

Buchbesprechungen

Boysen, Sigrid/Engbers, Jutta/Hilpold, Peter/Körfgen, Marco/Langenfeld, Christine/Rein, Detlev B./Richter, Dagmar/Rier, Klaus: Europäische Charta der Regional- oder Minderheitensprachen. Handkommentar. Zürich/St. Gallen: Dike Verlag. ISBN 9783037513781. Baden-Baden: Nomos Verlag. ISBN 9783832969073. Wien: facultas.wuv Verlag. ISBN 9783708907840. 2011. 411 S. € 39.- (D)/€ 40,10 (A)/SFR 52,-

Ein Ziel des Europarates ist der Schutz kultureller Minderheiten. Dabei kommt dem Schutz von Minderheitensprachen eine wichtige Funktion zu. Zu diesem Zweck hat das Ministerkomitee des Europarates 1992 die Europäische Charta der Regional- oder Minderheitensprachen angenommen und zur Unterzeichnung aufgelegt. Am 1.3.1998 ist diese nach der erforderlichen Ratifikation von fünf Mitgliedstaaten in Kraft getreten. Mittlerweile haben insgesamt 25 Staaten die Charta ratifiziert, darunter Deutschland, Österreich und die Schweiz.

Die Charta verfolgt einen doppelten Ansatz: Zum einen verpflichten sich die Vertragsstaaten, ihrem Handeln allgemein formulierte Ziele und Grundsätze hinsichtlich aller in ihrem Hoheitsgebiet gebrauchten Regional- oder Minderheitensprachen zugrunde zu legen (Art. 2 Abs. 1 i. V. m. Art. 7). Zum anderen verpflichten sie sich, im Hinblick auf benannte Sprachen (Art. 3) konkrete Maßnahmen zu ihrem Schutz und ihrer Förderung in den Bereichen Bildung (Art. 8), Justizbehörden (Art. 9), Verwaltungsbehörden und öffentliche Dienstleistungsbetriebe (Art. 10), Medien (Art. 11), kulturelle Tätigkeiten und Einrichtungen (Art. 12), wirtschaftliches und soziales Leben (Art. 13) sowie grenzüberschreitender Austausch (Art. 14) zu ergreifen. In Deutschland werden in den Bundesländern, in denen die entsprechenden Sprachen verbreitet sind, Dänisch, Niederdeutsch, Sorbisch, Nordfriesisch, Saterfriesisch und Romanes geschützt. In Österreich sind die geschützten Sprachen Burgenlandkroatisch, Tschechisch, Ungarisch, Slowakisch, Slowenisch und Romanes. In der Schweiz Rätoromanisch, Italienisch, Walliserdeutsch, Jenisch und Jiddisch.

Im Hinblick auf die konkreten Maßnahmen ist die Charta, dem Modell der Europäischen Sozialcharta folgend, nach einem "à la carte"-Ansatz konzipiert. In den genannten Bereichen sind die Vertragsstaaten verpflichtet, aus einer Vielzahl von aufgelisteten Schutzstandards und Förderpflichten des Sprachenschutzes fünfunddreißig auszuwählen, wobei die Wahl durch bestimmte Vorgaben eingeschränkt ist (Art. 2 Abs. 2). Damit können die Staaten eine flexible und ihrer Situation angemessene Sprachenpolitik verfolgen.

ZaöRV 73 (2013), 127-137

Die Auslegung der Sprachencharta verlangt, insbesondere in Anbetracht vieler unbestimmter Rechtsbegriffe und etlicher dogmatischer Probleme, nach einer verlässlichen Erläuterung, wofür der Kommentar die geeignete Form ist. Bislang lag nur der Kommentar von *Jean-Marie Woehrling* (*The European Charter for Regional or Minority Languages. A critical commentary*, 2005) vor. Es ist zu begrüßen, dass nunmehr ein zweiter – deutschsprachiger – Handkommentar publiziert wurde. Er wurde von einem achtköpfigen Autorenteam aus Wissenschaft und Praxis verfasst.

Nach einer nützlichen Dokumentation der einschlägigen Quellen und Literatur führt *Sigrid Boysen* in die Charta ein, wobei sie auf die Entstehungsgeschichte der Charta, ihre dogmatischen Grundlagen, ihren Aufbau sowie ihre Umsetzung in den Mitgliedstaaten eingeht. In dogmatischer Hinsicht erläutert *Boysen* (Einführung, Rn. 11-13) den mit der Charta verbundenen Paradigmenwechsel im Minderheitenschutz: Statt einklagbarer Individual- oder Gruppenrechte enthalte die Charta ein "objektives" Schutzregime zugunsten der Regional- und Minderheitensprachen. Die schwierige Frage, ob sich der Einzelne vor staatlichen Behörden oder Gerichten unmittelbar auf Rechtssätze der Charta berufen kann, beantwortet *Boysen* nicht abschließend, hält einzelne Regelungen aber durchaus zur unmittelbaren Anwendbarkeit geeignet.

In diesem Sinne spricht sich *Christine Langenfeld* in ihrer Kommentierung des Art. 8 der Charta für eine unmittelbare Anwendung im Bereich der Bildung aus: "Hat sich z. B. ein Staat in einem bestimmten Sprachgebiet dazu verpflichtet, Unterricht in der Regional- oder Minderheitensprache als Unterrichtsfach flächendeckend anzubieten, ohne dass dies umgesetzt wird, ist kein Grund ersichtlich, warum diejenigen, denen dieser Unterricht gelten soll, keine Möglichkeit haben sollten, diese Verpflichtung gerichtlich oder im Verhältnis zur Schulverwaltung geltend zu machen" (Art. 8, Rn. 12). In gleicher Weise bejaht *Jutta Engbers* Individualrechte gegenüber Justiz- und Verwaltungsbehörden hinsichtlich einzelner Bestimmungen der Art. 9 und 10 (Art. 9, Rn. 3 und Art. 10, Rn. 6).

Was die Wirkkraft der Charta anbetrifft, gehen nach *Boysen* die "normativen Ambitionen ... deutlich über den bislang in den nationalen Rechtsordnungen verwirklichten Schutzstandard" hinaus, wobei sich der differenzierende Ansatz der Charta, die maßgeschneiderte Lösungen zulasse, als Vorteil erweise (Einführung, Rn. 17). Auf der Basis der von Art. 15 regelmäßig geforderten Berichte der Vertragsstaaten und ihrer anschließenden Überprüfung durch einen Sachverständigenausschuss (Art. 16) ergebe die Bilanz nach etwas mehr als zehn Jahren einen sehr gemischten Befund. Staaten mit deutlichen Umsetzungserfolgen stünden Staaten mit desolaten

Problembefunden gegenüber. In der Bundesrepublik Deutschland falle die Bilanz ambivalent aus: Neben einigen vorbildhaften Regelungen gebe es Umsetzungsdefizite, die nicht allein Folge der bundesstaatlichen Ordnung seien (Einführung, Rn. 18).

Die umfassende Kommentierung der einzelnen Vorschriften berücksichtigt ausgewogen die völkerrechtlichen Grundlagen und die einzelnen Auslegungs- und Anwendungsprobleme der Charta, wobei immer wieder auf konkrete Probleme in den Vertragsstaaten hingewiesen wird. Beispielhaft seien hier zwei Fragenkreise herausgegriffen:

Die Charta steht in einem Spannungsverhältnis zum Diskriminierungsverbot des Art. 14 EMRK. Demnach darf in Ansehung der durch die EMRK anerkannten Rechte niemand u. a. wegen der Sprache diskriminiert werden. Die in der Charta vorgesehenen Maßnahmen stellen aber eine positive Diskriminierung zugunsten von Regional- oder Minderheitensprachen dar. *Boysen* arbeitet in ihrer Kommentierung zu Recht heraus (Präambel, Rn. 17 und Art. 4, Rn. 5 ff.), dass dies keine Verletzung von Art. 14 EMRK darstelle. Aus der Zielsetzung der Charta und der Gestaltung ihrer Schutz- und Förderinstrumente ergebe sich, dass die Charta nur auf den Ausgleich struktureller Defizite und Ungleichheiten abziele, nicht jedoch auf einen Angriff auf die Mehrheitskultur. Offen bleiben kann nach *Boysen*, ob man wegen des kompensatorischen Charakters der Maßnahmen bereits das Vorliegen einer tatbestandsmäßigen Ungleichbehandlung ablehne oder eine angenommene Ungleichbehandlung für gerechtfertigt halte.

Eine interessante Frage ist das Verhältnis von Teil II (Art. 7) und III (Art. 8-14) der Charta. *Dagmar Richter* hebt in ihrer Kommentierung von Art. 7 Abs. 2, der ungerechtfertigte Benachteiligungen aller Regional- oder Minderheitensprachen verbietet, zutreffend hervor, dass das Diskriminierungsverbot die Sprachen zusätzlich zu den speziell übernommenen Leistungspflichten des Teils III schütze. Ein Staat könne deshalb nicht argumentieren, "es liege schon deshalb keine Diskriminierung bezüglich des Gebrauchs einer Regional- oder Minderheitensprache vor, weil die nach Teil III übernommenen Verpflichtungen genau eingehalten worden seien" (Art. 7, Rn. 101). Ein Staat sei mithin außerhalb der von seinen nach Teil III übernommenen Verpflichtungen nicht vom Verbot der Diskriminierung befreit. Wenn ein Staat aber zugunsten einer bestimmten Sprache A eine Verpflichtung übernommen habe, zugunsten einer Sprache B jedoch nicht, sei eine Differenzierung erlaubt. Die Anwendung des Art. 7 Abs. 2 sollte sich auf die Fälle eklatanter Willkür beschränken.

Die Kommentierung von Art. 7 Abs. 2 geht auf die einschlägige Fallpraxis in verschiedenen Ländern ein, etwa in Nordirland, Deutschland, Tsche-

chien und der Slowakei (Rn. 102 ff.). Auch die Kommentierung von Art. 7 Abs. 3, der eine Verpflichtung der Vertragsparteien statuiert, das gegenseitige Verständnis zwischen allen Sprachgruppen des Landes zu fördern, enthält Fallbeispiele (Rn. 120 ff.), sowohl zu "best practices" (z. B. das Fünfjahresprogramm des schwedischen Fernsehens zu Sprache und Kultur der Sami) ebenso wie zu Problemfällen (z. B. den Kärntner Ortstafelstreit).

Der Handkommentar stellt eine vorzügliche Hilfe sowohl für die wissenschaftliche Auseinandersetzung, als auch für die praktische Handhabung der Charta durch die zuständigen staatlichen Institutionen dar.

Insbesondere Nichtregierungsorganisationen, die ihre Sprachgruppen repräsentieren und an der Durchsetzung der Charta ein besonderes Interesse haben, kommt bei der Durchsetzung der Charta eine besondere Rolle zu, da sie den Sachverständigenausschuss im Zusammenhang mit der Prüfung der Staatenberichte nach Art. 16 Abs. 2 auf Probleme hinsichtlich der eingegangenen Verpflichtungen und der verfolgten Sprachenpolitik aufmerksam machen können. Insoweit plädiert *Detlev Rein* (Art. 15, Rn. 8 ff.) zu Recht dafür, dass die Vertreter der Betroffenen wegen ihrer besonderen Sachkenntnis bereits in die Erstellung der Staatenberichte einbezogen werden sollten, obwohl dies die Charta nicht vorsieht. Gerade für diese Gruppe dürfte der Kommentar wertvoll sein.

Manfred Herbert, Schmalkalden

Möller, Jakob Th./de Zayas, Alfred: United Nations Human Rights Committee Case Law 1977-2008: A Handbook. Kehl/Strassburg: N. P. Engel Verlag, 2009. ISBN 9783883571447. 604 S. € 148,-

Die Verfasser dieses Handbuches sind der Völkerrechtler und ehemalige Chef der Petitionsabteilung im UN-Menschenrechtsbüro, sowie Richter an der Menschenrechtskammer für Bosnien und Herzegowina *Jakob Möller* und sein Nachfolger als UN-Petitionschef *Alfred de Zayas*, (z. Zt. UN-Unabhängiger Experte für die Förderung einer demokratischen und gerechten Weltordnung). Beide haben bereits zahlreiche Aufsätze zur Jurisprudenz des Ausschusses veröffentlicht. (Siehe u. a. *A. de Zayas/J. Möller/T. Opsahl*, Application of the International Covenant on Civil and Political Rights under the Optional Protocol, *GYIL* 26 [1985], S. 9-64; *J. Möller/A. de Zayas*, Optional Protocol Cases Concerning the Nordic States, *Nord. J. Int'l L.* 55 [1986], S. 384-400; *J. Möller*, Recent Jurisprudence of the Human Rights Committee, *Can. Hum. Rts. Yb.* [1991-92], S. 79-104; *J. Möller*, Treatment of Persons Deprived of Liberty, in: M. Bergsmo (Hrsg.), *Human Rights and Criminal Justice for the Downtrodden*, 2003, S. 665-682; *A. de Zayas*, Petitions before the United Nations Treaty Bodies, in: G. Alfredsson

et al. (Hrsg.), *International Human Rights Monitoring Mechanisms*, 2009, S. 35-76).

Das gründlich recherchierte und leicht lesbare Handbuch gliedert sich in sieben Kapitel: Gründung und Kompetenzen; Arbeitsweise, provisorische Maßnahmen, die Rolle des Sekretariats; Zulässigkeitskriterien nach dem Fakultativprotokoll (FP); Analyse der Präzedenzfälle; Empfehlungen des Menschenrechtsausschusses; Umsetzung der Entscheidungen; Zusammenfassung der Entwicklung der Jurisprudenz und bedeutende Erfolge des Menschenrechtsausschusses. Ferner gibt es sechs nützliche Anlagen.

Der Internationale Pakt über Bürgerliche und Politische Rechte (Zivilpakt) und das Fakultativprotokoll (FP) sind am 23.3.1976 in Kraft getreten. Die Mitgliedstaaten sind verpflichtet, periodisch Staatenberichte an den Menschenrechtsausschuss (Human Rights Committee), gegründet 1976, einzureichen. Dieser tagt dreimal im Jahr. Die Kontrolle der Umsetzung des Vertrages durch die Prüfung der Staatenberichte, die Behandlung der (fakultativen) Staatenbeschwerden nach Art. 41 des Paktes und der (fakultativen) Individualbeschwerden gem. FP erfolgt durch den Ausschuss.

Besonders interessant ist die Beschreibung der ersten Jahre des Ausschusses (S. 21-50), insbesondere die Beschreibung der Zulässigkeitskriterien (S. 51-119) sowie die Behandlung der Staatenvorbehalte.

Im 4. Kapitel auf den Seiten 124-455 werden wichtige Fälle Artikel für Artikel analysiert und kommentiert. Für den Leser wird offenbar, welche Vielfalt an Rechtsprechung zu den unterschiedlichsten Themen über die Jahre hin entstanden ist. Zu nennen sind hier die Fälle *Joseph Kindler v. Canada* (S. 157), *Errol Johnson v. Jamaica* (S. 171 ff.) und der berühmte *Soering*-Fall, die sich sämtlich mit der Frage der Todesstrafe beschäftigten.

Die Fälle *Quinteros v. Uruguay* (S. 167) im Hinblick auf Art. 7 (Verbot von Folter) und *Delgado Paez v. Columbia* (S. 182) im Hinblick auf Artikel 9 (Freiheit und Sicherheit der Person) sind weitere Beispiele.

Besonders hervorzuheben ist die Rechtsprechung des Ausschusses zu Art. 26 des Paktes (allgemeines Diskriminierungsverbot) und hier die Entscheidungen *Broeks v. Netherlands* und *Zwaan de Vries v. Netherlands* (S. 409 ff.) sowie *Simunek, Hastings, Tuzilova and Prochazka v. The Czech Republic* (S. 432 f.) oder *Dr. Karel Des Fours Walderode v. The Czech Republic* (S. 435 ff.).

Zu Artikel 27 (Schutz von Minderheiten) hat der Ausschuss z.B. mit den Fällen *Chief Bernard Ominayak and Lubicon Lake Band v. Canada* (S. 446 ff.) und *Francis Hopu and Tepoaitu Bessert v. France* (S. 385 ff.) Geschichte geschrieben, indem er wegweisend die Rechte der Indigenen behandelt hat.

Schließlich ist noch die Entscheidung im Fall *Nabil Sayadi and Patricia Vinck v. Belgium* zu erwähnen. Hier ging es um Konsequenzen der ungerichtfertigen Aufnahme der Namen der Beschwerdeführer in eine Liste des UN-Sicherheitsrates im Zusammenhang mit der Bekämpfung des internationalen Terrorismus. Der Ausschuss stellte hier eine Verletzung der Rechte aus Art. 12 und 17 fest.

Natürlich gibt es andere Bücher über den Pakt, etwa *Manfred Nowaks* exzellenten Kommentar und das Buch von *Sarah Joseph*, *The International Covenant on Civil and Political Rights: Cases Materials and Commentary*.

Das hier besprochene Handbuch zeichnet sich aber vor allem durch die Authentizität der Berichterstattung aus. Zuweilen möchte man mehr über die persönlichen Meinungen der Autoren zu den Entscheidungen erfahren. Das Buch ist aber als sachliche Widergabe der Jurisprudenz konzipiert. Interessant ist in diesem Zusammenhang die Diskussion über die sog. "Follow-up"-Kompetenz des Ausschusses (S. 503 ff.).

Kurzum: Es liegt ein gründlich recherchiertes Handbuch vor, das die Jurisprudenz des Ausschusses in den ersten 32 Jahren überzeugend ordnet und analysiert. Es ist so geschrieben und konzipiert, dass es auch von Praktikern gut verstanden werden kann. Als Kritikpunkt bleibt anzumerken: Das Register sollte in einer späteren Ausgabe erheblich ergänzt werden und eine Übersetzung ins Deutsche wäre wünschenswert.

Johannes van Aggelen, Brasilien

Türköz-Taylan, Dilek: Das türkische Polizeirecht – Führt der Weg nach Europa? Eine vergleichende Untersuchung aus der Perspektive der bundesdeutschen Polizeirechtsordnung mit der deutschen Übersetzung des *Polis Vazife ve Selâhiyet Kanunu*. Frankfurt am Main: Peter Lang Verlag (2010). ISBN 9783631605387. XXI, 236 S. € 46,80/SFr 68.-

Mit dem Kandidatenstatus der Türkei für eine Mitgliedschaft in der Europäischen Union rückt deren Rechtssystem, insbesondere solche Gesetze mit menschenrechtsrelevanter Eingriffsqualität, in den Fokus europäischen Interesses. Sowohl für die Türkei als auch für andere Bewerberstaaten besteht insofern ein erheblicher Forschungsbedarf. Diesen greift die Würzburger Dissertation "Das türkische Polizeirecht – Führt der Weg nach Europa?" von *Dilek Türköz-Taylan* auf. Sie widmet sich einer Gegenüberstellung von türkischem und deutschem Polizeirecht und erweitert eine Reihe bei *Franz-Ludwig Knemeyer* entstandener, gewinnbringender rechtsvergleichender Untersuchungen. Die Arbeit ist gegliedert in die vier Teile "Die Grundlagen der türkischen und deutschen Polizeirechtsordnungen", "Die polizeiliche Gefahrenabwehr", "Das repressiv-polizeiliche Tätigwerden"

und “Die Verfolgung von Übertretungen”. Nach einer kurzen Schlussbetrachtung enthält das Werk schließlich eine deutsche Übersetzung des Gesetzes über die Aufgaben und Befugnisse der Polizei (Polis Vazife ve Selâhiyet Kanunu, PVSK).

Als Vergleichsmaßstab zum türkischen Polizeirecht, insbesondere dem PVSK, wird der Musterentwurf eines einheitlichen Polizeigesetzes des Bundes und der Länder (MEPolG) herangezogen. Im Hinblick auf die tatsächlichen Folgen etwas zu pauschal ordnet die Verfasserin diesen als Ausgangspunkt für ein “einheitliches Deutsches Polizeirecht” (S. 8) ein. Der Versuch, einen europäischen Mindeststandard für ein rechtsstaatliches Polizeirecht als Vergleichsmaßstab zu entwickeln, wird nicht unternommen. In methodischer Hinsicht erfolgt in der Arbeit zunächst eine Darstellung des türkischen Polizeirechts, und anschließend wird ein Vergleich zum MEPolG gezogen. Es werden also die aktuellen Normen des türkischen Polizeirechts im Hinblick auf ihre rechtsstaatliche Ausgestaltung mit dem deutschen MEPolG, zuletzt geändert 1986, verglichen. Zusätzlich wäre es aber wünschenswert gewesen, wenn auch der umgekehrte methodische Weg eingeschlagen worden wäre, nämlich die Durchsicht der einzelnen aktuellen Polizeigesetze von Bund und Ländern im Hinblick auf sinnvolle, möglicherweise sogar rechtsstaatlich erforderliche Regelungen, die sich im türkischen Polizeirecht nicht finden. Anknüpfungspunkt hierfür hätte die Diskussion in Rechtsprechung und Literatur zu einzelnen polizeirechtsrelevanten Problemstellungen in Deutschland sein können. Hier hätte die Diskussion sogar ergeben können, dass in beiden Rechtsordnungen elementare Regelungen fehlen, wie beispielsweise eine Rechtsgrundlage für die Verpflichtung des Polizisten zum Einsatz seines Lebens. Polizeirechtlich brisante Fragestellungen, etwa betreffend die Inanspruchnahme nicht verantwortlicher Personen, verdeckte personale Ermittlungen, Evaluierungsregelungen sowie die Diskussion um verschiedene eingriffsintensive Maßnahmen technischer Art, wie die Online-Durchsuchung, hätten ebenso aufgegriffen werden können.

Im ersten Teil der Untersuchung erfährt der Leser zunächst, dass die wissenschaftliche Auseinandersetzung mit dem Polizeirecht in der Türkei “eher ein Schattendasein” führt (S. 1). Es gebe keine adäquate Polizeirechtswissenschaft, wie etwa eine Kommentierung des aktuellen Polizeirechts. Ferner werde das Polizeirecht nicht als eigenständiges Unterrichtsfach an den Universitäten gelehrt. In Anbetracht der Relevanz des nationalen Polizeirechts für die internationale Zusammenarbeit und die Eingriffsintensität polizeilicher Maßnahmen ist dies ein wenig erfreulicher Befund.

ZaöRV 73 (2013)

Unterschiede stellt die Autorin im Hinblick auf die Aufgabenfelder der Polizei in der Türkei und Deutschland fest. Sie führt aus, dass die türkische Polizei zuständig ist für präventive und repressive Aufgaben, spezielle ordnungsrechtliche Tätigkeiten, die Verfolgung von Übertretungen, soziale Hilfestellungen und Verfassungsschutzaufgaben. Aus organisatorischer Sicht seien im Rahmen des zentralistischen Verwaltungsaufbaus der Türkei Polizei- von Ordnungsbehörden und innerhalb der materiell-polizeilichen Tätigkeiten die Polizei, die Gendarmerie und die Küstenwache zu unterscheiden.

Die strafverfolgende Tätigkeit übe eine spezielle Polizeibehörde, die Justizpolizei (*adli polis*) aus. Organisatorisch wie befugnisrechtlich werde in der Türkei deutlich zwischen dieser Strafverfolgungsbehörde und der gefahrenabwehrenden Polizei unterschieden. Gendarmerie und Küstenwache seien sowohl unter Aufsicht des Innenministeriums als klassische Gefahrenabwehrbehörde tätig als auch unter Leitung des Generalstabes mit militärischen Aufgaben betraut. Die Gendarmerie ordnet die Autorin als paramilitärischen Verband ein, der seine Zuständigkeiten in den ländlichen Provinzen und Bezirken habe sowie dort, wo keine Polizeiorganisation vorhanden ist. Die Gendarmerie unterliege einer eigenständigen gesetzlichen Regelung.

Türköz-Taylan thematisiert in der vorliegenden Untersuchung schwerpunktmäßig die Polizei in ihren beiden Facetten als Gefahrenabwehr- und Strafverfolgungsbehörde. Über diese beiden Aufgaben hinaus nehme die türkische Polizei im Gegensatz zu den verschiedenen Polizeien in Deutschland aber auch typische Ordnungsverwaltungsaufgaben wahr. Hierzu zählten beispielsweise die Überprüfung von Betriebsfortführungen trotz Untersagung, die Kontrolle von Öffnungszeiten und Jugendschutz sowie die Durchführung von Ermittlungen über die Voraussetzungen für die Erteilung von Gewerbeerlaubnissen. Veranstaltungen von Hochzeitsfeiern, Theateraufführungen oder Bällen seien bei der Polizei anzuzeigen. Ebenso gehöre die Hilfestellung in sozialen Angelegenheiten zu den Aufgaben der türkischen Polizei. In Eilfällen habe die türkische Polizei Aufgaben der Wohlfahrtspflege und Daseinsfürsorge wahrzunehmen.

Ebenso wie für die Tätigkeit im Bereich der Ordnungsverwaltung nennt die Autorin hier instruktive Beispiele, die sich deutlich von dem Aufgabenbereich der deutschen Polizei unterscheiden. So habe die türkische Polizei die Aufgabe, für das Wohlergehen aufgrund Krankheit oder sonstigen Unvermögens bedürftiger Personen Sorge zu tragen. Ferner hebt die Autorin hervor, dass die Polizei auch verfassungsschutzrechtliche Aufgaben wahrnimmt.

In ihrer Übersetzung des PVSÜ heißt es hierzu: "Um Gefahren für die territoriale und nationale Integrität, die Verfassungsordnung und allgemeine Sicherheit abzuwenden, führt die Polizei in Zusammenarbeit mit anderen staatlichen Nachrichtendiensten landesweit nachrichtendienstliche Aktivitäten durch." (S. 210). Diese von der durch das Trennungsgebot geprägten deutschen Sicherheitsarchitektur abweichende Konstruktion wird nicht näher problematisiert.

Türköz-Taylan gibt ferner einen kurzen, prägnanten Überblick über die geschichtliche Entwicklung der Polizei und des Polizeirechts in der Türkei, der von der vorosmanischen Zeit bis zum aktuellen Stand reicht. Durch mehrere Reformen seien die Aufgaben und Befugnisse der Polizei zuletzt eingeschränkt worden. Um in die Europäische Union aufgenommen werden zu können, müsse die Türkei jedoch weitere Reformen in Angriff nehmen. Ausführlich behandelt die Verfasserin im Anschluss an die historische Betrachtung die Rechtsgrundlagen für die türkische Polizei. Basis für das türkische Polizeirecht sei die Verfassung, die einen Vorbehalt des Gesetzes für Grundrechtseingriffe beinhalte. Ebenso sei dort das für alles staatliche Handeln geltende Verhältnismäßigkeitsprinzip verankert. Etwas mehr hätte man gerne darüber erfahren, welche "Zugeständnisse an den Islam" (S. 27) sich in der per Staatsstrukturprinzip dem Laizismus verpflichteten türkischen Verfassung finden, und ob diese Konzessionen Bedeutung für polizeirechtliche Fragestellungen haben können.

Den Schwerpunkt der Ausführungen von *Türköz-Taylan* bildet der zweite Teil der Arbeit, der sich mit dem präventiv-polizeilichen Handeln beschäftigt. Im Fokus steht hier der Vergleich des deutschen MEPolG mit dem türkischen PVSÜ, das neben präventiven und repressiven Eingriffsgrundlagen auch ordnungsrechtliche Befugnisse enthalte. Zur Vervollständigung und Systematisierung geht die Autorin auch auf weitere polizeirelevante Gesetze ein, wie beispielsweise das Sicherheitsorganisationsgesetz (*Emniyet Teşkilatı Kanunu*, ETK), das unter anderem eine Fülle beamtenrechtlicher Regelungen enthalte. Das PVSÜ weise sowohl Unterschiede als auch zahlreiche Gemeinsamkeiten mit dem MEPolG auf. Abweichend vom deutschen Polizeirecht sei etwa das Fehlen einer Definition des Gefahrbegriffs, einer Generalklausel und einer Razzia, wie sie § 9 Abs. 1 Nr. 2 MEPolG vorsehe, im türkischen Polizeirecht. Ein weiterer signifikanter Unterschied bestehe darin, dass die Familienehre und insbesondere die "weibliche Ehrbarkeit" (§ 1 Abs. 1 PVSÜ) als besonders hohe gesellschaftliche Werte in der Türkei zu den polizeirechtlichen Schutzgütern gehören. Zu den Befugnissen des PVSÜ mit hoher Eingriffsintensität rechnet die Autorin die präventive Telekommunikationsüberwachung, deren Regelung zwischenzeit-

ZaöRV 73 (2013)

lich allerdings vom türkischen Verfassungsgericht aufgehoben wurde. Als weitere eingriffsintensive Maßnahme nennt die Verfasserin den finalen Rettungsschuss, der im türkischen Polizeirecht nur in Notwehrsituationen erlaubt sei.

Im dritten Teil ihrer Arbeit, der sich mit dem repressiv-polizeilichen Tätigwerden beschäftigt, stellt die Autorin fest, dass die deutsche Polizei bei Gefahr im Verzug und insgesamt bei der Strafverfolgung weitergehende Befugnisse habe. Seit dem Inkrafttreten des neuen Strafprozessgesetzes (*Ceza Muhakemesi Kanunu, CMK*) zum 1.6.2005 habe die Polizei keine eigenständigen strafprozessualen Ermittlungsbefugnisse mehr, was selbst bei Gefahr im Verzug gelte. Erforderlich sei für jede Ermittlungshandlung vielmehr eine staatsanwaltschaftliche Weisung.

Sehr erfreulich ist es, dass die Autorin in ihrer Arbeit durchgehend einen besonderen Akzent auf solche Regelungen legt, die man nach der deutschen Dogmatik als Ausfluss des Grundrechtsschutzes durch Verfahren bezeichnen würde und die oftmals dafür verantwortlich zeichnen, dass eingriffsintensive Maßnahmen insgesamt den Verhältnismäßigkeitsanforderungen standhalten. Zu diesen Regelungen im türkischen Polizeirecht zählen beispielsweise die Dokumentationspflicht der Polizei im Hinblick auf Grund und Dauer von Ingewahrsamnahmen, der Vorbehalt richterlicher Anordnungen bei eingriffsintensiven Maßnahmen, das grundsätzliche Erfordernis der Androhung vor der Zwangsausübung, Remonstrationsmöglichkeiten bei rechtswidrigen Anordnungen durch Vorgesetzte, Beweisverbote bei rechtswidrigen Maßnahmen sowie uneingeschränkte Rechtsschutzmöglichkeiten. Kritisch sieht die Verfasserin die bisherigen Regelungen im bereichsspezifischen Datenschutz und im Zwangsrecht. Hierzu befürwortet sie jeweils gesetzgeberische Präzisierungen.

Dringenden Handlungsbedarf mahnt die Verfasserin zutreffenderweise im Bereich des Haftungsrechts an (S. 167 f.). Es reiche nicht aus, dass grundsätzlich auf Staatshaftungsinstitute des allgemeinen Verwaltungsrechts zurückgegriffen werden könne, sondern erforderlich seien im Interesse der Rechtssicherheit ausdrückliche polizeispezifische Haftungsregelungen im PVSK. Mit dieser Einschätzung dokumentiert die Verfasserin ein gutes Gespür für die rechtsstaatliche Ausgestaltung eines Polizeigesetzes.

Insgesamt sind die Ausführungen zum Haftungsrecht besonders gelungen. Positiv sieht die Verfasserin die in der Türkei bestehende Trennung zwischen präventiver und repressiver Polizei, die sie als "für einen Rechtsstaat wünschenswerter" (S. 166) bezeichnet. Eine kurze Begründung wäre hier wiederum begrüßenswert gewesen. Eine deutlichere Stellungnahme – wie etwa zum Haftungsrecht – war schließlich auch im Hinblick auf das

Fehlen aussagekräftiger Notstandsregelungen angezeigt, denn gerade die Regelungen über den Staatsnotstand sind ein Gradmesser und Härtetest für die Rechtsstaatlichkeit einer Rechtsordnung.

Im abschließenden vierten Teil der Arbeit wird die Verfolgung von Übertretungen (vergleichbar den Ordnungswidrigkeiten im deutschen Recht) als polizeiliche Aufgabe behandelt. Die Autorin beschränkt sich hier auf knappe Ausführungen, da auf die Verfolgung von Übertretungen die bereits im zweiten Teil der Untersuchung dargelegten Grundsätze für präventiv-polizeiliches Handeln vollauf anwendbar seien. Im Rahmen der Schlussbetrachtung bilanziert die Autorin, dass sich "das türkische Polizeirecht auf der Ziellinie nach Europa" (S. 168) befinde. Die trotz der bisherigen Reformen noch bestehenden Defizite seien überschaubar und könnten in kürzester Zeit behoben werden.

Die vorliegende Dissertation wurde unter dem Blickwinkel der Bemühungen der Türkei um eine Vollmitgliedschaft in der Europäischen Union verfasst. Insofern wäre es – wie es auch der Haupttitel des Buches nahelegt – günstiger gewesen, nicht nur von einer nationalen Polizeirechtsordnung auszugehen, sondern zu versuchen, europarechtliche Standards für ein EU-kompatibles Polizeirecht zu entwickeln und diese Grundzüge als Vergleichsmaßstab in Ansatz zu bringen. Eine solche Vorgehensweise entspricht auch der Beratungspraxis der Europäischen Union gegenüber Beitrittskandidaten. Für zukünftige Diskussionen um die Einhaltung von EU-Standards durch das türkische Polizeirecht hat *Dilek Türköz-Taylan* allerdings dennoch ein grundlegendes Werk geschaffen. Hierzu trägt nicht nur die mühsame aber unzweifelhaft lohnende Übersetzung des *Polis Vazife ve Selâhiyet Kanunu* ins Deutsche bei, sondern auch die detaillierte Gliederung, die der Untersuchung den Charakter eines Nachschlagewerkes verleiht. Die Arbeit weckt durch die systematische Darstellung einerseits und die Erörterung bedeutsamer Details andererseits Verständnis für das türkische Polizeisystem. Insgesamt handelt es sich um eine wertvolle Untersuchung, die zur Fortentwicklung des Polizeirechts in der Türkei und einer möglichen weiteren Harmonisierung zwischen deutschem und türkischem Polizeirecht beitragen kann. Dies kann schließlich auch zu einer Förderung der internationalen polizeilichen Zusammenarbeit führen. Insofern kann zum einen allen am türkischen Polizeirecht Interessierten und zum anderen allen in den Beitrittsprozess der Türkei zur Europäischen Union involvierten Personen das Buch zur Lektüre nachdrücklich empfohlen werden.

Andreas Peilert, Lübeck

