Art. 5 Nr. 3 Protokoll setze nicht voraus, dass der Betroffene auch zuvor ein Kommissionsverfahren durchlaufen habe (so S. 151 ff., 218 f.), erscheint nicht zuletzt angesichts der restriktiveren Vorbilder anderer Menschenrechtskonventionen eher fraglich. Der Abschnitt betreffend die Verfahrensbeendigung (S. 194-209) enthält vor allem Ausführungen zu Inhalt, Wirkung und Umsetzung von Urteilen. Die Arbeit wird arrondiert durch einen Anhang (S. 242 ff.) mit den einschlägigen Konventionstexten.

Ergänzend sei in diesem Zusammenhang auf die hervorgehobene Bedeutung kollektiver Menschenrechte innerhalb der AfrMRK hingewiesen (hierzu S. 52 ff.), die sich vom (individualzentrierten) freiheitlich-liberalen Menschenrechtsverständnis westlicher Prägung bereits konzeptionell signifikant unterscheiden³ und daher auch nach anderen Durchsetzungsmechanismen verlangen. Insbesondere die zentrale Rolle der organisationsbezogenen Popularklage und die Verselbständigung des Klagerechts der Kommission dürften dem angemessen Rechnung tragen. Zur systematischen Aufarbeitung der Anforderungen an ein spezifisches Kollektivrechtsschutzsystem bedürfte es angesichts der schwierigen und unserer Rechtskultur aus guten Gründen bislang nicht sonderlich vertrauten Rechtsfragen freilich einer eigenen Untersuchung.

³ Vgl. exemplarisch *Jay A. Sigler*, *Minority Rights*, 1983, S. 73

Bortfeld bemüht sich mit Erfolg darum, Rechtsgrundsätze fruchtbar zu machen, die sich vor allem im Verfahrensrecht des EGMR und des IAGMR herausgebildet haben. Dieser Ansatz erscheint trotz erheblicher rechtukultureller Differenzen gerade in menschenrechtlichen Fragen methodisch legitim und, wie die Arbeit zweifellos belegt, ertragreich. Insbesondere ist zu erwarten, dass auch der AfrGMR methodisch seine Rechtsfindung, soweit Parallelen bestehen, an die ausdifferenzierten Vorarbeiten durch die anderen Menschenrechtsgerichte anlehnen wird. Etwa die rechtskulturell sensible Rezeption der Rechtsprechung des EGMR und europäischer Verfassungsgerichte durch den südafrikanischen Constitutional Court könnte hierzu als Vorbild dienen. Auch versäumt es der Autor nicht, die für die Entwicklungs- und Schwellenländer typischen und daher auch rechtlich zu bewältigenden Problemkonstellationen in seinen Gesamtansatz aufzunehmen. Beispielhaft sei hier das uns selbstverständlich gewordene und auch durch die AfrMRK übernommene Gebot vorheriger Rechtswegerschöpfung (Art. 56 Nr. 5 AfrMRK) genannt, das bei stringenter Handhabung für den Großteil der Bevölkerung afrikanischer Staaten schon aus finanziellen Gründen zu einer unüberwindbaren Hürde würde (S. 163 ff.).

Dem Autor ist schließlich darin beizupflichten, dass die Aufgabe des Schutzsystems in erster Linie darin bestehen wird, durch rechtliche Systembildung eine kohärente Menschenrechtsordnung afrikanischer Prägung zu schaffen (in diesem Sinne S. 226) und dazu beizutragen, schwerwiegende Menschenrechtsverletzungen deutlicher sichtbar zu machen. Unter der mangelnden finanziellen und personellen Ausstattung sowie der unzulänglichen Kooperationsbereitschaft der überwiegend autoritär regierten Mitgliedstaaten, die Hauptursachen des faktischen Scheiterns der bisherigen Arbeit der AfrMRK, wird absehbar auch eine institutionalisierte Gerichtsbarkeit zu leiden haben. Die Schwierigkeiten bei der immer noch ausstehenden Etablierung des AfrGMR bestärken den Rezensenten in dieser Prognose. Die Ursachen der bitteren Menschenrechtsprobleme Afrikas sind überdies vielfältig und nur zu geringem Teil juristischer Natur.

Klaus Ferdinand Gärditz, Bayreuth

Auswärtiges Amt (Hrsg.)

Biographisches Handbuch des deutschen Auswärtigen Dienstes 1871–1945

Band 1: A – F

Ferdinand Schöningh Verlag, Paderborn u.a., 2000, 633 S., € 138,--

Es hat eine Weile gedauert, bis das Auswärtige Amt (AA) begonnen hat, sein Vorhaben, die großen Aktenpublikationen „Die Große Politik der europäischen Kabinette 1871–1914“ und „Akten zur deutschen auswärtigen Politik 1918–1945“ durch ein „Personengeschichtliches Nachschlagewerk zu ergänzen“, das das Bild der Behörde, die „diese Außenpolitik mit

ihrem Personal getragen und auch mitgestaltet hat“ (aus dem Vorwort) verdeutlichen soll, in die Tat umzusetzen. Was aber sein Historischer Dienst unter Federführung von *Maria Keipert* und *Peter Grupp* schon im ersten Band des auf vier Bände angelegten Handbuchs vorgelegt hat, kann sich sehen lassen:

Geboten werden in einheitlichem Schema tabellarische Lebensläufe aller zum AA gehörenden Angehörigen des Höheren Dienstes von der politischen Spitze über die hauptamtlichen Angehörigen des Auswärtigen Dienstes und die Fachreferenten für Wirtschaft, Presse u.ä. bis zu den vor allem in beiden Weltkriegen in größerer Zahl vorübergehend – teils nur für wenige Monate – eingestellten „wissenschaftlichen Hilfsarbeitern“. Dabei greift der zeitliche Rahmen in Vergangenheit und Zukunft weit über die im Titel genannten Jahre hinaus, da alle erfasst sind, die aus den auswärtigen Diensten der deutschen Länder (vor allem Preußens) und des Norddeutschen Bundes in den Reichsdienst übernommen wurden und andererseits (zu?) viele 1945 im Dienst befindliche Angehörige ihre Tätigkeit nach 1950 im Auswärtigen Dienst der Bundesrepublik Deutschland fortsetzen konnten. Häufig hatte dabei die Essener Anwaltskanzlei des FDP-Politikers *Ernst Achenbach* als erste Anlauf- und Auffangstellung für NS-Belastete gedient.

Auswahlkriterien, Quellen und Darstellungsform werden auf den römisch bezifferten Seiten ausführlich erläutert. Noch wichtiger zum Verständnis der Biographien sind aber die hier gebotenen „Hinweise zur Organisation und Personalstruktur des Auswärtigen Dienstes“, wo u.a. nicht weniger als 13 Abteilungsgliederungen des AA von 1871 bis heute aufgeführt sind. Auch auf das bis 1919 in Personalunion fortbestehende preußische Ministerium der Auswärtigen Angelegenheiten wird hier verwiesen. Schließlich wird die bis zur Vereinheitlichung durch die „Schülersche Reform“ von 1920 bestehende Dreiteilung in diplomatischen, konsularischen und „Dragoman“- (rechtskundige Dolmetscher für „orientalische“ Sprachen) Dienst dargestellt. Ganz strikt war die Trennung aber offenbar auch nicht, denn zumal in China scheint es üblich gewesen zu sein, bei Vakanzen auch sprachkundigen Berufsanfängern mit den skurrilen Amtsbezeichnungen „Dolmetscher-Aspirant“ und „Dolmetscher-Eleve“ die kommissarische Leitung konsularischer Vertretungen zu übertragen.

Im biographischen Teil findet sich unerwartet auch der Notverordnungs-Reichskanzler der ausgehenden Weimarer Republik, *Heinrich Brüning*, der von Oktober 1931 bis Mai 1932 auch Reichsminister des Auswärtigen war. Die Reichskanzler der Kaiserzeit gehören dagegen von Amts wegen (s.o.) in diese Sammlung, und da finden sich aus alphabetischen Gründen fünf von insgesamt sieben in diesem Band: neben den gelernten Diplomaten *Otto v. Bismarck* (1871-90) und *Bernhard v. Bülow* (1900-09) auch der Militär *Georg Leo v. Caprivi* (1890-94), der aus der Inneren Verwaltung kommende *Theobald v. Bethmann-Hollweg* (1909-17) und der dynastische Amateurpolitiker *Prinz Max v. Baden* (1918). Angesichts der elf hier versammelten v. Bülows sei angemerkt, dass die streng alphabetische Reihenfolge der Einträge gelegentlich einige geistige Akrobatik erfordert, um die Familienzusammenhänge zu erkennen.

Was aber hält dieser Band – der die meisten Vorgestellten auch im Bild veranschaulicht und im Kleingedruckten auflistet, was sie selbst geschrieben haben und was über sie geschrieben wurde – sonst an Überraschungen bereit? Da ist zunächst die politische Wandlungsfähigkeit mancher Revolutionäre von 1848: So finden wir den Verfasser der „Grundzüge einer republikanischen Verfassung für Deutschland“, *Julius Froebel*, ab 1873 als kaiserlichen Konsul in Smyrna, später bis 1889 in Algier wieder. Noch dramatischer ist die Wandlung *Lothar Buchers* vom Parlamentarier der „äußersten Linken“ 1849 zum königlich-preußischen Diplomaten 1864 und Vertrauten Bismarcks, dem er später bei der Abfassung der „Gedanken und Erinnerungen“ zur Hand ging.

Einen Bruch ganz anderer Art zeigt die Karriere des Grafen *Harry v. Arnim*, nämlich den Absturz vom hoch geachteten Botschafter in Paris (1871-74) zum 1876 rechtskräftig verurteilten Landesverräter, nachdem er eine konservative Fronde gegen den als zu liberal empfundenen Bismarck angeführt hatte. Allerdings hatte er sich der Haft durch rechtzeitige Flucht ins Ausland entzogen. Und was soll man vom Schicksal des Freiherrn *Hermann v. Eckardstein* halten, der wohl wegen seiner Bemühungen um eine deutsch-britische Verständigung als Angehöriger der Botschaft London um 1900 nach Kriegsausbruch 1914 wegen „diplomatischen Landesverrats“ verhaftet und später in eine Irrenanstalt eingewiesen wurde?! Im Dezember 1918 kam er wieder frei und konnte bis zu seinem Tode 1933 seine „Lebenserinnerungen und politischen Denkwürdigkeiten“ veröffentlichen.

Damit rückt das Schicksalsdatum 1933 und die Rolle des AA bis 1945 ins Blickfeld. Zunächst zwei Extremfälle: Einerseits musste es 1942 die durch Himmler veranlasste Einschleusung des stellvertretenden Gestapo-Chefs und mutmaßlichen Kriegsverbrechers *Werner Best* als Ministerialdirektor hinnehmen, andererseits konnte es 1940 dem – diesen Band beschließenden – Gewerkschaftler *Franz Josef Furtwängler* nach dessen Rückkehr aus ungarischer Emigration Unterschlupf als Wissenschaftlicher Hilfsarbeiter gewähren und ihn auf eine Dienstreise nach Japan, Korea, China, die Mongolei und Thailand schicken – zur Berichterstattung über die dort lebenden Inder!

Bei den Karrierebeamten sind die Eintrittsdaten in die NSDAP interessant: Ein Beitritt 1933 oder davor ist wohl anders zu bewerten als die etwa ab 1938 häufigen Beitritte in womöglich nicht nur zeitlichem Zusammenhang mit der Übertragung von Aufgaben höherer Verantwortung: Hier war augenscheinlich weniger politische Überzeugung im Spiel als vielmehr opportunistisches Karrieredenken auf der einen Seite und das Bestreben des Ministers *Joachim v. Ribbentrop* auf der anderen, seinem stets misstrauischen Führer ein einheitlich braun gefärbtes AA zu präsentieren.

Aber Vorsicht vor Pauschalurteilen! *Georg Ferdinand Duckwitz* etwa trat zwar schon Ende 1932 in die NSDAP ein, war gar bis 1935 Abteilungsleiter in deren Außenpolitischem Amt, konnte aber als Schiffsfahrtsachverständiger der Gesandtschaft Kopenhagen ab 1939 so gute Beziehungen zu demokratischen dänischen Kreisen aufbauen, dass es ihm nach der deutschen Besetzung des Landes – wohlgemerkt seit 1942 unter den Augen des oben erwähnten *Werner Best* als „Bevollmächtigter des Reiches in Dänemark“ – gelang, zahlreichen dänischen Juden zur Ausreise nach Schweden zu verhelfen. Auf Grund seines so erworbenen

Ansehens in Dänemark wurde ihm 1950 die Wiedererrichtung der Gesandtschaft (später Botschaft) Kopenhagen übertragen, die er 1955-58 als Botschafter leitete. Nach zwei anderen Verwendungen war er 1967-70 Staatssekretär des AA.

Weniger bekannt, aber noch dramatischer ist das dienstliche Leben von *Theodor Auer*: Parteieintritt als Legationssekretär in London zum 1.1.1934, dann aber 1943 als Referatsleiter im AA in Gestapohaft wegen Feindbegünstigung, Landesverrat, Wehrkraftzersetzung und Heimtücke (!). 1945 nahtloser Übergang in sowjetische Internierung, 1950 Übergabe an die DDR und Verurteilung zu 15 Jahren Zuchthaus, 1952 Amnestie und Freilassung. Nach Einberufung ins AA 1953 wurde ihm 1956 die Leitung der Gesandtschaft (später Botschaft) Colombo übertragen, die er bis zum Eintritt in den Ruhestand 1964 behielt.

Wer den alten Nazis das ehrende Andenken verweigert, sollte doch den Widerständlern Achtung erweisen, mehr jedenfalls als dem wendigen Anpasser *Herbert Blankenhorn*, der zum 1.1.1938 als Legationssekretär in Washington in die NSDAP eintrat, 1946 aber in die CDU und dann unter der schützenden Hand *Konrad Adenauers* im Bundeskanzleramt und im AA zu Macht und Einfluss gelangte, bis er 1970 als Botschafter in London in den Ruhestand trat.

Über derartigen Erkenntnissen ist die ursprüngliche Zielperson dieser Rezension ganz an den Rand gedrängt worden: *Max v. Brandt*, der praktisch sein ganzes dienstliches Leben 1859-93 in Ostasien verbrachte und seine Erfahrungen später schriftstellerisch (schon sein Vater war Militärschriftsteller gewesen) verwertete. 1862 wurde er als Konsul in Yokohama erster Vertreter Preußens im gerade von den USA „geöffneten“ Japan, dessen politische und staatsrechtliche Modernisierung er bis 1874 dann in Edo/Tokyo für Preußen, den Norddeutschen Bund und schließlich das Deutsche Reich nicht nur beobachtete und kommentierte, sondern auch beratend mitgestaltete – nicht umsonst ist die Meiji-Verfassung der preußischen von 1850 nachempfunden. 1875 kam er als Gesandter nach Peking, wo er bis zu seiner Pensionierung 1893 blieb – unterbrochen durch dreimonatige Vertragsverhandlungen in und mit Korea 1882 über dessen „Öffnung“ gegenüber Deutschland. Aber auch diese Ikone einer sachgerechten und konsistenten deutschen Ostasienpolitik war vor imperialistischen Träumen nicht gefeit: Laut einer 1997 erschienenen Monographie verfocht er 1865-67 den Erwerb von Japans nördlicher Hauptinsel Hokkaido als Kolonie! Da ist es fast schade, dass er am tatsächlichen Erwerb des chinesischen Pachtgebiets Kiautschou (Tsingtau/Qingdao) 1898 nicht mehr beteiligt war.

Die Suche nach einem ehemaligen Chef blieb allerdings erfolglos: *Julius Borgs-Maciejewski*, bis 1959 Botschafter in Asunción, kommt nicht vor! Sollte er, der sich den „Borgs“ wohl erst während seiner AA-Laufbahn zulegte, um deutscher zu erscheinen, in den Akten noch als „Maciejewski“ erfasst sein? Aufklärung ist zur Zeit nicht möglich, denn „M“ gehört in Band 3, und der ist noch nicht erschienen.

Überhaupt hat sich die im Vorwort geäußerte Erwartung des damaligen Staatssekretärs *Wolfgang Ischinger*, die Folgebände würden im Abstand von jeweils zwei Jahren erscheinen, nicht erfüllt: Erst 2005 kam Band 2: G – K heraus und ist für 158 Euro im Buchhandel zu haben.

Angesichts des Preises werden wohl nicht viele Privatpersonen das Werk erwerben. Um so wichtiger ist es, dass es – hoffentlich in absehbarer Zeit vollständig – in Büchereien und anderen Institutionen von Interessenten eingesehen werden kann: Schon ein kurzer Blick vermittelt ein Aha-Erlebnis, und ein längerer gerät leicht zur Nachhilfestunde in neuerer Geschichte. Die aber hat noch niemandem geschadet.

Karl Leuteritz, Königswinter