

glieder, in der Regel Mitglieder des Provinzkabinetts. Man hat es also mit einer Kombination von indirekter Repräsentation und Ratsprinzip zu tun. Der Verfasser macht schwerwiegende Strukturschwächen des NCOP aus (S. 262). Die Parteipolitik missbrauche die Zweite Kammer. Die enge Verknüpfung zwischen Parteien und parlamentarischen Mandaten erweise sich als ein entscheidendes Hindernis der Funktionsfähigkeit des NCOP als Vertretungsorgan der Provinzen im Sinne des kooperativen Regierungssystems. Der Verfasser geht so weit, anzunehmen, dass der NCOP scheitern werde, wenn es ihm nicht gelinge, seine Aufgabe als jenseits der Parteipolitik liegend zu verstehen.

Das ist ein ernster Befund, der weit über das hinausgeht, was man an Klagen über den Bundesrat hört. Reformvorschläge gibt es in beiden Bundesstaaten, die der Verfasser sorgfältig auflistet und erörtert (5. Kapitel). Ein Teil der Reformvorschläge für den Bundesrat wurde 2006 umgesetzt. Was Südafrika angeht, ist in der Tat zu fragen, ob es – zehn Jahre nach der Verfassungsgebung – nicht zu früh für grundlegende Änderungen ist, etwa im Mandatierungsverfahren der NCOP-Mitglieder. Die sozial- und wirtschaftspolitischen Fragen haben zur Zeit absoluten Vorrang.

Man wird das Resümee des Verfassers teilen, dass die Zweite Kammer in beiden Ländern im Grundsatz eine funktionsgerechte Gestaltung der gliedstaatlichen Partizipation erlaubt. Die Unterschiede der beiden Kammern sind nach den historischen Bezügen nicht so groß wie die zu anderen Bundesstaaten, etwa den USA. Die gründliche Untersuchung, die der Verfasser nach eingehenden Studien in Stellenbosch vorgelegt hat, zeigt neben den farbigen Besonderheiten eines fernen Landes auch und gerade ein Beispiel geglückten „Exportes des Grundgesetzes“. Die Staatsrechtslehre und die Mitglieder der (Verfassungs-) Gerichte beider Länder kennen sich gut. Südafrikaner studieren in Deutschland, Deutsche in Südafrika. Waren viele Beobachter zu Beginn skeptisch, ob das südafrikanische „Experiment“ einer neuen politischen Ordnung Bestand haben werde, so überwiegt jetzt wohl eher vorsichtiger Optimismus. Jedenfalls ist man – so scheint es – mit dem Prozess der Stabilisierung eines schwierigen Landes weitergekommen als in anderen Staaten, in denen es brennt.

Ulrich Karpen, Hamburg

Linda C. Reif

The Ombudsman, Good Governance and the International Human Rights System

International Studies in Human Rights, vol. 79

Martinus Nijhoff Publishers, Leiden / Boston, 2004, 426 S.; US\$ 182.00;

ISBN 9004139036

Reif, Juraprofessorin an der Universität Alberta, untersucht in ihrem Werk umfassend die Rolle des Ombudsmann in seinen verschiedenen Ausprägungen auf nationaler und insbe-

sondere internationaler Ebene sowie die Bedeutung von Menschenrechtsfragen in dessen Tätigkeit.

Die zwölf Kapitel umfassende, detailreiche Analyse beginnt mit einer Begriffsklärung zum „klassischen“ Ombudsmann – eine Institution, die im Skandinavien der 60er Jahre ihren Ausgang nahm – als eine (verfassungs)rechtlich vorgesehene Einrichtung, der eine unabhängige, dem Gesetzgeber verantwortliche Persönlichkeit vorsteht, die Beschwerden von verletzten Personen entgegennehmen kann, die sich gegen den Staat, seine Behördenvertreter, Beamte und Angestellte richten und welcher die Befugnis hat, Untersuchungen vorzunehmen, korrektes Handeln vorzuschlagen und Berichte zu erstellen. Ferner wird ein Überblick über die geschichtliche Entwicklung gegeben und auf „hybride“ Formen, wie etwa den die Vielzahl der Varianten dominierenden Typus des Menschenrechtsombudsmann, eine Kombination aus Ombudsmann und Menschenrechtskommission, aufmerksam gemacht; ein Typus, der mit differierenden Mandaten (etwa zur Bekämpfung der Korruption oder der Befassung mit Umweltfragen) weltweit, in 110 Staaten (von Spanien bis Fiji), zu finden ist. Er wurde insbesondere in Staaten eingeführt, die von schweren Menschenrechtsverletzungen durch staatliche Stellen gekennzeichnet sind bzw. waren, und die so einen zusätzlichen Schutz der Menschenrechte erreichen wollten. Selten wird dem Ombudsmann auch eine Befugnis eingeräumt, die Rechtsprechung zu kontrollieren, etwa bei in neuerer Zeit geschaffenen Institutionen in den osteuropäischen Staaten. So kann der Ombudsmann z.B. in Slowenien in Fällen überlanger Verfahrensdauer einschreiten – eine durchaus bedenkenswerte Variante, um gegen diesen in nahezu allen europäischen Staaten bestehenden Missstand in der Justiz vorzugehen. Vom Ombudsmann zu unterscheiden sind weitere Einrichtungen, zu denen Überschneidungen bestehen können, wie Petitionsausschüsse und Wahrheitskommissionen.

Im zweiten Kapitel stellt *Reif* systematisch die vielfältigen Variationen des Ombudsmann-Konzepts vor, die sich im Laufe der Zeit herausgebildet haben: Aufgezeigt wird, untermauert durch Fallbeispiele, u.a. seine Ausdehnung in den kommunalen Bereich und in den privaten Sektor, als Schiedsstelle etwa zwischen Arbeitgeber und Arbeitnehmer oder zwischen Unternehmen und Verbraucher, sowie auch seine Schaffung auf der Ebene der Internationalen und Supranationalen Organisationen. Unterstrichen wird dabei auch die Kritik an einer Überstrapazierung des Begriffs, gerade für Schlichtungsstellen in der privaten Wirtschaft, wobei die Autorin die Begriffsverwendung für den privaten Sektor nicht generell ablehnt, aber für eine individuelle Prüfung der Merkmale der jeweiligen Institution plädiert.

Das dritte Kapitel ist der Rolle des Ombudsmannes in der demokratischen Entwicklung eines Staates gewidmet: seiner Funktion als Mechanismus demokratischer Verantwortlichkeit in horizontaler Richtung (über andere staatliche Stellen) und auf vertikaler Ebene (Bürger-Staat). Im Mittelpunkt stehen sein Beitrag zu dem – aus dem Bereich der Internationalen Organisationen stammenden – Konzept der „good governance“ und zur Frage, wie der Ombudsmann zu deren Aufbau im Staat beitragen kann. Eingehend setzt sich *Reif* mit den möglichen Begriffsbestimmungen und dem Streitstand zur Definition der „good gover-

nance“ auseinander und plädiert für eine Aufnahme sowohl politischer als auch wirtschaftlicher Komponenten in den Begriff. Die Einbeziehung der Menschenrechte in den politischen Konzeptbestandteil kritisiert *Reif* als oft zu vage und als Reduzierung der Menschenrechte auf eine Vehikelfunktion für Forderungen nach Entwicklungshilfe. Den Schutz der Menschenrechte fordert die Autorin daher als eigenständigen Gegenstand ein, den jeder Staat zu beachten habe. Der Beitrag des Ombudsmannes unterfällt, so *Reif*, dem politischen Bereich der „good governance“ und ist gekennzeichnet durch die Schlagworte Beteiligung der Öffentlichkeit, Transparenz, Verantwortlichkeit gegenüber den Bürgern, Gerechtigkeit und durch seine Rolle beim Schutz der Menschenrechte.

Diese spezifische Rolle steht dann auch im Zentrum des anschließenden vierten Kapitels, in dem *Reif* untersucht, wie der Ombudsmann in seinen unterschiedlichen Varianten auf innerstaatlicher und internationaler Ebene als Menschenrechtsinstitution tätig wird. Es handelt sich bekanntermaßen um ein nicht-judikatives Organ, das Menschenrechte schützen kann durch die Lösung des konkreten Falls, die Untersuchung systematischer Verletzungen und das Aufzeigen von Missständen, durch Berichterstellung und vorbeugendes Eingreifen bei staatlichen Stellen sowie nicht zuletzt durch Aufklärung und Menschenrechtserziehung. Die Etablierung des Ombudsmannes im nationalen Bereich geht auf die Initiative mehrerer Internationaler Organisationen, insbesondere den Europarat, aber auch die Vereinten Nationen zurück, deren „Pariser Prinzipien“ Anfang der 90er Jahre die entscheidenden Merkmale für einen solchen innerstaatlichen Menschenrechtsschutzmechanismus festlegten.

Die verschiedenen Modelle des Ombudsmannes in Europa beleuchtet *Reif* im folgenden Kapitel in einer ausführlichen Länderstudie. Dabei wird ebenfalls analysiert, wie er zur Festigung der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) beitragen kann und wie er seitens der Rechtsprechung des Europäischen Menschenrechtsgerichtshofes eingeschätzt wird; da der Ombudsmann keine bindenden Entscheidungen treffen kann, stellt er hiernach keinen „effektiven Rechtsbehelf“ im Sinne des Art. 13 EMRK dar; ebenso wenig ist seine Anrufung erforderlich, um die Prämisse der Erschöpfung des nationalen Rechtsweges (Art. 35 Abs. 1 EMRK) zu erfüllen.

Um die entsprechenden Situationen in Lateinamerika und der Karibik und um die Bedeutung für das Inter-Amerikanische Menschenrechtssystem geht es im Anschluss (Kapitel 6). Im Unterschied zur EMRK sind für *Reif* die Ombudsmänner dieser Staaten aufgrund ihrer Befugnis, Klagen vor den nationalen Gerichten zu erheben, Teil des Rechtsschutzes und damit des zu erschöpfenden Rechtsweges gemäß Art. 25 Abs. 1 der Amerikanischen Menschenrechtskonvention.

Im Afrikanischen Menschenrechtsschutz (Kapitel 7) können nationale Ombudsmänner – eine bereits seit den 60er Jahren bekannte, in den Demokratisierungsbestrebungen der 90er Jahre zunehmende Einrichtung, die wohl auch der Tradition des afrikanischen Rechts, Vermittlung und Konsensfindung zu favorisieren, entspricht – Beschwerden vor der Afrikanischen Menschenrechtskommission und dem Gerichtshof einlegen. Auch in Asien und den

pazifischen Staaten, wo allerdings kein regionales Menschenrechtsschutzinstrument existiert, wurde der Ombudsmann zunehmend auf nationaler Ebene etabliert.

Besondere Funktionen des Ombudsmanns beleuchtet die Verfasserin schließlich in den Kapiteln 8 und 9 – mit seiner Bedeutung als ein Teil friedensbildender Maßnahmen nach Kriegen (etwa in Bosnien-Herzegowina) und seiner Rolle beim Schutz der Rechte von Kindern.

Die Schaffung von Ombudsmännern im Rahmen Internationaler Organisationen, die bekanntlich unter demokratischen Defiziten leiden und diese so u.a. beheben wollen, beenden *Reifs* Untersuchung (Kapitel 10). Diese Ombudsmänner sind Teil des Konzepts einer „good governance“ dieser Organisationen. Vor allem für die EU bedeutet der – bereits 1979 thematisierte – Ombudsmann (Kapitel 11), wie die Autorin zu Recht feststellt, einen wichtigen Schritt in Richtung „Demokratisierung“.

Abschließend, in ihrer Zusammenfassung (Kapitel 12), unterstreicht *Reif* die Grenzen der Möglichkeiten des Ombudsmanns als öffentliche Institution: Er kann für *Reif* nur *ein* Bestandteil des Systems zum Schutze der Menschenrechte sein, zusammen mit anderen Organen – etwa dem Gesetzgeber und den Gerichten.

Kurzum: Es handelt sich um eine sehr ausführliche weltweite Analyse, die keine Fragen zum Thema Ombudsmann offen lässt.

Michaela Wittinger, Karlsruhe

Philip Kunig / Werner Vöth (Hrsg.)

Menschenrechte in Europa und Lateinamerika

Beiträge zu einem Peruanisch-Deutschen Colloquium 1998 anlässlich der 50-Jahrfeier der Freien Universität Berlin

Dahlem University Press, Berlin, 2005, 248 S.; EUR 19,50; ISBN 3-934504-14-0

Es gibt Veröffentlichungen, deren Thematik (leider) nie veraltet. Das hier anzukündigende Buch gehört in diese Kategorie. Entstanden ist es aus den Resultaten einer Konferenz „Grundrechte und Menschenrechte“, die getragen wurde von der *Freien Universität Berlin* und der *Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP)*. Diese mit Philosophen, Rechtswissenschaftlern und Politologen hochkarätig besetzte Zusammenkunft deutscher und peruanischer Wissenschaftler hatte bereits 1998 stattgefunden, und zwar in Berlin anlässlich der 50-Jahrfeier der Freien Universität. Die schwierige Aufgabe einer Festansprache hatte *Bruno Schlegelberger* übernommen, der über die Bedeutung der Menschenrechte in Lehre und Leben der Katholischen Kirche referierte. Diese Religion und ihre Institution ist sicherlich das, was Europa und Lateinamerika in den vergangenen über 500 Jahren sehr nachhaltig verbunden hat.