Universität Potsdam

MenschenRechtsZentrum

MenschenRechtsMagazin

Informationen • Meinungen • Analysen

Aus dem Inhalt:

- Menschenrechtserziehung und Nichtregierungsorganisationen
- Spätabtreibungen – Bewährungsprobe für den Rechtsstaat
- Der Fall Banković oder Wie eine Lücke geschaffen wird
- Recht auf den Tod? Der Fall Pretty ./. Vereinigtes Königreich

Heft 3 / 2002
7. Jahrgang

IMPRESSUM

Herausgeber: Prof. Dr. iur. Eckart Klein (klein@rz.uni-potsdam.de)
Prof. Dr. phil. Cristoph Menke (menkec@rz.uni-potsdam.de)
MenschenRechtsZentrum der Universität Potsdam,
August-Bebel-Straße 89, 14 482 Potsdam
Fon: 03 31 - 9 77 34 50 / Fax: 9 77 34 51 / e-mail: mrz@rz.uni-potsdam.de

Redaktion: Dr. iur. Norman Weiß (weiss@rz.uni-potsdam.de)
Dr. iur. Claudia Mahler (cmahler@rz.uni-potsdam.de)

Die Zeitschrift sowie alle in ihr enthaltenen einzelnen Beiträge und Abbildungen sind urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung, die nicht ausdrücklich vom Urheberrechtsgesetz zugelassen ist, bedarf der vorherigen Zustimmung des Herausgebers.

Namentlich gekennzeichnete Beiträge geben nicht notwendigerweise die Meinung des Herausgebers oder der Redaktion wieder.

© November 2002

ISSN 1434 - 2828

Inhaltsverzeichnis

Editorial ... 120

BEITRÄGE:

Anja Mihr
Menschenrechtserziehung und Nichtregierungsorganisationen (NGO) ... 121

Claudia Mahler
Die Kommissionen des Menschenrechtsbeirates ... 132

Norman Weiß
Spätabtreibungen — Bewährungsprobe für den Rechtsstaat ... 136

Catharina Herms
Jahresbericht 2001 der Europäischen Kommission über Chancengleichheit für Frauen und Männer in der EU ... 140

Berhard Schäfer
Der Fall Banković oder Wie eine Lücke geschaffen wird ... 149

Claudia Mahler
Recht auf den Tod? Der Fall Pretty ./. Vereinigtes Königreich ... 164

Markus Röhmer
New Partnership for Africa's Development – Nepad ... 168

BERICHTE, BUCHBESPRECHUNGEN, RUBRIKEN:

Stichwort: Der Menschenrechtsausschuß nach dem Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte ... 176

Buchbesprechungen und Buchanzeigen ... 179

Kurzgefaßt: Menschenrechte aktuell ... 180

Informationen, Kalender ... 181

Literaturhinweise ... 184

Tagungsbericht „16. Migrationspolitisches Forum" ... 186

Aus aktuellen Zeitschriften ... 188

Editorial

Zum Abschluß dieses Jahrgangs präsentieren wir zunächst einen Beitrag zum Thema Menschenrechtserziehung. Wir freuen uns, die langjährige Kooperation mit dem UNESCO-Lehrstuhl für Menschenrechtserziehung in Magdeburg auf diese Weise fortführen zu können. Anja Mihr nimmt in ihrem Beitrag die Rolle von Nichtregierungsorganisationen im Bereich der Menschenrechtserziehung in den Blick.

Nachdem in Heft 1/2002 bereits der österreichische Menschenrechtsbeirat vorgestellt wurde, erläutert Claudia Mahler in diesem Heft die Arbeit der Kommissionen, die als „verlängerter Arm" des Beirats agieren.

Ein weiterer Beitrag stellt den Jahresbericht 2001 der Europäischen Kommission über Chancengleichheit für Frauen und Männer in der EU vor. Catharina Herms faßt die wichtigsten Ergebnisse zusammen und macht deutlich, daß Aktionspläne und -programme allein nicht ausreichen, sondern daß deren praktische Umsetzung nötig ist, um die Chancengleichheit weiter voranzubringen.

Bernhard Schäfer unterzieht die Entscheidung des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte im Fall Banković et al. ./. Belgien et al. einer kritischen Würdigung. Im Mittelpunkt steht dabei die Frage, ob extraterritoriale Akte (Bombardierung eines serbischen Rundfunkgebäudes durch NATO-Truppen) an der EMRK zu messen sind.

Mit Anmerkungen zum Fall Pretty ./. Vereinigtes Königreich steht erneut der EGMR im Mittelpunkt. Erstmals war darüber zu befinden, ob sich aus der Europäischen Menschenrechtskonvention ein Recht auf den (selbstbestimmten) Tod ableiten läßt.

Weitere Beiträge befassen sich mit der nach wie vor unbefriedigend geregelten Frage von Spätabtreibungen und mit einem neuen Zusammenschluß afrikanischer Staaten (Nepad).

Der Lexikonteil des *MenschenRechtsMagazins* wird in diesem Heft fortgeführt und um das Stichwort „Der Menschenrechtsausschuß" ergänzt. Sämtliche bisher erschienenen Stichworte sind auf unseren Internetseiten abrufbar.

Wir wünschen eine angeregte Lektüre.

Menschenrechtserziehung und Nichtregierungsorganisationen (NGO)

Anja Mihr*

Inhaltübersicht

I. Was ist Menschenrechtserziehung?

II. NGO und Menschenrechtserziehung

I. Was ist Menschenrechtserziehung?

Eine einheitliche Definition von Menschenrechtserziehung gibt es nicht. Es finden sich jedoch Ansätze darüber, worauf es bei der Aus-, Fort- und Weiterbildung zum Thema Menschenrechte ankommt. Menschenrechtsinstitute, Bildungsministerien, Nichtregierungsorganisationen (NGO), die Vereinten Nationen oder die United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (UNESCO) legen ihre eigenen Definitionen fest. Jede Institution, die Menschenrechtserziehung unternimmt, hat unterschiedliche Schwerpunkte.

Die niederländisch-amerikanische NGO Human Rights Education Association (HREA) geht davon aus, daß an erster Stelle die Vermittlung universell anerkannter Grundrechte (Recht auf Leben, Gesundheit, Sicherheit, Bildung und Nahrung) stehen muß, damit ein breites Menschenrechtsverständnis geschaffen werden kann.[1] Das Wissen über die eigenen Rechte soll jedem Einzelnen ermöglichen, seine Rechte wahrzunehmen und gegebenenfalls einzuklagen. Darüber hinaus ist die Vermittlung von Menschenrechten dann erfolgreich, wenn die Verletzung persönlicher Integritätsrechte, z.B. Folter und Verschwindenlassen, im Mittelpunkt stehen.[2]

Menschenrechtserziehung nach einer Definition der UNESCO berücksichtigt den „gesamten Prozeß des Soziallebens", wobei „Anschauungen, Meinungen und persönliche Eigenschaften zum Wohle der nationalen und internationalen Gemeinschaft" zu fördern sind.[3] Ihren Schwerpunkt legt die UNESCO dabei auf die Entwicklung von Erziehungsmethoden, Plänen und Programmen.[4] Sie verfolgt das Ziel, den Respekt für Menschenrechte, demokratische Praktiken und die Förderung von Frieden und interkulturellem Verstehen in die allgemeine Schul-, Aus- und Weiterbildung einfließen zu lassen. Konkret bedeutet dies, daß der Erfolg von Menschenrechtserziehung davon abhängt, in welchem Umfang und mit welchen Methoden Menschenrechte einer breiten Bevölke-

* Dr. phil., Wissenschaftliche Assistentin am UNESCO-Lehrstuhl für Menschenrechtserziehung der Universität Magdeburg.

1 So die Working Definition of HRE, unter: www.hrea.org (abgefragt am 29. April 2002).

2 *Anja Jetschke*, Öffentlichkeit, transnationale Netzwerke und die Durchsetzung internationaler Menschenrechtsnormen, in: E. Müller / P. Schneider / K. Thony, (Hrsg.), Menschenrechtsschutz, Politische Maßnahmen, zivilgesellschaftliche Strategien, humanitäre Interventionen, Baden-Baden 2002, S. 37f.

3 UNESCO Recommendation concering education for international understanding, cooperation and peace and education relation to human rights and fundamental freedoms, andgenommen durch die Generalversammlung am 19. November 1974, www.unesco.org/education/nfsunesco/pdf/Peace_e.pdf (abgefragt am 29. April 2002).

4 Vgl. UNESCO (Hrsg.), All Human Being, Manual for Human Rights, 1998, und www.unesco.org/education/hci m.w.Nw.

rungsschicht vermittelt und wie sie dort umgesetzt werden.

Sieht man sich die Vermittlungsansätze zur Menschenrechtserziehung an, so ergeben sich drei Säulen, die je nach Institution, die Menschenrechtserziehung unternimmt, unterschiedlich gewichtet werden.

1. Vermittlung der menschenrechtlichen Entwicklungsgeschichte und der Menschenrechtsverletzungen:

Exemplarisch steht hier der amerikanische Grundrechtekatalog (Bill of Rights) von 1787, der Menschenrechtskatalog der französischen Revolutionsverfassung von 1791 und die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte von 1948. Die Niederschrift dieser Kataloge und Erklärungen ist Teil der Menschenrechtsentwicklung. Bestandteil dieser Säule ist auch die Geschichte von Menschenrechtsverletzungen: Rassismus, Diskriminierung und Genozid, wie etwa die Ursachen und Folgen der Ermordung europäischer Juden unter der nationalsozialistischen Diktatur in Deutschland von 1933 bis 1945. Ebenso wichtig für diese erste Säule der Vermittlung ist die Aufarbeitung von Menschenrechtsverletzungen im eigenen Land und anderen Ländern. Dabei stehen die Gründe und Folgen von Menschenrechtsverletzungen sowie der Umgang mit diesem Teil der Geschichte im Vordergrund. Bei der Vermittlung der Geschichte der Menschenrechte wird deutlich, daß der Prozeß um die erkämpften Grundrechte aller Menschen weder abgeschlossen noch statisch ist. Vielmehr zeigt das Studium der Menschenrechtsgeschichte, daß es sich bei der Entwicklung der Menschenrechte um einen permanenten Prozeß handelt, der die Partizipation jedes Einzelnen erfordert. Beteiligen sich Menschen nicht an diesem Prozeß und setzen sich nicht für die Rechte einer Gruppe oder eines Einzelnen ein, so verlieren diese Rechte an Bedeutung. Die Folgen davon sind Menschenrechtsverletzungen und die Einschränkungen grundlegender Freiheitsrechte.

2. Vermittlung von Menschenrechtsstandards, -normen und -verträgen:

Der Inhalt der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte (AEMR) von 1948 ist die Grundlage des gegenwärtigen internationalen Menschenrechtsregimes. Die Allgemeine Erklärung setzt damit universell anerkannte Menschenrechtsstandards. Aus ihnen haben sich bis heute weit über hundert internationale und regionale völkerrechtliche Verträge konstituiert, in denen Menschenrechte rechtsverbindlich verankert sind. Zu erwähnen sind hier die sechs wichtigsten Menschenrechtskonventionen der Vereinten Nationen: die Anti-Rassismuskonvention[5], der Sozial[6]- und der Zivilpakt[7], die Frauenrechtskonvention[8], die Anti-Folterkonvention[9] und die Kinderrechtskonvention[10].

Zu den regionalen Menschenrechtsregimen gehören die Europäische Menschenrechtskonvention,[11] die Amerikanische Men-

---

5 Internationales Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung vom 21. Dezember 1965 (CERD); UNTS Bd. 660, S. 195; BGBl. 1969 II S. 962.

6 Internationaler Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte vom 19. Dezember 1966 (CESCR), UNTS Bd. 993, S. 3; BGBl. II 1973 S. 1570.

7 Internationaler Pakt über bürgerliche und politische Rechte vom 19. Dezember 1966 (CCPR), UNTS Bd. 999, S. 171; BGBl. II 1973 S. 1534.

8 Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau vom 18. Dezember 1979 (CEDAW), UNTS Bd. 1249, S. 13; BGBl. 1985 II S. 648.

9 Übereinkommen gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe vom 10. Dezember 1984 (CAT), UN-Doc. A/Res. 39/46; BGBl. 1990 II S. 246.

10 Übereinkommen über die Rechte des Kindes vom 20. November 1989 (CRC), UN-Doc. A/Res. 44/25; BGBl. 1992 II S. 121, 990.

11 Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms vom 4. November 1950. Die ab dem 1. November

schenrechtskonvention[12], die Afrikanische Charta der Rechte der Menschen und Völker[13].

Aus einer islamischen Perspektive bezieht beispielsweise die Kairoer Erklärung über Menschenrechte im Islam[14] Stellung.

Die asiatische Menschenrechtscharta vom März 1998[15] leistet ebenfalls ihren Beitrag zum gegenwärtigen Menschenrechtsregime. Allerdings beruht die asiatische Menschenrechtskonvention allein auf dem Konsens von NGO und Privatpersonen und ist daher kein zwischenstaatliches Regime im Rahmen des geltenden Völkerrechts.

Das UN-Menschenrechtsregime ebenso wie die regionalen Menschenrechtsregime haben Kontrollinstrumente geschaffen, welche die Einhaltung der Menschenrechte ihrer Vertragsstaaten überwachen. Zu den internationalen Verträgen im Rahmen der Vereinten Nationen gehört jeweils ein unabhängiges Expertengremium. Diese Ausschüsse führen alle eine anlaßunabhängige Kontrolle im so genannten Staatenberichtsverfahren durch.[16] Teilweise besteht darüber hinaus noch die Möglichkeit von Individualbeschwerden.[17] Die regionalen Menschenrechtsregime beinhalten stärker justiziell ausgebaute Kontrollmechanismen mit Menschenrechtskommissionen und –gerichtshöfen. Insbesondere mit dem Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte steht Personen ein wirksamer Rechtsschutz gegen staatliche Eingriffe in die Menschenrechte zu Gebote.

Individuen können heute aber auch für schwere Menschenrechtsverletzungen (Verbrechen gegen die Menschlichkeit, Kriegsverbrechen und Völkermord) zur Verantwortung gezogen werden: durch die Straftribunale für Ruanda und das ehemalige Jugoslawien für dortige Verbrechen und zukünftig durch den Internationalen Strafgerichtshof, dessen Statut am 1. Juli 2002 in Kraft getreten ist.

Alle Verträge und Instrumente sind Bestandteil jenes globalen Menschenrechtsregimes, das sich im wesentlichen in das internationale UN-Regime, das regionale amerikanische, afrikanische und europäische Menschenrechtsregime unterteilt.[18]

Menschenrechtserziehung trägt dazu bei, daß die unterschiedlichen Konventionen, Verträge und Individualbeschwerdemöglichkeiten bekannt werden. Aufgrund die-

---

1998 geltende Fassung wurde im BGBl. 2002 II S. 1054 bekanntgemacht.

12 American Convention on Human Rights vom 20. November 1969 trat am 18. Juli 1978 in Kraft.

13 African Charta on Human and Peoples' Rights vom 21. Oktober 1986.

14 Die Erklärung lehnt sich stark an das islamische Religionsgesetz an. Gleichwohl beinhaltet sie schutzwürdige Rechtsgüter wie, Leben, Gleichheit der Würde von Mann und Frau, Freiheit, Recht auf Arbeit, Eigentum und die Gleichheit vor dem Gesetz. Folter und Sklaverei sind ebenso verboten wie in der AEMR. Die Kairoer Erklärung ist am 5. August 1990 von der Organisation Islamische Konferenz verabschiedet worden. S. hierzu auch: *Heiner Bielefeldt*, Philosophie der Menschenrechte, Grundlagen eines weltweiten Freiheitsethos, Darmstadt 1998, S. 131ff.

15 Die Asian Human Rights Charter – A Peoples' Charter wurde am 17. Mai 1998 durch die Asiatische Menschenrechtskommission verabschiedet und von einem Zusammenschluß aus NGO und führenden Persönlichkeiten aus Asien unterzeichnet; der Text findet sich unter: www.ahrchk.net; vgl. auch *Norman Weiß*, „Our common humanity" – Die asiatische Menschenrechtscharta, in: MRM 2000, S. 39f.

16 Ausf.: *Eckart Klein* (Hrsg.), The Monitoring System of Human Rights Treaty Obligations, 1998.

17 Dazu *Norman Weiß*, Die Entwicklung der Menschenrechtsidee, heutige Ausformung der Menschenrechte und Fragen ihrer universellen Geltung, in: J. Hasse / E. Müller / P. Schneider (Hrsg.), Menschenrechte – Bilanz und Perspektiven, 2002, S. 39-69 (48ff.).

18 *Thomas Buergenthal*, International Human Rights in a Nutshell, 2. Aufl. 1995.

ser Kenntnisse können Opfer von Menschenrechtsverletzungen eher bereit sein (und sich höhere Chancen ausrechnen), ihre Täter zu identifizieren und anzuklagen. Von Menschenrechtsverletzungen betroffene Personen sind somit in der Lage, ihren Anspruch auf Wiedergutmachung geltend zu machen und die Täter zur Verantwortung zu ziehen.

3. Die dritte Säule der Menschenrechtserziehung ist die Bekanntmachung von Menschenrechtsverletzungen und die Vermittlung der Möglichkeiten aktiven Handelns:

Hier wird hervorgehoben, welche Formen von Menschenrechtsverletzungen es beispielsweise im Rahmen von Diskriminierung, Rassismus, Verbot der Presse- und Meinungsfreiheit sowie Folter gibt und warum die Todesstrafe eine Verletzung der Würde des Menschen ist. Zur Bekanntmachung von Menschenrechtsverletzungen bieten sich Beispiele aus unterschiedlichen Ländern und Kulturkreisen an. Ebenso wichtig für diese Säule der Vermittlung ist die Aufarbeitung von Menschenrechtsverletzungen im eigenen Land und anderen Ländern. Aufgrund einer breiten Medienberichterstattung, Internetseiten, Publikationen und Kampagnen können Menschenrechtsverletzungen weltweit thematisiert werden und in den Vermittlungsprozeß einfließen. Darüber hinaus müssen Wege aufgezeigt werden, welche Möglichkeiten jeder Einzelne in seinem Umfeld ausschöpfen kann, dagegen vorzugehen. Dies kann in Form von Petitionen and Regierungsstellen, Unterschriftenlisten, Kampagnen, Mahnwachen oder Protestbriefe geschehen. Zusätzlich können suprastaatliche Institutionen, wie die Fachausschüsse der Vereinten Nationen mittels Individualbeschwerden und internationale Gerichtshöfe durch Klageverfahren eingeschaltet werden.

Bei der Vermittlung der drei Säulen ist zunächst auf eine geeignete Argumentationsform zu achten, die Menschenrechte als Wertekatalog vermittelt.[19] Parallel dazu geht eine erfolgreiche Menschenrechtsvermittlung nur einher, wenn alle drei Säulen thematisiert werden.

In einem zweiten Schritt müssen die Mittler, Mediatoren und Lehrer festlegen, wen sie erreichen wollen und welche Lehrinhalte vermittelt werden sollen? Menschenrechtserziehung geht weit über die Ausbildung an Schulen hinaus. Da die Einhaltung der Menschenrechte von allen Bevölkerungsgruppen und -schichten getragen werden muß, ist die Erziehung eine Querschnittsaufgabe.[20] Deshalb müssen unterschiedliche Ziel- und Berufsgruppen benannt und auf sie abgestimmte Konzepte zur Menschenrechtserziehung erarbeitet werden. Auf spezielle Bedürfnisse der Gruppen ist Rücksicht zu nehmen, gegebenenfalls auf ihre Kultur und Tradition sowie ihre spezifische politische Situation. Im wesentlichen lassen sich sechs Zielgruppen benennen:

1) Sicherheitsdienste: zu denen Militärangehörige und Angehörige internationaler Friedenstruppen, Geheimdienste, Vollzugsbeamte und Polizei gehören.
2) Regierungs- und Parlamentsangehörige: wie etwa Mitglieder von Regierungs- und Oppositionsparteien, Mitglieder von Menschenrechtsausschüsse sowie Mitarbeiter der Ministerien insbesondere in den Verwaltungsressorts Inneres, Justiz und Verteidigung. Zu dieser Gruppe gehören auch Vertreter des diplomatischen Corps und staatliche Entwicklungshelfer.
3) Justiz: Anwälte, Ombudsmänner, Staatsanwälte, Richter und Menschenrechtsverteidiger.

---

19 Hierzu *Sibylle Reinhardt*, Moral- und Werteerziehung, in: W. Sander (Hrsg.), Handbuch politische Bildung 1997, S. 338-348.

20 Vgl. *Office of the UNHCHR* (Hrsg.), The United Nations Decade for Human Rights Education, 1995-2004, Lessons for Life, NY u.a. 1998, S. 9f.

4) Medienvertreter: Journalisten und Redakteure.

5) Ärzteschaft: hierbei insbesondere das medizinische Personal in Haftanstalten und in den Zentren zur Behandlung von Folteropfern.

6) Bildungseinrichtungen: hierzu gehören allgemeinbildende Schulen, Berufsschulen, Volks- und Abendschulen sowie Hochschulen.

Ziel der Menschenrechtserziehung bei allen Berufsgruppen ist die Veränderung der kollektiven Kognition, d.h. das Bewußtsein für Menschenrechte zu entwickeln und die Sensibilität für Menschenrechtsverletzungen zu erhöhen. Die Bewußtseinsentwicklung ist nur im Rahmen eines ständigen Diskurses zwischen Vermittlern und den Zielgruppen sowie untereinander möglich. Reine Informationsvermittlung über Menschenrechtentwicklung, -normen und -verletzungen reicht nicht aus. Vielmehr müssen sich die unterschiedlichen Zielgruppen bewußt werden, inwiefern sie für die Einhaltung der Menschenrechte mitverantwortlich und gegebenenfalls selber Opfer von Menschenrechtsverletzungen sind oder werden können. Auf diese Weise kann sich kollektive Kognition ändern. Menschenrechtserziehung ist dann erfolgreich, wenn in verbalen Äußerungen, offiziellen Stellungnahmen, in der schriftlichen Berichterstattung und im täglichen Handeln die Menschenrechte geachtet werden. Dies äußert sich beispielsweise darin, daß diskriminierende Äußerungen und Handlungen gegenüber Fremden, Ausländern, Immigranten, Frauen und Menschen unterschiedlicher ethnischer Herkunft und Glaubensgemeinschaften nicht mehr stattfinden. Erfolgreiche Menschenrechtserziehung ist somit auch ein Beitrag zur Prävention von Menschenrechtsverletzungen.[21]

Verschiedene staatliche und nichtstaatliche Institutionen führen Menschenrechtserziehung durch. Dabei konzentrieren sie sich auf bestimmte Zielgruppen und setzen eigene Schwerpunkte bei der Umsetzung. Einheitliche Konzepte für die jeweiligen Zielgruppen gibt es bislang nicht. Die UNESCO und das Hochkommissariat für Menschenrechte der Vereinten Nationen (United Nations High Commissioner for Human Rights, UNHCHR) bemühen sich, weltweit die unterschiedlichen Konzepte und Programme zu sammeln, auszuwerten und gegebenenfalls zu vereinheitlichen.[22] Auf diese Weise fördert sowohl die UNESCO als auch der UNHCHR Programme zur Durchführung von Menschenrechtserziehung.[23] Nach der UN-Menschenrechtskonferenz in Wien 1993 erhielt die Menschenrechtserziehung mit dem Aktionsplan (Plan of Action) einen eigenen Stellenwert im UN-Menschenrechtsregime und in der internationalen Politik.[24] Am 23. Dezember 1994 wurde von der Generalversammlung der UNO die Dekade der Menschenrechtserziehung

21 Zur präventiven Wirkung von Aufklärungsarbeit und Menschenrechtserziehung siehe Sammelband: *Andreopoulos, George J./ Claude, Richard Pierre* (Hrsg.), Human Rights Education for the Twenty-First-Century, Philodelphia 1997.

22 United Nations, General Assembly: Human Rights Questions, Note by the Secretary General vom 12. Dezember 1996 UN-Dok A/51/506/Add.1; United Nations, General Assemly: United Nations Decade for Human Rights Education (1995-2004) Note by the Secretary-General vom 7. September 2000 UN-Dok A/55/360. Zu diesem Thema auch die folgende Adresse: www.uensco.org/education/hci/ .

23 *Office of UNHCHR* (Hrsg.), The United Nations Decade for Human Rights Educaation (1995-2004), The Right ot Human Rights Ecuation, Nr. 3, New York u.a. 1999 und: ders: The United Nations Decade for Human Rights Education (1995-2004), Human Rights Education and Human Rights Treaties, Nr. 2, New York u.a. 1999

24 *Manfred Nowak/Ingeborg Schwarz*, The Contribution of Non-Governmental Organizations, in: Manfred Nowak (Hrsg.), World Conference on Human Rights, Vienne, June 1993, A contribution of NGO's reports on Documents, Wien 1994, S. 1-11 (10).

(1. Januar 1995 – 31. Dezember 2004) ausgerufen.[25] Aber am Ende der Dekade ist die Beteiligung an Programmen zur Umsetzung nach wie vor gering. Projekte und Programme zur Menschenrechtserziehung sind immer noch Einzelprojekte.[26] Zudem ist die Dekade weitgehend unbekannt.

Gleichwohl sind internationale Organisationen wie die UNESCO gerade für Menschenrechtserzieher und Aktivisten in Ländern, in denen es keine staatliche Verankerung von Menschenrechtserziehung gibt, häufig der einzige Zugang, um Informationen und Arbeitsmaterialien über Menschenrechte abzurufen. Das Material stammt wiederum häufig von NGO. Neben den Vereinten Nationen und der UNESCO gehören die Amerikanische Menschenrechtskommission,[27] die Afrikanische Menschenrechtskommission,[28] die Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE),[29] der Europarat[30] und die Europäische Union[31] zu den wichtigsten Ansprechpartnern, die über Programme und Projekte informieren. Parallel dazu werden in vielen Ländern staatlich unterstützte Menschenrechtsinstitute und -zentren[32] gegründet, die eigene Programme zur Menschenrechtserziehung durchführen. Darüber hinaus leisten Menschenrechtsbeauftragte in den Ministerien, Ombudsmänner und -frauen für Menschenrechtsanliegen und die staatlichen Schulbehörden ihren Beitrag zur Umsetzung. Doch ihr Handlungsspielraum hängt nicht zuletzt vom politischen Willen der Regierungen ab.[33] In jedem Fall ist kritisch zu hinterfragen, inwiefern die Gründung und Etablierung von Menschenrechtszentren und Ombudsmännern und -frauen tatsächlich dem Willen staatlicher Politik entsprechen und wie groß ihr Handlungsspielraum ist.

Nichtregierungsorganisationen sind in der Lage, einen inhaltlich umfassenderen Beitrag zur Menschenrechtserziehung zu leisten, sofern sie einen universellen Menschenrechtsansatz proklamieren. Durch Spenden- oder Stiftungsgelder finanziert, wie etwa Amnesty International und Human Rights Watch, decken sie die gesamte Bandbreite des universellen Menschenrechtsverständnisses ab. Gleichwohl haben sie häufig nur begrenzte Ressourcen und Zugangsmöglichkeiten, um ihre Programme zur Menschenrechtserziehung durchzuführen. Häufig sind solche Programme und

---

25 UN Resolution 49/184 vom 23. Dezember 1994.

26 Das Hochkommissariat für Menschenrechte der UNO hat eine Reihe von Projekten und Initiativen zur Menschenrechtserziehung zusammengestellt: www.unhchr.ch/hredu.nsf

27 Mit Kapitel III und VII der Amerikanischen Menschenrechtskonvention von 1969 verpflichten sich die Mitgliedstaaten und die Amerikanische Menschenrechtskommission, Maßnahmen zur Durchführung von Menschenrechtserziehung zu unternehmen.

28 Resolution AHG/198-Annex X vom 10. Dezember 1993. Darin verpflichten sich die Mitgliedstaaten, die Menschenrechtserziehung zu fördern.

29 In der Charter von Paris für ein Neues Europa beschlossen die Teilnehmerstaaten der OSZE (damals noch KSZE) im Kapitel „Human Rights, Democracy and Rule of Law", daß ein jedermann ein Recht hat, seine Menschenrechte zu kennen und dieses Wissen zu vermitteln sei.

30 Mit der Resolution (78) 41 des Europarates vom 25. November 1978 verpflichten sich die Mitgliedstaaten, Menschenrechtserziehung in ihren Ländern zu fördern.

31 Resolution des Europäischen Rates vom 29. Mai 1990 zum „Kampf gegen Rassismus und Fremdenfeindlichkeit".

32 Z.B. Danish Centre for Human Rights, Kopenhagen (1987); Ludwig-Boltzmann-Institut, Wien (1992); Deutsches Institut für Menschenrechte, Berlin (2001); Instituto Iberoamericano de Derechos Humanos, San José, Costa Rica (1980).

33 In der Bundesrepublik Deutschland gibt es eine Empfehlung der Kultusministerkonferenz (KMK) zur Förderung der Menschenrechtserziehung in der Schule, Beschluss der KMK vom 4. Dezember 1980 in der Fassung vom 14. Dezember 2000.

Projekte nur Randerscheinungen oder finden im Rahmen einer allgemeinen Öffentlichkeitsarbeit statt. Nicht-staatliche Einrichtungen, wie etwa Kirchen oder Entwicklungshilfeprogramme leisten einen begrenzten Beitrag zur Menschenrechtserziehung. Sie behandeln nur jene Themen, die von ihrer Institution gefördert werden.

Die Vielzahl von staatlichen und nichtstaatlichen Einrichtungen darf deshalb nicht darüber hinwegtäuschen, daß Menschenrechtserziehung nur in wenigen Bildungseinrichtungen umgesetzt wird. Jede Institution legt außerdem eigene Schwerpunkte und einen eigenen Wertekatalog fest. Diese sind nicht selten abhängig von den politischen Gegebenheiten eines Landes, in denen bestimmte Themen, wie etwa Meinungsfreiheit, Gewalt gegen Frauen, Folter oder Todesstrafe, Tabus sind. Die Folge davon ist, daß sich weder staatliche noch nichtstaatliche Institutionen mit diesen Themen beschäftigen. Wegen des Risikos selber verfolgt und inhaftiert zu werden, nehmen viele NGO Abstand davon, bestimmte Menschenrechtsthemen in ihren Ländern anzusprechen. Keineswegs erreicht die Weiterbildung eine breite Bevölkerungsschicht oder wird in der Erwachsenenbildung systematisch integriert.[34]

II. NGO und Menschenrechtserziehung

Heute werden weltweit weit über eine Millionen NGO gezählt, die sich im humanitären Bereich engagieren. Finanziert durch Spenden, Patenschaftsprogramme humanitärer Organisationen und Kirchen, Stiftungen[35] und zum Teil durch staatliche und zwischenstaatlichen Fördermöglichkeiten[36] haben NGO den Anspruch, unabhängig von Regierungspolitik ihre Ziele zu verfolgen. Durch öffentliche Bekanntmachung von Menschenrechtsverletzungen und Mißständen mit Hilfe von Kampagnen, Publikationen, Pressekonferenzen und gezielten Aktionen in Form von Unterschriftensammlungen und Appellschreiben, versuchen sie Druck auf staatlich Verantwortliche auszuüben, um die Mißstände zu beseitigen. Sie fordern Grund- und Freiheitsrechte gegenüber dem Staat ein, die Partizipation der Bürger am politischen Willensbildungsprozeß, Anti-Diskriminierungs- und Anti-Rassismus-Gesetze und damit letztlich die Grundlagen universeller Menschenrechtsstandards. In der Literatur gelten sie aufgrund dieses Vorgehens gemeinhin als Hoffnungsträger weltweit demokratischer Prozesse.[37]

In den letzten Jahren ist im Rahmen einiger Untersuchungen immer wieder die Frage aufgekommen, welchen Beitrag NGO durch Aufklärungskampagnen und Informationspolitik zur Umsetzung von Menschenrechten leisten. Wie wirkungsvoll ist ihr Druck auf Regierungen, damit Menschenrechte eingehalten werden? Ergebnis ist, daß NGO, transnationale Akteure und internationale Regime, etwa das der UNO, Einfluß auf die Implementierung und Umsetzung internationaler Menschenrechtsnormen haben und damit letztlich auf die nationale Gesetzgebung. Zivilgesellschaftliche Akteuren und NGO nehmen die Forderungskataloge zwischenstaatlicher Vereinbarungen z.B. der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte auf, und fordern sie gegenüber Regierungen ein. Untersuchungen haben ergeben, daß zivilgesellschaftliche Akteure aufgrund dieser Taktik,

---

34 *Lothar Müller*, Didaktik der Menschenrechte, Beiträge zur didaktischen Strukturierung von Menschenrechtserziehung in der Schule aus theoretischer und empirischer Perspektive, Dissertation Universität Trier 2000, S. 442.

35 Z.B. Soros Foundation www.soros.org , Ford Foundation www.fordfound.org und die politischen Stiftungen in Deutschland www.kas.de, www.fes.de, www.fnst.de u.a.

36 Z.B. durch den Europarat www. humanrights.coe.int und durch die Europäische Union www.osi.hu/brussels/guide2000/funding_index.html .

37 *Ansgar Klein*, Überschätzte Akteure? Die NGO als Hoffnungsträger transnationaler Demokratisierung, in: Aus Politik und Zeitgeschichte (APUZ), B6-7, 2002, S. 3-5.

d.h. unter Berufung auf internationale menschenrechtliche Verträge, und mit ihren öffentlichkeitswirksamen Aktionen, Druck auf Regierungen erhöhen können. Regierungsverantwortliche sehen sich dann gezwungen, Konzessionen im Zuge der Einhaltung der Menschenrechte zu machen.[38] Dieser Druck kann dazu führen, daß Staaten internationale Menschenrechtsstandards anerkennen und Verträge ratifizieren.

Konkret gehen NGO so vor, daß sie mittels Menschenrechtserziehung und Öffentlichkeitsarbeit ein Bewußtsein und Sensibilität gegenüber Menschenrechten zu schaffen versuchen.[39] Ziel ist es, eine Bewußtseinsentwicklung über Rechte in einer breiten Bevölkerungsschicht zu etablieren.[40] Mit dieser Vorgehensweise fordern NGO gleichzeitig eine Stärkung der Zivilgesellschaft in den Ländern, die sich wiederum stärker für ihre eigenen und die Rechte anderer einsetzt. Einfacher ausgedrückt: NGO versuchen mittels des Schneeballprinzips ein Menschenrechtsbewußtsein in breiten Teilen der Bevölkerung zu etablieren. Dabei stoßen NGO allerdings nicht selten auf Ignoranz, Indifferenz und Instrumentalisierung der Menschenrechte durch Regierungsverantwortliche als ideologisches Mittel für oder gegen Menschenrechte, welche die Bemühungen von NGO hemmen.[41]

Menschenrechtserziehung ist für viele NGO auch eine Legitimationsressource. Parallel zur Vermittlung von Wissen über Menschenrechtsgeschichte, - standards und -verletzungen bieten sie den Zielgruppen an, sich an Aktionen z.B. in Form von Unterschriftenkampagnen, zu engagieren. Engagement durch Mitgliedschaft, Spenden, Förderung oder aktiven Teilnahme an Kampagnen, Mahnwachen und Demonstrationen rechtfertigen die Forderungen von NGO. Mit anderen Worten: ist die Wissensvermittlung erfolgreich, so wird die Organisation von mehr Menschen unterstützt. Die Anzahl der Mitglieder, Förderer und Teilnehmer an Aktionen steigt, vorausgesetzt die NGO sind nicht selber Opfer von Verfolgung und Unterdrückung. Das wiederum ermöglicht es den NGO nicht nur ihre Protestaktionen auszuweiten, sondern auch Menschenrechtserziehung in einem größeren Umfang durchzuführen. Steigende Partizipation an den Aktionen zeigt wiederum, daß eine veränderte Einstellung bestimmte Bevölkerungsgruppen zu Menschenrechtsthemen stattgefunden hat und die Art und Weise der Menschenrechtserziehung erfolgreich war.

---

38 Zu diesem Thema sind in den letzten Jahren eine Reihe von Studien und Publikationen erschienen, so z.B.: *Achim Brunnengräber u.a.*(Hrsg.), NGO als Legitimationsressource, Zivilgesellschaftliche Partizipationsformen im Globalisierungsprozess, Opladen 2001; *David Cingranelli / David Richards*, Measuring the Impact of Human Rights Organizations, in: Welch Claude (Hrsg.), NGO and Human Rights Rights, Promise and Performance, Pennsylvania 2001; *Anja Mihr*, Amnesty International in der DDR, Der Einsatz für die Menschenrechte im Visier der Stasi, Berlin 2002; *Thomas Risse / Kathryn Sikkink u.a.* (Hrsg.), The Power of Human Rights, Cambridge 1999; *Peter Willetts*, The conscience of the world, The influence of Non-Governmental Organizations in the UN System, London 1996.

39 *Felisa Tibbitts*, Emerging Models for the Human Rights Education, erscheint bald in: International Review of Education, Special Human Rights Education Edition 2002 (www.hrea.org); *Garth Meintje*, Human Rights Education as Empowerment, Reflections and Pedagogy in: G. Andreopoulos / R. Claude (Hrsg.), Human Rights Education for the Twenty-First Century, Philadelphia 1997, S. 65-79.

40 *Rudolph Speth*, Demokratische Grundwerte in der pluralistischen Gesellschaft, in: Gotthard Breit / Siegfried Schiele (Hrsg.), Werte in der politischen Bildung, Schwalbach/Ts. 2000, S. 30ff.

41 *Karl-Peter Fritzsche*, Menschenrechtserziehung in internationaler Perspektive, in: Uwe Andresen / Gotthard Breit (Hrsg.), Beiträge zur wissenschaftlichen Grundlegung und zur Unterrichtspraxis, Maßstab Menschenrechte, Jhrg. 33, Nr. 1, 2000, S. 68.

Gleichwohl legen NGO unterschiedliche Schwerpunkte bei der Menschenrechtserziehung. Es gibt NGO, die sich nur auf einen bestimmten Bereich der Menschenrechtsverletzungen konzentrieren, z.B. Rechte von Frauen, Kindern oder indigenen Völkern. Manche Themen werden jedoch auch von Organisationen, die einen umfassenden Menschenrechtsanspruch verfolgen, gar nicht oder kaum angesprochen. Die Ursachen dafür liegen zum einen in den fehlenden personellen und finanziellen Ressourcen von NGO. Zum anderen liegen sie im Risiko, beim Thematisieren von bestimmten Menschenrechtsverletzungen im eigenem Land selber Opfer von Menschenrechtsverletzungen zu werden.

Die 1992 gegründete Interafrican Union for Human Rights (IUHR)[42] mit Sitz in Ougadougou, Burkina Faso, schreibt zwar in ihrem Statut, sich für die ganze Bandbreite der Menschenrechte einzusetzen: in der Praxis muß sie sich jedoch auf einige Schwerpunkte konzentrieren. Gewalt gegen Frauen ist ein Schwerpunkt der NGO,[43] die Bekämpfung der Landminen ein anderer. Mit Theaterstücken und Publikationen[44] sowie Aufklärungskampagnen versuchen die Mitarbeiter der IUHR, durch direkte Kontaktaufnahme in Ortschaften die Bevölkerung über ihre Rechte bzw. die Gefahren durch Landminen aufzuklären. Auf ehrenamtliche Unterstützung können sie dabei nicht hoffen. Eine breite ehrenamtliche Basis gibt es nicht. Ihre Büros und Mitarbeiter werden finanziell durch westliche Stiftungen gefördert. Der Aktionsradius der IUHR ist deshalb durch die finanzielle Unterstützung von außen bestimmt. Gleichzeitig sehen sich die Mitarbeiter auch politischen Repressalien in den Ländern, in denen sie agieren, ausgesetzt. Kurzzeitinhaftierungen, Bürodurchsuchungen und Drohungen kommen vor. Einige Büros der IUHR werden von eigenen Sicherheitsdiensten bewacht. Bestimmte Menschenrechtsthemen und -verletzungen kommen aufgrund der zu befürchtenden Repressalien gar nicht erst auf die Agenda der NGO, da sie zu weiteren Einschränkungen der Arbeit durch den Staat führen würden. Das wiederum könnte das Aus für die Organisation bedeuten. Geschützt werden die Mitarbeiter der IUHR indes durch die internationale Anerkennung, die sowohl in der Förderung durch Stiftungen zum Ausdruck kommt sowie seit 1998 durch den Beobachterstatuts beim ECOSOC der Vereinten Nationen. Menschenrechtserziehung betreibt die IUHR in erster Linie durch Aufklärung über Menschenrechtsverletzung und die Vermittlung von Informationen über Menschenrechte. Wie erfolgreich sie dabei ist, kann nur langfristig an einem veränderten Verhalten der Menschen gemessen werden.

Ein anderer Typ von NGO, die Menschenrechtserziehung als vorrangiges Ziel betreibt, ist die Human Rights Education Association (HREA)[45] mit Sitz in den Niederlanden und den USA. Die Organisation erstellt Arbeitsmaterialien für den Unterricht und bildet Lehrer aus. HREA bringt andere NGO und Einrichtungen, die sich mit Menschenrechtserziehung beschäftigen, miteinander in Kontakt und arbeitet mit knapp 30 Einrichtungen weltweit zusammen. Sie organisiert Veranstaltungen, gibt Studien zur Menschenrechtserziehung heraus und unterhält eine Bibliothek. Zur Verbreitung ihrer Programme und Publikationen nutzt die NGO das Internet. Die knapp ein Dutzend Mitarbeiter der HREA arbeiten professionell und werden von der

---

42 Französisch: Union Interafricaine des Droits de L`homme (UIDH). Ein Zusammenschluß von über 30 Menschenrechtsorganisationen verschiedener afrikanischer Länder. IUHR /UIDH (Hrsg.), An Introduction to IUHR, Ougadougou, Juli 2000.

43 Kooperation zwischen IUHR und der NGO Women in Law and Development in Africa: Plaidoyer pour le projet de protocole additionnel à la Charte Africaine des Droits de L´Homme et des Peuples relatif aux droits des femmes, Lomé Octobre 2000.

44 IUHR: Manual for Education for Citizenship and Human Rights.

45 www.hrea.org (besucht am 29. April 2002).

niederländischen Regierung sowie Stiftungen finanziell gefördert. Hinzu kommen Spenden von Förderern. Eine finanzielle Unabhängigkeit vom Staat ist nicht gewährleistet. Das Überleben der HREA hängt letztlich davon ab, wie wohlgesonnen ihr ihre Förderer sind. Gleichwohl sind am Ende der Dekade der Menschenrechteserziehung Einrichtungen wie diese als Erfolg zu werten. Ihre Unabhängigkeit und damit auch ihr Fortbestand sind allerdings nicht gesichert.

Der Dinosaurier unter den Menschenrechtsorganisationen ist Amnesty International (AI)[46] mit heute über einer Million ehrenamtlichen Mitgliedern weitweit. Aktiv vertreten ist die NGO in über 140 Ländern der Erde. Menschenrechtserziehung ist ein Teil der ehrenamtlichen Tätigkeit ihrer Mitglieder. Dabei beschränken sie sich auf die Wissensvermittlung von internationalen Menschenrechtsstandards der UNO und regionaler Menschenrechtsregime sowie den aktuell auftretenden Menschenrechtsverletzungen weltweit. Sie erstellen Arbeitsmaterialien zur Menschenrechtserziehung, gehen in Schulen und arbeiten mit Fort- und Ausbildungseinrichtungen zusammen.[47] Durch Kampagnen und Aktionen versuchen sie Unterstützer der Menschenrechtsidee im Kampf gegen und zur Prävention von Menschenrechtsverletzungen zu gewinnen.[48] Der Zuwachs an Mitgliedern in den letzten vierzig Jahren seit der Gründung 1961 spricht dafür, daß Amnesty International die Vermittlung der Bedeutsamkeit von Menschenrechten gelungen ist. Ihr Anspruch ist es, alle Ziel- und Berufsgruppen mit ihren Materialien zur Menschenrechtserziehung zu erreichen. Gleichwohl kann es sich die NGO nicht leisten, einen Großteil der Ressourcen für die Menschenrechtserziehung bereit zu stellen. Vielmehr ist die Bekämpfung akuter Menschenrechtsverletzungen weltweit ihre zentrale Aufgabe. AI finanziert sich ausschließlich aus Spenden. Dadurch ist die NGO zwar unabhängig in ihren Aussagen und Forderungen, allerdings hängt das Überleben der Organisation von der Bereitschaft Einzelner ab, die die Amnesty-Arbeit unterstützen.

Aufgrund des gestiegenen Stellenwerts der Menschenrechtserziehung in der Menschenrechtsarbeit, arbeiten im Internationalen Sekretariat der Organisation in London inzwischen drei hauptamtliche Angestellte in diesem Bereich. Sie erstellen Materialien und organisieren den Austausch der ehrenamtlichen Basis. Diese ehrenamtliche Basis hat den Nachteil, daß langfristige Planungen und systematische Betreuung von Bildungseinrichtungen durch AI nicht möglich ist. Berufstätige Mitglieder sind nur an Wochenenden abkömmlich oder müssen sich Urlaub nehmen, um beispielsweise an Schulen Menschenrechtsunterricht zu leisten.

Die internationale Menschenrechtsorganisation Human Rights Watch (HRW)[49] mit Sitz in New York hat keine breite ehrenamtliche Mitgliederbasis. Sie arbeitet auf professioneller Basis und finanziert sich aus Fördererbeiträgen und Stiftungszuwendungen. Die NGO ist aus den Helsinki Watch 1978 hervorgegangen, und errichtet seither in allen Regionen der Erde Büros. Die NGO hat einen breiten Menschenrechtsanspruch und sieht ihre Aufgabe in der Aufdeckung von Menschenrechtsverletzungen, dem Anprangern von Regierungen und der Informationsbereitstel-

---

46 Die Seiten www.amnesty.org und www.amnesty.de bieten aktuelle Informationen.

47 So z.B. eine von Amnesty International seit 1996 erstellte und herausgegebene „Unterrichtspraxis“ für Schulen und Lehrer zu Themen: Folter, Todesstrafe, bewaffnete Konflikte u.a. Siehe auch: *Peter-Michael Friedrichs* (Hrsg.), Edition „Ich klage an“, Das Lehrerbuch, Menschenrechte im Unterricht, München 2002.

48 *Ann Marie Clark*, Diplomacy of Conscience, Amnesty Interantional and changing human rights norms, Princeton University Press 2001.

49 www.hrw.org (abgefragt 29. April 2002).

lung.[50] Menschenrechtserziehung ist für HRW in erster Linie Aufklärungsarbeit. Einen originären Menschenrechtserziehungsanspruch mit professioneller Betreuung hat die Organisation nicht. Im Rahmen eines seit 1988 jährlich stattfindenden Filmfestivals leistet sie ihren Beitrag zur Erziehung, indem sie Filmbeiträge und Videos mit menschenrechtsrelevantem Inhalt prämiert. Die Filme sprechen Menschenrechtsthemen in den unterschiedlichen Ländern an und werden weltweit mit Unterstützung von HRW vorgeführt.

Ein weiteres Beispiel ist die noch 1989 in der Sowjetunion gründeten russische Dissidentenorganisation Memorial.[51] Sie ist heute die bekannteste und mit knapp 3.000 Mitgliedern eine der größten NGO in Rußland. Eine ihrer Aufgaben sieht die Organisation in der Erinnerung und Aufklärung von Menschenrechtsverletzungen in der ehemaligen Sowjetunion.[52] Sie fordern die moralische, soziale und juristische Wiedergutmachung für die Opfer und die Bestrafung der Verantwortlichen gegenüber der Regierung. Memorial stellt eigene Untersuchungen über Menschenrechtsverletzungen in der Vergangenheit und Gegenwart an, organisiert Seminare und Veranstaltungen, übt Druck auf die Regierung aus, betreut Opfer von Menschenrechtsverletzungen und klärt die Öffentlichkeit auf. Ihre Mitglieder arbeiten ehrenamtlich in ganz Rußland. Die laufenden Kosten werden von privaten Förderern und westlichen Stiftungen bezahlt. Durch eine breite Aufklärungsarbeit versuchen sie, die Öffentlichkeit für ihre Interessen zu mobilisieren. Ihr Ziel ist es, ein verändertes Bewußtsein gegenüber Menschenrechtsverletzungen in der Gesellschaft zu etablieren. Ihre Zielgruppen sind jedoch in erster Linie Regierungsstellen und Verantwortliche in staatlichen Stellen. Systematische Menschenrechtserziehung in Schulen und Bildungseinrichtungen unternimmt die NGO nicht.

Bei dem kurzen Überblick über die Tätigkeit zur Menschenrechtserziehung verschiedener NGO wird deutlich, daß die Organisationen keineswegs in der Lage sind, den Bedarf an Menschenrechtserziehung zu decken. Sie können nur Impulse geben und Vorschläge unterbreiten, in welcher Form Menschenrechtserziehung durchgeführt werden kann. Die Erfolge von Menschenrechtserziehung durch Aufklärung, wie dies etwa Amnesty International mit ihrer Arbeit gezeigt hat, unterstreichen die Bedeutung von Menschenrechterziehung und Einsatz für die Menschenrechte. Andere NGO nehmen sich daran ein Beispiel. Die Ressourcen, welche die Organisationen dafür aufwenden können, stehen jedoch in keinem Vergleich zu den Ressourcen, die ein Staat in der Lage ist aufzuwenden. Deshalb besteht eine Aufgabe von NGO darin, staatliche Stellen auf nationaler, regionaler und internationaler Ebene aufzufordern Menschenrechtserziehung als Querschnittsaufgabe in alle Ausbildungsbereiche zu integrieren. NGO können ihre knappen Ressourcen gezielt in diese Lobbyarbeit investieren. Ihr Ziel ist dann erreicht, wenn zuständige Regierungsstellen sich stärker in der Verantwortung sehen, Menschenrechtsthemen bei Ausbildungsfragen zu berücksichtigen.

Systematische Erziehung und Ausbildung für ein breites Menschenrechtsbewußtsein ist Aufgabe des Staates und der für Bildung zuständigen Einrichtungen. Nur staatliche Stellen haben die Ressourcen und können gesetzliche Bedingungen schaffen, um langfristig Menschenrechtsthemen in die Lehrpläne bei der Aus- und Weiterbildung zu etablieren und alle Zielgruppen zu erreichen. Diese Stellen müssen den notwendigen gesellschaftlichen Diskurs über Menschenrechte vorantreiben, um damit eine systematische und umfassende Menschenrechtserziehung im Sinne der drei Säulen zu garantieren.

---

50 Vgl. *Helmut Anheier / Marlies Glasius / Mary Kaldor* (Hrsg.), Global Civil Society 2001, Oxford University Press 2001, S. 109ff.

51 www.memorial.ru

52 Vgl. *Eric Gujer*, Menschenrechte in Rußland, in: Das gemeinsame Haus Europa, Menschenrechte zwischen Atlantik und Ural, Baden-Baden 1998, S. 133-139.

Die Kommissionen des Menschenrechtsbeirates

Claudia Mahler

I. Einleitung

II. Rechtsgrundlage – Organisation

IV. Aufgaben

V. Arbeitsergebnisse der Kommissionen – Ausblick

I. Einleitung

Wie schon im Aufsatz über den österreichischen Menschenrechtsbeirat in Heft 1/2002 ausgeführt, sind die sechs Kommissionen des Menschenrechtsbeirats (MRB) der verlängerte Arm desselben.[1] Die Kommissionen übernehmen die ihnen zugeteilten Aufgaben vor Ort. Sie wurden ein halbes Jahr nach der Konstituierung des MRB ins Leben gerufen und haben nun nach mehr als zwei Jahren viele Erkenntnisse vorzuweisen.

II. Rechtsgrundlage – Organisation[2]

Die Kommissionen sind dazu berufen, die Anhaltung von Menschen an Dienststellen der Sicherheitsexekutive begleitend zu überprüfen (§ 15c Abs. 1 Sicherheitspolizeigesetz, SPG)[3]. Im Gegensatz zu den Adhoc-Delegationen, die aus Beiratsmitgliedern bestehen, sind die Kommissionen auf Dauer angelegt. Gem. § 15c SPG sind sie „nach regionalen Gesichtspunkten in solcher Anzahl einzurichten, daß die Ausführung gewährleistet ist." Es wurden drei Kommissionen im Gebiet des Oberlandesgerichtssprengels Wien und jeweils eine Kommissionen in den Oberlandesgerichtsprengeln Salzburg, Graz und Innsbruck gem. § 15 Abs. 1 Geschäftsordnung des Menschenrechtsbeirats, MRB GO[4] eingerichtet. Die Leiter und Leiterinnen der Kommissionen sind auf dem Gebiet der Menschenrechte anerkannte Persönlichkeiten, die vom MRB benannt werden (§ 15c Abs. 2 SPG). Die übrigen Mitglieder der Kommissionen werden von den Leitern und Leiterinnen nominiert und vom Beirat bestellt. Bei der Auswahl der Mitglieder muß darauf Bedacht genommen werden, daß beide Geschlechter repräsentiert werden. Mindesterfordernis ist, daß eine Frau in jeder Kommission vertreten ist. Die Kommissionen müssen sich aus Experten verschiedener Fachgebiete zu-

---

1 *Claudia Mahler*, Der österreichische Menschenrechtsbeirat, in: MenschenRechtsMagazin 2002, S. 28ff.

2 Dazu siehe auch bei *Bernd Christian Funk*, Der Menschenrechtsbeirat – Präsentation und erste Ergebnisse der Zusammen Arbeit, in: Zeitschrift für Verwaltung (ZfV) 26 (2001), S. 570ff; *Gerhard Holzinger*, Der Menschenrechtsbeirat beim Bundesministerium für Inneres, in: Juridikum 2000, S. 16ff; *Manfred Nowak*, Verhütung von Menschenrechtsverletzungen durch präventives Besuchsystem, in: Donatsch/Forster/Schwarzenegger (Hrsg.) Festschrift für Stefan Trechsel zum 65. Geburtstag, 2002, S. 55ff; *Magdalena Pöschl*, Der Menschenrechtsbeirat, in: Journal für Rechtspolitik (JRP), 9 (2001) S. 47ff; *Wolf Szymanski*, Der Menschenrechtsbeirat – Berater der Bundesministers für Inneres, in: Kritik und Fortschritt im Rechtsstaat – Neue Wege des Grundrechtsschutzes, hrsg. von der Österreichischen Juristenkommission, 2001, S. 75ff.

3 BGBl. I 146/1999. Alle Angaben auf Gesetz- und Verordnungsblätter sowie amtliche Stellen beziehen sich auf Österreich.

4 BGBl. II 395/1999.

sammensetzten, diese Fachgebiete werden in § 15 Abs. 2 MRB GO nur sehr allgemein beschreiben. Dort heißt es, es müssen „die für die Aufgabenerfüllung erforderlichen Expertisen vertreten" sein. Dem Bundesministerium für Inneres (BMI) zufolge kommen für die Experten Persönlichkeiten mit besonderen Erfahrungen und Kenntnissen auf den Gebieten der Menschenrechte, der Medizin, der Psychologie, der Sozialarbeit und der Vollzugskunde in Frage.[5] Ausgeschlossen aus dem Mitgliederkreis der Kommissionen sind Angehörige der Sicherheitsexekutive.

Die Anzahl der Mitglieder ist mit mindestens fünf und höchstens acht Personen beschrieben. Derzeit wurden für alle sechs Kommissionen ein Leiter oder eine Leiterin und jeweils fünf Mitglieder bestimmt. Jeder Leiter der Kommissionen hat ein Sekretariat eingerichtet, welches die Kommissionen bei der Erfüllung ihrer Aufgaben unterstützt und die organisatorische Schnittstelle zur Geschäftsstelle des MRB darstellt.

Im Gegensatz zu der Dauer der Funktionsperiode der Mitglieder des MRB ist die zeitliche Periode der Funktion der Mitglieder der Kommissionen nicht gesetzlich geregelt. Die Abberufung der Mitglieder ist weder durch das SPG noch durch die MRB GO näher bestimmt. Da aber in der Praxis die ausgewählten Mitglieder der Kommissionen mit dem BMI einen Werkvertrag schließen, kann dieser wie jeder andere Werkvertrag auch aufgrund von bestimmten Gründen gekündigt werden.

Der Abschluß eines Werkvertrages zwischen den Mitgliedern der Kommissionen und dem BMI hat zu einiger Kritik geführt, da man die Unabhängigkeit der Kommissionen in Frage gestellt hat.[6] Ein Argument dafür, warum es zu einer schwierigen Situation kommen kann, besteht darin, daß ein Werkvertrag, ein Dauerschuldverhältnis, auf Vertrauen basiert. Dieses Vertrauen kann aber wohl zu einem Interessenkonflikt führen, da die Mitglieder der Kommissionen berufen sind, die Tätigkeit des Ministeriums für Inneres kritisch zu beobachten und zu kontrollieren und für diese Kontrollfunktion eher Distanz als Vertrauen vonnöten ist. Dies im besonderen deswegen, da bei genauer Kontrolle zu erwarten ist, daß wahrscheinlich einige Mißstände aufgedeckt werden und diese zu Kritik am Innenressort führen werden.

Dennoch ist darauf hinzuweisen, daß die Mitglieder der Kommissionen weisungsfrei sind und dem Ministerium in keiner Weise unterstehen. Der Kritik ist zuzustimmen, daß aufgrund der vertraglichen Bindung an das Ministerium, das man berät und teilweise kontrolliert, eine „schiefe Optik" zurückbleibt.

III. Aufgaben

Die Aufgaben der Kommissionen sind unterschiedlich und umfassend. Oft werden die Kommissionen in der öffentlichen Diskussion auf ihre Besuchstätigkeit beschränkt. Diese stellt aber nur eine Aufgabe dar, sie besteht in der begleitenden Beobachtung der Anhaltung von Menschen an Dienststellen der Sicherheitsexekutive und deren Überprüfung. Darüber hinaus werden die Ausübung der verwaltungsbehördlichen Befehls- und Zwangsgewalt (z.B. Razzien und Demonstrationen) durch die Sicherheitsexekutive beobachtet. Die Besuche erfolgen flächendeckend und routinemäßig oder aufgrund bekanntgewordener Umstände (§ 15c Abs. 1 SPG, § 16 Abs. 1 der GO). Besonderes Augenmerk wird von den Kommissionen auf die Anhaltezentren gelegt, in denen über zwanzig Anhalteplätze zur Verfügung stehen, somit mehre Menschen gleichzeitig angehalten werden können. Um diese Anhaltezentren nicht aus den Augen zu verlieren, wurde in den Richtlinien, die die Tätigkeit der Kommissionen regeln, in § 8 festgehalten, daß diese Orte mindestens einmal in zwei Monaten zu besuchen sind.

Die Besuchstätigkeit der Kommissionen erfüllen mindestens zwei Mitglieder als

---

5 Vgl. Motivenbericht des BMI zu § 15a SPG, abgedruckt bei *Albin Dearing*, Sicherheitspolizeigesetz 1999, S. 40.

6 Besonders kritisch *Pöschl* (Fn. 2), S. 56.

Abordnung. Die Beamten der Sicherheitsexekutive sind zur Mitarbeit verpflichtet. Gegenüber den Mitgliedern der Abordnung sind sie von ihrer Amtsverschwiegenheit entbunden. Alle Kommissionsmitglieder ihrerseits sind zur Amtsverschwiegenheit verpflichtet, sodaß die Sicherheit der Information gewahrt bleibt. Über jeden Besuch der Kommission wird ein Bericht angefertigt, welcher nicht öffentlich zugänglich ist, um eine vollständige Dokumentation zu erhalten und diese Informationen werden, in einem Quartalsbericht gebündelt, an den Menschenrechtsbeirat weitergeleitet. Fallen den Mitgliedern einer Kommission besonders gravierende Mißstände ins Auge, kann die Kommission einen Dringlichkeitsbericht verfassen, welcher sogleich an den Menschenrechtsbeirat geht, um umgehend Abhilfe zu schaffen.

Aufgrund der flächendeckenden Besuche und Beobachtungen kommen die Kommissionen zu vielen Erkenntnissen, die auch die Struktur der Behörde betreffen. Problemfelder, die in den Bereich der Behördenstruktur zu finden sind, werden von den Mitgliedern aufgegriffen und thematisiert. Dies ist meines Erachtens ein hervorzuhebender Beitrag, den MRB und Kommissionen beisteuern, da man bekanntlich als Außenstehender strukturelle Probleme leichter ausfindig machen kann und sie objektiver darstellt, als jede interne Analyse dies fertigbrächte.

Mindestens einmal im Quartal beruft der oder die Vorsitzende der Kommissionen eine Sitzung ein, in der die Schwerpunkte des neuen Quartals besprochen sowie Einzel- und Quartalsberichte beschlossen werden. Die Berichte der Kommissionen sind, wie schon zuvor erwähnt, im Gegensatz zu den Berichten des Beirats nicht öffentlich zugänglich. Aber sie bilden sehr oft die Grundlage für die Berichte des MRB und fließen in diese ein, da sie der verlängerte Arm des Beirates vor Ort sind und nur durch die Arbeit der sechs Kommissionen ein flächendeckendes Bild erstellt werden kann.[7]

Bisher wurde nur über die Besuche von Anhalteorten berichtet, da diese vorzugsweise nur von den Kommissionen vorgenommen werden, nichts desto trotz fallen auch die Beobachtungen von Großveranstaltungen, wie z.B. Razzien und Demonstrationen in das Aufgabengebiet der Kommissionen. Bei diesen Veranstaltungen wird die unmittelbare Befehls- und Zwangsgewalt der Sicherheitsexekutive beobachtet, es können auch Ad-hoc-Delegationen des MRB und seine Kommissionen gemeinsam vor Ort sein. Es versteht sich von selbst, daß im Bereich von Razzien die Information nur sehr ungern weitergegeben werden, da ein großes Maß an Geheimhaltung notwendig ist, um diese auch erfolgreich durch führen zu können. Aber wie schon zuvor erwähnt, sind die Mitglieder der Kommissionen und des Beirats an die Amtsverschwiegenheit gebunden. Um die Einbindung von MRB und Kommissionen zu verbessern, wurde den Behörden eine Informationspflicht über Großveranstaltungen durch einen Erlaß der Generaldirektion für Innere Sicherheit vorgeschrieben.[8]

Die Mitglieder der Kommissionen treffen sich bei Fortbildungsveranstaltungen oder den Vollversammlungen der Kommissionen zweimal im Jahr. Die Teilnahme an diesen Veranstaltungen ist vorgeschrieben. Diese Treffen sind für eine einheitliche Arbeit der Kommissionen von großer Bedeutung. Die Vernetzung der einzelnen Kommissionen wird auch bei den Treffen der Leiter und Leiterinnen vorangetrieben, um besonders effektiv zu arbeiten und die

---

7 Beispielsweise geht der Dritte Bericht vom 5. Juli 2001, der sich mit menschenrechtlichen Fragen im Zusammenhang mit der Anhaltung von Frauen durch Organe der Sicherheitsexekutive, auf Anregungen der Kommissionen zurück, näher dazu auch *Nowak*, S. 72.

8 Erlaß vom 13. September 2001.

Empfehlungen und Arbeitsschwerpunkte an den Beirat abzustimmen.

Der Bereich der Öffentlichkeitsarbeit obliegt den Leitern und Leiterinnen der Kommissionen.

IV. Arbeitsergebnisse der Kommissionen – Ausblick

Als Beleg dafür, wie viele Besuche die Kommissionen absolvieren, dienen die Zahlen des Jahresberichts des Beirats aus dem Jahre 2001. Die Besuche der Kommissionen beliefen sich danach auf 425 besuchte Dienststellen mit Anhalträumen.[9] Unter dem Begriff der Dienststellen verbergen sich Dienststellen mit Anhalteräumen der Bundesgendarmerie (284 Besuche), der Bundespolizei (75 besuchte Dienststellen), Polizeianhaltezentren (früher Polizeigefangenenhäuser 66) und der Gemeindewachkörper. Außerdem wurde elfmal der Polizeieinsatz an Orten der verwaltungsbehördlichen Befehls- und Zwangsgewalt (Demonstrationen, Fußballveranstaltungen und Razzien) beobachtet. Nicht zu unterschätzen ist die präventive Wirkung der Besuche und Beobachtungen, um Mißhandlung von Festgenommenen und Häftlingen durch Beamte der Sicherheitsexekutive vorzubeugen. In vielen Gesprächen vor Ort wird von den Kommissionen ein wichtiger Beitrag zur Weiterbildung im Bereich der Menschenrechte geleistet.

Viele Empfehlungen des Beirats und der Kommissionen wurden bereits in den vergangen Jahren umgesetzt und führten zu einigen sehr erfreulichen Ergebnissen. Als Beispiel sei die Einführung von offenen Stationen in Polizeianhaltezentren erwähnt, sowie eine teilweise behördeninterne Haftprüfung für die Aufrechterhaltung der Schubhaften.

Es hat sich gezeigt, daß das anfängliche Feindbild, das Beirat und Kommissionen bei den Beamten der Sicherheitsexekutive hervorgerufen haben, deutlich abgeschwächt werden konnte. Mittlerweile kann man von einer spürbar besseren Information der Beamten über den Beirat und seine Kommissionen sprechen, welche die Zusammenarbeit sehr erleichtert. Durch die Arbeit der Kommissionen mit den Beamten konnten viele gemeinsame Lösungen gefunden werden. Es ist zu erwarten, daß die Zusammenarbeit der Kommissionen und des Beirats mit den Beamten in den kommenden Jahren noch verstärkt wird. Diese positiven Kooperationen haben ganz wesentlich zur Verbesserung der menschenrechtlichen Situation im Bereich des Ministeriums für Inneres und speziell der Sicherheitsexekutive beigetragen. Es bleibt nur zu hoffen, daß der politische Wille bestehen bleibt, Strukturprobleme im Bereich der Sicherheitsexekutive lang- und mittelfristig gemeinsam mit dem Menschenrechtsbeirat und seinen Kommissionen zu lösen.

---

9 Bericht des Menschenrechtsbeirats beim Bundesministeriums für Inneres über sein Tätigkeit in im Jahre 2001, Wien 2002, S. 29f.

Spätabtreibungen -- Bewährungsprobe für den Rechtsstaat

Norman Weiß

Inhaltsübersicht

I. Rechtslage

II. Geschehnisse

III. Rechtsfolgen

IV. Perspektiven und Desiderata

Ziel dieses kurzen Beitrages ist es, ein Schlaglicht auf ein Problem zu werfen, das sehr nachdenklich stimmt.

I. Rechtslage

Gemäß § 218 a Abs. 2 StGB (in der Fassung von 1995) sind Abtreibungen auch nach der 22. Schwangerschaftswoche (Grenze in Abs. 4), sogenannte Spätabtreibungen, unter der Voraussetzung nicht rechtswidrig, daß „der Abbruch der Schwangerschaft *unter Berücksichtigung der gegenwärtigen und zukünftigen Lebensverhältnisse der Schwangeren* nach ärztlicher Erkenntnis angezeigt ist, um eine Gefahr für das Leben oder die *Gefahr einer schwerwiegenden Beeinträchtigung des körperlichen oder seelischen Gesundheitszustandes der Schwangeren* abzuwenden, und die Gefahr nicht auf eine andere für sie zumutbare Weise abgewendet werden kann“ (§ 218 a Abs. 2 StGB, Hervorhebungen vom Verfasser).

Als Grund für eine entsprechende Beeinträchtigung gilt auch eine nicht behebbare Schädigung des Gesundheitszustandes des Kindes (= Behinderung). Eine Beratung – die ja in den anderen Fällen der Abtreibung die Konsequenzen des Tuns aufzeigen und über Hilfsmöglichkeiten für den Fall der Entscheidung für das Kind informieren soll – ist hier nicht erforderlich.

Gegenüber der bis dahin geltenden Fassung wird damit auf eine Schutzfrist für das Kind im Falle einer Behinderung (22. Schwangerschaftswoche) verzichtet. Die scheinbare Besserstellung des Kindes durch die Abschaffung der embryopathischen Indikation, die die Neuregelung von 1995 mit sich brachte, hat sich somit in ihr Gegenteil verkehrt.[1]

Die Neuregelung des Abtreibungsrechts, die nach der Wiedervereinigung gemäß Art. 31 Abs. 4 Einigungsvertrag notwendig geworden war, sollte gleichzeitig eine erbittert geführte gesellschaftliche Diskussion beenden. Der Gesetzgeber strebte nach einer breiten parlamentarischen Mehrheit und verabschiedete eine gegenüber der bis dahin gültigen Fassung deutlich liberalisierte Strafnorm. Das Schwangeren- und Familienhilfegesetz vom 27. Juli 1992[2] überschritt dabei allerdings die vom Grundgesetz gezogenen Grenzen.

Das Bundesverfassungsgericht stellte in seinem zweiten Abtreibungsurteil vom 28. Mai 1993[3] dementsprechend die weitgehende Verfassungswidrigkeit und Nichtigkeit des Reformgesetzes fest. Gemäß § 35 BVerfGG traf das Gericht eine Anordnung, um bis zur Neuregelung durch den Gesetzgeber eine grundgesetzkonforme Rechtslage zu sichern. Diesen Vorgaben

---

1 Wenig überzeugend erscheint vor diesem Hintergrund der Einwand *Hoersters*, ein selektives Abtreibungsrecht stelle noch längst keine selektive Abtreibungspflicht dar, und es sei auch keine Zunahme dieser selektiven Abtreibungen zu erwarten. Vgl. *N. Hoerster*, Abtreibung im säkularen Staat, 2. Aufl. 1995, S. 157.

2 BGBl. 1992 I S. 1398.

3 BVerfG E 88, 203.

folgend, wurde am 29. Juni 1995 das Schwangeren- und Familienhilfeänderungsgesetz[4] verabschiedet.

II. Geschehnisse

Den Angaben des Statistischen Bundesamtes zufolge wurden im Jahr 2001 insgesamt 134.964 Schwangerschaftsabbrüche gemeldet.[5] Davon wurden 177 nach der 23. Woche vorgenommen. Im Vorjahr waren es noch 154 (bei insgesamt 134.609) gewesen;[6] die offiziellen Zahlen verzeichnen mithin eine Steigerung von 15 %. Da in der Bundesrepublik Deutschland nicht alle Schwangerschaftsabbrüche gemeldet und statistisch erfaßt werden,[7] ist tatsächlich von jeweils höheren Zahlen auszugehen. Der Vorsitzende des Marburger Bundes, *Frank Montgomery*, schätzte die Zahl der Spätabtreibungen vor einiger Zeit auf rund 800 pro Jahr.[8]

Die ständig verbesserten Möglichkeiten der pränatalen Diagnostik führen dazu, daß zunehmend Risikoschwangerschaften erkannt werden. Die Möglichkeit einer späteren Behinderung – beispielsweise im Falle des Down-Syndroms (Trisomie 21) – bedeutet heute meist, aber keineswegs ausschließlich bereits in einem frühen Stadium das Ende der Schwangerschaft. Je weiter die Schwangerschaft fortschreitet, desto eher werden weitere Risiken oder Fehlbildungen erkannt und oftmals eine Abtreibung durchgeführt.

Aufgrund des fortgeschrittenen Stadiums der Schwangerschaft geschieht es dann immer wieder – genaue Zahlen liegen wegen der fehlenden Meldepflicht nicht vor, man schätzt ihre Zahl auf rund einhundert –, daß ein Kind lebend zur Welt kommt. Die körperliche Disposition führt dazu, daß seine Überlebenschancen nicht gerade hoch sind. Immerhin kann bei Frühgeburten erwünschter Kinder mittlerweile eine ganze Menge für das Überleben des Kindes getan werden. Ganz anders stellt sich die Situation im Falle einer Spätabtreibung dar, mit der ja ein unerwünschtes Kind beseitigt werden soll.

Ärzte und Klinikpersonal legen Kinder, die bei einer Spätabtreibung lebend zur Welt kommen, häufig im Kreißsaal ab und lassen sie in der Erwartung unversorgt, der Tod trete alsbald ein. Es geschieht aber auch, daß sie aktiv eingreifen, um das gewünschte Ergebnis – den Tod des Kindes – zu erreichen.

Um entsprechende Vorkommnisse und mögliche strafrechtliche Konsequenzen zu vermeiden, nehmen Ärzte inzwischen eine gezielte Tötung des Kindes im Mutterleib vor. Dies geschieht mittels Verabreichung einer Spritze (Kaliumchlorid) ins Herz des Kindes.

III. Rechtsfolgen

1. Strafrechtliche Konsequenzen des Todes der Lebendgeburt

Unlängst hatte das Landgericht Görlitz den Fall einer „mißlungenen" Spätabtreibung zu entscheiden.[9] Hier hatte der Chefarzt der Zittauer Frauenklinik in der 29. Schwangerschaftswoche eine Abtreibung nach § 218 a Abs. 2 StGB versucht. Weil das Kind außerhalb des Mutterleibs noch zu leben schien, hielt der Arzt ihm Mund und Nase zu, um es zu ersticken. Im Pro-

---

4 BGBl. 1995 I S. 1050.

5 Quelle: Statistisches Bundesamt, siehe: www.destatis.de/presse/deutsch/pm2002/p1150093.htm (Stand 4. Oktober 2002).

6 Quelle: Statistisches Bundesamt, siehe: www.destatis.de/basis/d/gesu/gesutab3.htm (Stand 4. Oktober 2002).

7 Hierzu die Erläuterungen des Statistischen Bundesamtes, zu finden unter: www.Tim-lebt.de/Dokumente/Tim.staterl.html.htm (Stand 4. Oktober 2002).

8 Vgl. Bericht „Wenn Kinder die Abtreibung überleben", in: Ruhrnachrichten vom 26. Februar 1998.

9 LG Görlitz, Urteil vom 7. Juni 2002, Az. 1 Ks 940 Js 8216/99. Das Revisionsverfahren ist nach Auskunft des Landgerichts gerade angelaufen; eine Entscheidung des Bundesgerichtshofs wird nicht vor Ostern 2003 erwartet.

zeß ließ sich nicht mehr klären, ob das Kind hieran tatsächlich erstickte oder zu diesem Zeitpunkt bereits tot war. Deshalb wurde der Arzt auch nur wegen versuchter Abtreibung in Tateinheit mit versuchtem Totschlag verurteilt; das Strafmaß wurde auf zwei Jahre Strafhaft auf Bewährung festgesetzt.

Häufiger sind die Fälle, in denen die Kinder, wie bereits ausgeführt, unversorgt liegengelassen werden, bis der Tod eintritt. Sind die Kinder überlebensfähig, liegt eindeutig Tötung durch Unterlassen vor. Diese Bewertung kann sich aber auch bei nicht überlebensfähigen Kindern ergeben, wenn und weil – wie es geschehen kann – der Tod nicht erst wegen der mangelnden körperlichen Reife der Kinder eintritt, sondern (oftmals sehr qualvoll) durch Unterkühlung oder Flüssigkeitsmangel beschleunigt wird.

Ein solcher Fall aus Oldenburg erregte im Jahr 1997 Aufsehen: Damals kümmerte sich erst nach rund zehn Stunden Lebenskampf jemand um das „liegengelassene" Neugeborene. Das Kind überlebte zwar, blieb aufgrund der zu spät eingesetzten Hilfe jedoch schwerstgeschädigt.[10] Gegen den verantwortlichen Arzt wurde ein Ermittlungsverfahren[11] eingeleitet, bis heute aber nicht abgeschlossen.

2. *Zivilrechtliche Konsequenzen einer behinderten Lebendgeburt – das „Kind als Schaden"*[12]

Kommt ein Kind mit Behinderungen zur Welt, sieht sich ein Arzt einem nicht unerheblichen Haftungsrisiko ausgesetzt: Beruht das Unterbleiben eines nach den Grundsätzen der medizinischen Indikation gemäß § 218 a Abs. 2 StGB rechtmäßigen Schwangerschaftsabbruchs auf einem ärztlichen Behandlungsfehler, so kann dies die Pflicht des Arztes auslösen, den Eltern den Unterhaltsaufwand für ein Kind, das mit schweren Behinderungen zur Welt kam, zu ersetzen.[13]

Mehrfach ist dies in den vergangenen Jahren höchstrichterlich entschieden worden.[14]

IV. Perspektiven und Desiderata

Die heutige Rechtslage und ihre angenommene Vereinbarkeit mit dem Grundgesetz hat die Diskussion über rechtstheoretische Ungereimtheiten und verfassungsrechtliche Defizite nicht beendet. Zwar ist vielfach Ermattung eingetreten, das Thema erschien – nachdem alles so oft gesagt worden war – vielen nur noch lästig.

Die Frage der Spätabtreibungen allerdings wird neuerdings verstärkt mit dem Ziel diskutiert, generell Abtreibungen nach der 20. Woche nicht mehr zuzulassen.[15] So entschloß sich die CDU/CSU-Bundestagsfraktion im März 2002, ihren Antrag „Vermeidung von Spätabtreibungen – Hilfen für Eltern und Kinder"[16] auf die Tagesordnung zu setzen, nachdem ein interfraktioneller Antrag zu diesem Thema nicht zustandegekommen war.

---

10 www.Tim-lebt.de (besucht am 4. Oktober 2002).

11 StA Oldenburg 1613-6-137 Js 276/98.

12 Da die Geburt und Existenz eines Menschen nach zutreffender Ansicht keinen Schaden im Rechtssinne darstellen kann (und darf!), steht die Rechtsprechung der Verwendung dieses polemischen Schlagworts kritisch gegenüber. Vgl. nur BGH, BGHZ 76, 249 (253) und NJW 1995, 1609.

13 Hierzu: *S. Haubericbs*, Haftung für neues Leben im deutschen und englischen Recht, 1998, und: *Picker*, Schadenersatz für das unerwünschte Kind, in: AcP 195 (1995), 483ff.

14 Vgl. die in Fn. 12 genannten Entscheidungen sowie *S. Engel*, Haftung Dritter für die unerwünschte Geburt eines Kindes, in: ÖJZ 1999, 621ff., mit einer Übersicht über die deutsche Rechtsprechung.

15 Eine Übersicht über Stellungnahmen pro und contra findet sich unter: www.Tim-lebt.de/hintergrund/stellung/index.html (Stand 4. Oktober 2002).

16 BT-Drs. 14/6635.

Intention dieses Antrages war es, die Abtreibung bereits lebensfähiger Kinder mit Behinderungen einzudämmen. Dies wurde damit begründet, daß der Schutz behinderten ungeborenen Lebens den verfassungsrechtlichen Anforderungen nicht genüge. Es sei zu befürchten, daß Schwangerschaftsabbrüche entgegen der gesetzgeberischen Erwartung allein wegen der Behinderung des Kindes unter Inanspruchnahme der medizinischen Indikation erfolgen. Man müsse davon ausgehen, so der Antrag weiter, daß es auch in einer späteren Phase der Schwangerschaft, in der das Kind außerhalb des Mutterleibs bereits lebensfähig wäre, noch zum Abbruch der Schwangerschaft komme. Daß dem Gesetzgeber hierüber keine genauen und differenzierten Erkenntnisse vorlägen, beruhe darauf, daß nach dem Wegfall der embryopathischen Indikation keine statistische Erfassung dieser Fallgestaltung vorgesehen sei. Der Gesetzgeber komme somit der ihm durch das Bundesverfassungsgericht[17] auferlegten Beobachtungspflicht und der aus den Mißständen abzuleitenden Pflicht zur Nachbesserung des von ihm beschlossenen Konzepts zum Lebensschutz nicht in ausreichendem Maße nach.[18]

Zu den Forderungen des Antrags gehörte eine Kombination von Pflichtberatung und pränataler Diagnostik. Erforderlich sei außerdem eine statistische Auswertung. Der Gesetzgeber müsse überdies klarstellen, daß eine Behinderung des Kindes allein keinen Grund für einen Schwangerschaftsabbruch nach § 218 a Abs. 2 StGB darstelle.

Am 17. Mai 2002 wurde dieser Antrag gemeinsam mit dem Antrag der Regierungsfraktionen – „Rechtsanspruch auf Beratung im Mutterpass zusätzlich festschreiben“[19] – an den federführenden Ausschuß für Familie, Senioren, Frauen und Jugend überwiesen. Dieser empfahl am 18. Juni 2002 die Ablehnung des Antrags zu den Spätabtreibungen und die Annahme des Antrags zum Mutterpaß.

Die Mehrheit wandte sich gegen eine „Zwangsberatung“ und lehnte eine Statistik aus Datenschutzgründen ab. Zwar wolle niemand eine Abtreibung behinderter Kinder, doch bestehe insoweit kein weiterer Regelungsbedarf.[20]

Doch die vorstehend behandelten Fallgestaltungen zeigen, daß das Thema nach wie vor erschreckend aktuell ist. Wenn das Recht in der Kombination des § 218 a Abs. 2 StGB einerseits und der Rechtsprechung zur Arzthaftung bei mißglückten oder unterbliebenen Abtreibungen andererseits dazu führt, daß gezielte Tötungen vorgenommen werden (müssen), um zivil- und strafrechtliche Konsequenzen zu vermeiden, ist es um den Rechtsstaat schlimm bestellt.

17 BVerfG E 88, 203 [309].

18 BT-Drs. 14/6635.

19 BT-Drs. 14/9030.

20 BT-Drs. 14/9494.

Jahresbericht 2001 der Europäischen Kommission über Chancengleichheit für Frauen und Männer in der EU

Catharina Herms

Inhaltsübersicht

1. Rahmenstrategie 2001 - 2005

2. Schwerpunktthema 2001: Gleiches Arbeitsentgelt

3. Rechtliche Entwicklungen

4. Erweiterung

5. Außenbeziehungen und Entwicklungszusammenarbeit

6. Perspektiven für 2002

Die Europäische Kommission hat für das Jahr 2001 ihren sechsten Jahresbericht zum Thema Chancengleichheit für Frauen und Männer in der Europäischen Union herausgegeben.[1]

Hierin bietet sie einen Überblick über die wichtigsten Entwicklungen auf europäischer und nationaler Ebene und zeigt die Perspektiven für die kommenden Jahre auf.

1. Rahmenstrategie 2001 - 2005

2001 war das erste Jahr der Umsetzung einer umfassenden Rahmenstrategie für die Gleichstellung von Frauen und Männern, die alle Aspekte des Themas abdekken soll, indem die verschiedenen Gleichstellungsinitiativen und -programme aller Kommissionsdienststellen zu einem kohärenten Ganzen zusammengefügt werden.

Die Kommission verfolgt dabei ein durchgängiges Gender Mainstreaming-Konzept, mit dessen Hilfe sichergestellt werden soll, daß sie in all ihren Politiken der Geschlechtergleichstellung Rechnung trägt und die unterschiedlichen Auswirkungen ihrer Aktivitäten für Frauen und Männer analysiert.

Im Zuge der Rahmenstrategie verabschiedete die Kommission im März 2001 ein Jahresarbeitsprogramm. Im Rahmen dieser Arbeitsprogramme soll für jedes Jahr ein Schwerpunktthema festgelegt werden; im Jahr 2001 betraf das Thema das geschlechtsspezifische Lohngefälle.

Das Arbeitsprogramm bestand aus zwei Teilen: zum einen aus bereichsübergreifenden Prioritäten, die für alle Generaldirektionen der Kommission galten, zum anderen aus bereichsspezifischen Zielen für die jeweiligen Generaldirektionen getrennt nach Zuständigkeitsbereich.

Die drei wesentlichen bereichsübergreifenden Maßnahmen im Rahmen des Arbeitsprogramms waren:

- Bewertung der geschlechtsspezifischen Auswirkungen von Maßnahmen in bestimmten Politikfeldern;
- Geschlechtsspezifische Aufschlüsselung von Statistiken;
- Ermutigung einer größeren Anzahl von Frauen, Projektvorschläge einzureichen oder sich an der Ausarbeitung von Vorschlägen zu beteiligen.

Speziell die beiden ersten Punkte dienen der Behebung eines gravierenden Pro-

---

1 Bericht der Kommission an den Rat, das Europäische Parlament, den Wirtschafts- und Sozialausschuß und den Ausschuß der Regionen vom 28. Mai 2002, KOM (2002) 258 endgült, www.europa.eu.int/comm/employment_social/equ_opp/report2001_de.pdf, Stand: 17. Juli 2002.

blems bei der Bekämpfung der bestehenden Ungleichgewichte zwischen Männern und Frauen: gegenwärtig sind in vielen Bereichen keine aktuellen, nach Geschlechtern getrennten Daten verfügbar, so daß mangels statistischer Grundlagen teilweise nur schwerlich konkrete Verbesserungen geplant werden können.[2] Die für das Jahr 2001 geltenden Zahlen von Eurostat, (dem statistischen Amt der Europäischen Gemeinschaften), stammen daher aus den Jahren 1999 und 1997.[3]

In mehreren Politikbereichen wurden nach Ansicht der Kommission im Jahr 2001 Fortschritte erzielt, so enthält z.B. ein Richtlinienentwurf der Kommission zur Asyl- und Flüchtlingspolitik verbesserte Informationsrechte für Angehörige von Asylbewerbern und verlangt nach Geschlecht aufgeschlüsselte Angaben über die Bewerberzahlen. Auch sollen die Bedürfnisse von Frauen besser berücksichtigt werden, was Unterbringung und medizinische Versorgung betrifft. Ebenso wurden in der Umwelt- und der Wirtschaftspolitik Maßnahmen eingeleitet, die das Problembewußtsein fördern sollen. Auch im Bereich der Entwicklungshilfe sollte die Förderung der Gleichstellung der Geschlechter als Querschnittsaufgabe durch Fallstudien und Aktionsprogramme vorangetrieben werden.

Im Rahmen der 1999 angelaufenen Initiative „Frauen und Wissenschaft" wurde im Jahr 2001 eine große Konferenz veranstaltet, deren Ziel es war, Forschungsarbeiten zu diesem Thema zu analysieren. Über die Ergebnisse dieser Konferenz gibt der Kommissionsbericht keine Auskunft.

In ihrem jährlichen Beschäftigungspaket hat die Kommission an elf Mitgliedstaaten Empfehlungen zur Förderung der Geschlechtergleichstellung gerichtet; keine Empfehlung erhielten Frankreich, Belgien, die Niederlande und Dänemark. Warum dies so ist, verschweigt der Bericht der Kommission. Außerdem schlug sie eine Präzisierung der Leitlinie zum geschlechtsspezifischen Lohngefälle vor, weil in diesem Bereich kaum Fortschritte verzeichnet worden waren. Dieser Vorschlag wurde aber vom Rat abgelehnt.

Anläßlich des Frauentages am 8. März 2001 beschäftigte sich die Kommission schwerpunktmäßig mit dem Thema Frauenhandel. Besonderes Augenmerk lag auf der Verbesserung des Opferschutzes im Rahmen des Programms STOP II. Darüber hinaus erzielte der Rat politische Einigung über einen Rahmenbeschluß zur Bekämpfung des Menschenhandels, bei dem es in erster Linie um eine Angleichung der Strafrechtsvorschriften und Sanktionen geht.

Auf der Grundlage gemeinsamer Ziele für die Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung haben die Mitgliedstaaten im Juni 2001 erstmals ihre künftig alle zwei Jahre zu unterbreitenden Aktionspläne vorgelegt. Darin haben die meisten Mitgliedstaaten festgestellt, daß für Frauen, alleinerziehende Eltern und Opfer häuslicher Gewalt das Risiko, Opfer von Armut und sozialer Ausgrenzung zu werden, höher ist. Hierzu ist anzumerken, daß eine von fünf Frauen in der EU Gewalt von ihrem männlichen Partner erfährt und daß 95 % aller Gewaltakte in der Familie stattfinden. 1996 lebten 18 % aller Frauen und 16 % aller Männer in einem Haushalt mit geringem Einkommen.[4]

---

2 Europäische Kommission (Hrsg.), Gleichstellung von Männern und Frauen – Gleichheit des Arbeitsentgelts, Magazin zum Aktionsprogramm für die Gleichstellung von Frauen und Männern (2001-2005) Nr. 11/2001, S. 6.

3 vgl.: Statistik kurz gefaßt, Bevölkerung und soziale Bedingungen, Thema 3 – 5/2001: Allmähliche, aber zögerliche Annäherung der Verdienste von Frauen und Männern in der EU, www.europa.eu.int/comm/eurostat/public/datashop, Stand: 18. Juli 2002.

4 European Women's Lobby, Gender equality policy and legislation, Persistence of gender inequalities, Februar 2001, siehe www.womenlobby.org, Stand: 24. Juli 2002.

Die Kommission strebt ausweislich eines Beschlusses vom 19. Juni 2000 eine ausgewogenere Besetzung ihrer Ausschüsse und Sachverständigengruppen an; als Zielvorgabe wurde ein Anteil der Angehörigen jedes Geschlechts von mindestens 40 % festgelegt.

Im Jahr 2001 betrug der durchschnittliche Frauenanteil in sämtlichen Ausschüssen und Sachverständigengruppen der Kommission 28,8 %, in Führungspositionen war der Anteil jedoch wesentlich niedriger und soll in den nächsten Jahren verdoppelt werden. Bei den Ausschüssen, deren Mitglieder von der Kommission ernannt wurden, betrug der Anteil 30,5 %, in den Gremien, auf deren Zusammensetzung die Kommission keinen Einfluß hat, 28,4 %. Durchschnittlich werden die Posten in EU-Institutionen nur zu ca. 18 % von Frauen besetzt.

Großer Handlungsbedarf besteht auch nach wie vor auf nationaler Ebene: in nationalen Parlamenten betrug der Frauenanteil 1999 im Durchschnitt 21,4 %, in nationalen Regierungen 23,5 %.[5]

Der Ausschuß für Frauenrechte und Chancengleichheit des Europäischen Parlaments beklagt den geringen Anteil von Frauen im Europäischen Konvent.[6] Von 207 Delegierten sind nur 38 Frauen, unter den vier Vertretern der Europäischen Kommission keine einzige. Von den 13 Beobachtern sind nur zwei Frauen.

Neben den gemeinschaftlichen, zentral organisierten Aktivitäten gab es auch in den einzelnen EU-Mitgliedstaaten und EWR/EFTA-Ländern verschiedene Anstrengungen zur Förderung der Geschlechtergleichstellung und des Gender Mainstreaming.

So hat die österreichische Bundesregierung den Dienstleistungsauftrag zu einem österreichischen Frauentechnologieprojekt vergeben, dessen Hauptziel die Konzeption und Durchführung besonderer Maßnahmen zur Erhöhung des Frauenanteils im technischen und speziell im IT-Bereich ist. Die britische Regierung hat in verschiedenen Programmen Information und Beratung für Unternehmen und Hochschulen in bezug auf die Gleichstellung und Präsenz von Frauen vor allem im technischen Fachbereich bereitgestellt.

2. Schwerpunktthema 2001: Gleiches Arbeitsentgelt

Obwohl die Gleichheit des Arbeitsentgelts für Frauen und Männer sowohl im EG-Vertrag als auch in der Richtlinie zum gleichen Entgelt von 1975 verankert ist, verdienen Frauen nach wie vor nur 86 % dessen, was Männer in vergleichbaren Positionen verdienen. Während im öffentlichen Sektor die Diskrepanz weniger groß ist, beträgt der Unterschied im Industrie- und Dienstleistungssektor durchschnittlich 25 %.

Frauen mit Hochschulabschluß verdienen sogar nur 32 % dessen, was gleich qualifizierte Männer verdienen.

Dieser Trend verstärkt sich mit der Höhe der hierarchischen Stufe: die 10 % Spitzenverdienerinnen unter den Frauen in der EU verdienen im Durchschnitt 35 % weniger als die 10 % Spitzenverdiener unter den Männern. Besonders augenfällig ist die Diskrepanz in Frankreich, Italien und im Vereinigten Königreich.

Auf der unteren Ende der Lohnskala verdienen die 10 % der am schlechtesten bezahlten Frauen durchschnittlich 15 % weniger als die Männer der entsprechenden Gruppe.[7]

---

5 European Women's Lobby, Gender equality policy and legislation, Persistence of gender inequalities, Februar 2001, www.womenlobby.org, Stand: 24. Juli 2002.

6 Committee for Women's Rights and Equal Opportunity, Gender Equality Newsletter European Parliament, 2002, S. 2.

7 Europäische Kommission, Gleichstellung von Männern und Frauen – Gleichheit des

Eine weitere Verschlechterung der Einkommenssituation von Frauen ergibt sich auch mit zunehmendem Alter: erhalten sie im Alter von unter 30 Jahren noch durchschnittlich mindestens 80 % dessen, was Männer verdienen, so beträgt ihr Entgelt in höheren Altersstufen nur noch etwa 70 % vom Lohn der Männer gleichen Alters. Insgesamt liegt das Durchschnittsalter der erwerbstätigen Frauen unter dem der arbeitenden Männer.

Problematisch ist, daß durch die berufliche Segregation zwischen Männern und Frauen die jeweiligen Entgelte, die in den unterschiedlichen Tätigkeitsbereichen erzielt werden, teilweise schlecht vergleichbar sind. Auf nationaler Ebene werden daher zum Teil Berufe aus verschiedenen Sparten anhand von objektiven Maßstäben wie der Ausbildungsdauer verglichen, um das Vorliegen einer Diskriminierung zu überprüfen (s.u.).

Gleichzeitig stellt die ungleiche Verteilung von Männern und Frauen auf die verschiedenen Branchen, Sektoren und Berufe aber auch eine Hauptursache des Lohnunterschiedes dar. Denn die klassischerweise von Frauen bekleideten Berufe genießen in der Öffentlichkeit insgesamt ein schlechteres Ansehen, so wie die von Frauen geleistete Arbeit allgemein geringer eingeschätzt wird als die der Männer.[8]

Die Gleichheit des Arbeitsentgelts wurde deswegen als erstes Schwerpunktthema im Rahmen der Rahmenstrategie 2001-2005 gewählt, weil die in Europa bestehenden Ungleichheiten in der Arbeitswelt hier am deutlichsten zu Tage treten. Angesichts der vom Europäischen Rat in Lissabon gesetzten Ziele einer Anhebung der Beschäftigungsquote der Frauen von derzeit 53 % auf 60 % im Jahr 2010 und der Verbesserung der Arbeitsqualität sieht die Europäische Kommission hier einen deutlichen Handlungsbedarf.

Im Jahr 1999 wurde diese Zielvorgabe nur von sieben EU-Mitgliedern erfüllt, nämlich von Deutschland, Finnland, den Niederlanden, Österreich, Portugal, Schweden und dem Vereinigten Königreich. Die geringste Quote erreichte Spanien mit weniger als 40 %.[9]

Zur Förderung dieses Zieles hat der Rat „Beschäftigung und Sozialpolitik" neun Indikatoren zur Erfassung geschlechtsspezifischer Lohnunterschiede festgelegt und die Kommission und die Mitgliedstaaten aufgefordert, die verfügbaren Statistiken zu verbessern und einschlägige Forschungsarbeit voranzutreiben.

Das Europäische Parlament hat einen Bericht zum Thema Entgeltgleichheit angenommen und darin den Kommissionsvorschlag befürwortet, nationale Zielvorgaben festzulegen.

Im Zuge der Europäischen Beschäftigungsstrategie haben einige Mitgliedstaaten der Existenz eines geschlechtsspezifischen Lohngefälles Rechnung getragen und Initiativen zu seinem Abbau angekündigt. Die Ansätze bleiben jedoch eher vage, auch läßt das Engagement der Sozialpartner zu wünschen übrig, welche die Lohnunterschiede in ihren Tarifverhandlungen bisher kaum ansprechen.

Die im Rahmen des Aktionsprogrammes 2001 unterstützten transnationalen Maßnahmen zum Schwerpunktthema „gleiches Entgelt" betrafen Aspekte wie den Austausch der Ergebnisse bereits vorliegender Analysen und Forschungsarbeiten und den Austausch von „Good Practice", sowie die Überprüfung der Arbeitsplatzklassifizie-

---

Arbeitsentgelts, Magazin zum Aktionsprogramm für die Gleichstellung von Frauen und Männern (2001-2005), Nr. 11/2001, S. 8.

8 Europäische Kommission, Gleichstellung von Männern und Frauen – Gleichheit des Arbeitsentgelts, Magazin zum Aktionsprogramm für die Gleichstellung von Frauen und Männern (2001-2005), Nr. 11/2001, S. 7.

9 Jahresbericht 2000 der Europäischen Kommission, Chancengleichheit für Frauen und Männer in der Europäischen Union, S. 17.

rungs- und Entgeltsysteme, um herauszufinden, ob sie zur Entstehung geschlechtsspezifischer Ungleichheiten beitragen.

Weiterhin wird angemahnt, die Frage des gleichen Entgelts in Kollektivverhandlungen durch die Sozialpartner und als Rechtsanspruch auf legislativem Wege zu regeln.

Daneben sollte die Rolle von Erziehung, Information, Ausbildung und Medien genauer beleuchtet werden.

Für die insgesamt 27 im Jahr 2001 ausgewählten Projekte wurden insgesamt 8 Mio. Euro bereitgestellt.

Das Hauptproblem bei der Durchsetzung gleichen Entgelts für gleichwertige Arbeit scheint jedoch zu sein, daß die Finanzierung der strukturellen Veränderungen ungeklärt ist. Beispielsweise hat die Kommission im Jahr 1996 in einem Leitfaden für Arbeitgeber und Gewerkschaften vorgeschlagen, die geschlechtsspezifischen Abgrenzungen abzuschaffen und das für Männer übliche, höhere Entgelt auch an Frauen bzw. in frauenspezifischen Branchen zu bezahlen.[10] Wie die Mehrkosten hierfür ausgeglichen werden sollten, hat sie bis heute offen gelassen.

Die Schwerpunktthemen des Gleichstellungsprogramms für die kommenden Jahre betreffen folgende Prioritäten:

2002-03: Vereinbarkeit von Familie und Beruf;

2003-04: Frauen in Entscheidungsprozessen;.

2004-05: Geschlechtsspezifische Stereotype.

3. Rechtliche Entwicklungen

Die Kommission schlug im Jahr 2001 eine Aktualisierung der aus dem Jahr 1976 stammenden Richtlinie 75/117/EWG zur Gleichbehandlung im Bereich der Beschäftigung vor. Damit soll einer Änderung der öffentlichen Einstellung und den zahlreichen Urteilen des EuGH auf diesem Gebiet Rechnung getragen werden.

Darüber hinaus soll eine Kohärenz mit den im Jahr 2000 verabschiedeten Richtlinien herbeigeführt werden, welche unter anderem Diskriminierungen aufgrund der Rasse, der Religion, des Alters oder der sexuellen Ausrichtung betreffen.

Erhofft wird von der Änderung der Richtlinie zur Gleichbehandlung im Bereich der Beschäftigung vor allem ein geschärftes Bewußtsein dafür, daß sexuelle Belästigung eine Form der geschlechtsspezifischen Diskriminierung darstellt. Dies soll durch Begriffsdefinitionen klargestellt werden.

Außerdem werden die Mitgliedstaaten verpflichtet, Gleichstellungsstellen einzurichten, deren Befugnisse durch die neu gefaßte Richtlinie festgelegt werden.

An die Adresse der Arbeitgeber richtet der Änderungsentwurf die Aufforderung, jährliche Gleichstellungspläne zu erstellen.

Über die von der Kommission geplanten Änderungen hinaus hat das Europäische Parlament in seinem Entwurf vorgeschlagen, den gerichtlichen Rechtsschutz und den Entschädigungsanspruch von Diskriminierungsopfern festzulegen und das Recht auf Mutter- und Vaterschaftsurlaub zu stärken, insbesondere das Recht, nach wahrgenommenem Elternurlaub an den Arbeitsplatz zurückzukehren.

Im übrigen fordert es die Sozialpartner auf, in Kollektivvereinbarungen Antidiskriminierungsvorschriften festzulegen.

Die Umsetzungsfrist der Richtlinie 97/80/EG über die Beweislast bei Diskriminierung aufgrund des Geschlechts ist am 1. Januar 2001 abgelaufen. Sie sieht eine Verlagerung der Beweislast vor und stärkt die Position der klagenden Partei. Diese muß Tatsachen lediglich glaubhaft machen oder entsprechende statistische Daten präsentieren, die das Vorliegen einer Diskri-

---

10 Europäische Kommission, Gleichstellung von Männern und Frauen – Gleichheit des Arbeitsentgelts, Magazin zum Aktionsprogramm für die Gleichstellung von Frauen und Männern (2001-2005), Nr. 11/2001, S.13.

minierung vermuten lassen. Dem Arbeitgeber obliegt dann der Gegenbeweis, daß keine Verletzung des Gleichbehandlungsgrundsatzes vorgelegen hat.

Die einzelnen Umsetzungsvorschriften der Mitgliedstaaten werden derzeit von der Kommission geprüft.

Auch durch den Europäischen Gerichtshof wurde die Gleichbehandlung von Frauen vorangetrieben.

Schon vor geraumer Zeit hatte er entschieden, daß die Weigerung, eine Frau einzustellen oder ihren Arbeitsvertrag zu verlängern, eine ungerechtfertigte unmittelbare Diskriminierung aufgrund des Geschlechts darstellt, falls sie durch eine Schwangerschaft begründet ist.[11]

Mittlerweile hat er bekräftigt, daß dies auch für befristete Arbeitsverträge gilt.[12]

Außerdem entschied der EuGH, daß eine Bestimmung des französischen Pensionsgesetzbuches, welche die Anrechnung von Erziehungszeiten auf das Pensionsalter auf Frauen beschränkt, diskriminierend und daher gemeinschaftsrechtswidrig ist.[13] Dasselbe gilt für Zeiten, in denen der Ehegatte wegen einer Behinderung gepflegt wird.[14]

Auf der Ebene der Mitgliedstaaten gibt es ebenfalls positive Entwicklungen, die der Kommissionsbericht hervorhebt.

Durch einen finnischen Kollektivvertrag wurde eine sogenannte Gleichstellungszulage eingeführt, die in Niedriglohnsektoren das Arbeitsentgelt von Frauen aufstocken soll, die trotz Überqualifikation und der Schwere der Arbeit zu gering entlohnt werden. In Dänemark wurde das Arbeitsgesetzbuch transparenter gestaltet; Arbeitgeber mit mehr als zehn Beschäftigten müssen nunmehr nach Geschlecht aufgeschlüsselte Lohnstatistiken führen. Gleichzeitig wurde in den Gesetzen über Gleichbehandlung, Geschlechtergleichstellung, Kinderbetreuung, Gleichheit des Arbeitsentgelts und Betriebsrenten der Grundsatz der Aufteilung der Beweislast verankert. Auch wurde, in Übereinstimmung mit entsprechenden gemeinschaftlichen Rechtsvorschriften, eine Definition des Begriffs der mittelbaren Diskriminierung eingeführt und der Aspekt der sexuellen Belästigung abgedeckt.

Das ergänzte Gleichstellungsgesetz in Schweden verpflichtet die Arbeitgeber, jährlich einen Aktionsplan für die Gleichheit des Arbeitsentgelts zu erstellen.

In Norwegen enthält eine Überarbeitung des Gesetzes über die Gleichstellung der Geschlechter eine Verschärfung der Vorschriften, die alle öffentlichen Stellen verpflichten, die Gleichstellung in sämtlichen sozialen Lebensbereichen zu fördern. In Griechenland wurde im Wege eines nationalen Kollektivvertrages bezahlter Vaterschaftsurlaub eingeführt; in Finnland, Frankreich und im Vereinigten Königreich wurden entsprechende Gesetzentwürfe vorgelegt. Der Mutterschaftsurlaub in Griechenland, Irland und den Niederlanden wurde gesetzlich ausgeweitet.

Der Gleichstellungsgedanke hat in zunehmendem Maße auch die nationalen Gerichte erreicht. So entschied das britische Employment Appeals Tribunal, daß die Definition der „Vergleichsperson" weiter zu fassen sei, so daß sich die Bediensteten einer Behörde sich mit denjenigen einer anderen Behörde vergleichen können, selbst wenn die zugrundeliegenden Lohn- und Gehaltstabellen unabhängig voneinander festgelegt werden. In Schweden können zukünftig sogar Krankenschwestern mit Technikern verglichen werden.

4. Erweiterung

Bei den Beitrittsverhandlungen mit den Bewerberländern stellt die Chancengleichheit einen Bestandteil des Acquis Com-

---

11 Rechtssache Dekker, C-177/88, Rn. 12.

12 Rechtssache Melgar, C-438/99, Rn. 47 und Rechtssache Tele Danmark, C-109/00, Rn. 31.

13 Rechtssache Griesmar, C-366/99, Rn. 67.

14 Rechtssache Mouflin, C-206/00, Rn. 31.

munautaire, also des von den Kandidaten zu übernehmenden Besitzstandes, dar.

Zu ihrer Gewährleistung müssen die Beitrittsländer neun Richtlinien umsetzen, unter anderem bezüglich gleichem Entgelt, Schwangerschaftsschutz, Beweislast bei Diskriminierung und sozialer Sicherheit.

Während Litauen mit sieben vollständig umgesetzten Richtlinien und Tschechien mit sechs umgesetzten Richtlinien positive Beispiele darstellen, geben andere Beitrittsstaaten der Kommission Anlaß zur Sorge. Namentlich erwähnt sie hierbei Bulgarien, Malta, Slowenien und Zypern. (Rumänien, dessen schleppende Fortschritte ebenfalls erwähnt werden, hatte allerdings nach dem Jahresbericht 2000 der Kommission bereit sechs Richtlinien vollständig und zwei teilweise umgesetzt.)

In der Türkei wurden nach dem Bericht der Kommission keine Fortschritte im Bereich der Gesetzgebung festgestellt.

Voraussetzung für die Übernahme und Umsetzung des Acquis ist die Schaffung entsprechender administrativer und institutioneller Strukturen.

Eine Vorreiterrolle wird auch hier von Litauen eingenommen.

In Rumänien wurde eine beratende interministerielle Kommission für die Gleichbehandlung von Männern und Frauen eingesetzt, die einen staatlichen Aktionsplan erarbeiten soll. Fraglich ist allerdings dessen Finanzierung. In Lettland und in der Slowakei wurden Strategiepapiere zum Thema Chancengleichheit verabschiedet, hier bleibt wiederum abzuwarten, ob die hierin vorgeschlagenen Maßnahmen ausreichend finanziert werden.

Schleppend sind hingegen die Fortschritte bei der effektiven Umsetzung des Acquis in Bulgarien, Malta, Polen, der Tschechischen Republik und in Zypern.

5. Außenbeziehungen und Entwicklungszusammenarbeit

Eines der drängendsten Probleme der EU im Zusammenhang mit der Erweiterung stellt der Menschenhandel dar. Trotz der Schwierigkeiten bei der Ermittlung konkreter Zahlen geht die Kommission davon aus, daß jährlich etwa 500.000 Frauen nach Westeuropa verschleppt werden. Die Beitrittsländer fungieren hierbei als Herkunfts-, Transit- und Zielländer.

In den letzten Jahren zeichnet sich ein Anstieg der Zahl der aus Mitteleuropa (30 %) und Osteuropa (40 %, einschließlich GUS) stammenden Opfer ab. Nach Ansicht der IOM (International Organisation for Migration) stammen 300.000 der Opfer aus dem Balkan.[15] Daneben befinden sich nach wie vor zahlreiche Frauen aus Afrika, Asien und Lateinamerika unter den Opfern. Da diese Geschäfte hauptsächlich von der organisierten Kriminalität geführt werden, welche besonders durch die hohen Profite und niedrigen Strafen angezogen wird, hat die Kommission im Jahr 2001 Vorschläge vorgelegt, die darauf abzielen, Menschenhandel in allen Mitgliedstaaten als Straftat zu verfolgen und hohe Strafen zu verhängen, die eine tatsächliche Abschreckungswirkung entfalten sollen. Darüber hinaus strebt sie eine verbesserte Zusammenarbeit bei der Rechtsdurchsetzung an. Das Mandat von Europol wurde auf die Bekämpfung des Menschenhandels ausgeweitet.

Eine weitere Facette stellt der Opferschutz dar.

Zunächst gilt es, die Prävention durch verbesserte Information in den Herkunftsländern zu stärken. Gleichzeitig muß in den Ländern der EU das Bewußtsein für die Problematik geschärft werden.

Ferner soll den Opfern besser geholfen werden, unter anderem durch den Euro-

---

15 International Organization for Migration, Trafficking in Migrants, Quarterly Bulletin Nr. 23, April 2001, Seite 5; vgl. www.iom.int/iom/publications, Stand: 26. Semptember 2002.

päischen Sozialfonds, sowie auch durch Rehabilitationsprojekte auf nationaler Ebene.

Im Rahmen des MEDA-Programms zur Umsetzung der Europa-Mittelmeer-Partnerschaft wurde im Juli 2001 ein Euromed-Forum zur Rolle der Frau im Wirtschaftsleben auf Initiative der belgischen Ratspräsidentschaft abgehalten. Hierbei wurde beschlossen, einen Teil der zur Verfügung stehenden Mittel von 6 Mio. Euro für Maßnahmen zur Förderung der Chancengleichheit der Frauen bereitzustellen. Als Schwerpunkte wurden der Arbeitsmarktzugang der Frauen und die Förderung der Rolle der Frau in der Unternehmenswelt festgelegt.

Das vom 4. bis 6. Dezember 2001 organisierte Gipfeltreffen afghanischer Frauen endete mit der Erklärung von Brüssel, in der die Teilnehmerinnen ihre Zukunftsvisionen für das Land formulierten. Auf einer parallel von Frauenrechtlerinnen veranstalteten Zusammenkunft wurde nachdrücklich gefordert, beim Wiederaufbau Afghanistans die Frauen in die Mittelvergabe einzubeziehen.

Im Bereich der Entwicklungshilfe, insbesondere der Gesundheitsfürsorge gegen HIV und im Bereich des Handels wurden die geschlechtsspezifischen Dimensionen zu einem Bestandteil der EU-Politik gemacht.

6. Perspektiven für 2002

Das Arbeitsprogramm der Kommission für das Jahr 2002 sieht eine Bewertung der geschlechtsspezifischen Auswirkungen von Maßnahmen in Politikfeldern, in denen bisher kein Gender Mainstreaming betrieben wurde, vor. Auch sollen alle Dienststellen verstärkte Anstrengungen zur Erhebung von nach Geschlecht aufgeschlüsselten Statistiken unternehmen und Gender Mainstreaming-Module in die Fortbildungspläne der Mitarbeiter einbeziehen.

Ferner beabsichtigt die Kommission, im Jahr 2002 zu untersuchen, warum die Richtlinie über Elternurlaub so wenig von Vätern genutzt wird. Außerdem will sie einen Vorschlag für eine Richtlinie über Diskriminierung aufgrund des Geschlechts vorlegen, mit deren Hilfe geschlechtsspezifische Ungleichbehandlung auch auf anderen Gebieten als dem der Beschäftigung und der sozialen Sicherheit bekämpft werden soll.

Auf dem Gipfel von Barcelona im März 2002 hat der Europäische Rat das zwei Jahre zuvor in Lissabon festgesetzte Ziel überprüft, bis 2010 die Union zum wettbewerbsfähigsten und dynamischsten wissensbasierten Wirtschaftsraum mit dauerhaftem Wachstum, Vollbeschäftigung und einem starken wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt zu machen. Zur Stärkung vor allem der letzten beiden Aspekte kommt der Beseitigung der Ungleichheiten zwischen Männern und Frauen nach Ansicht des Europäischen Rates eine wesentliche Bedeutung zu. Deshalb hat er die Mitgliedstaaten aufgefordert, Hemmnisse abzubauen, die Frauen vom Geschäftsleben ausschließen. Insbesondere sollen bis 2010 für mindestens 90 % der Kinder zwischen drei Jahren und dem Schulpflichtalter und für mindestens 33 % der Kinder unter drei Jahren Betreuungsplätze zur Verfügung stehen.

Angesichts des Schwerpunktthemas des Jahres 2002, Vereinbarkeit von Familie und Beruf, bleibt gerade im Bereich der Einbindung von Frauen in die Arbeitswelt noch viel zu tun.

Momentan verrichten Frauen mehr als 80 % der Hausarbeit und verwenden fast doppelt soviel Zeit auf unbezahlte Kinderbetreuung wie Männer.[16]

Die Europäische Union strebt eine Gesamtbeschäftigungsquote von 70 % bis zum Jahr 2010 und eine Anhebung der

---

16 European Women´s Lobby, Gender equality policy and legislation, Persistence of gender inequalities, Februar 2001, http://www.womenlobby.org, Stand: 24. Juli 2002.

Frauenbeschäftigungsquote von derzeit 53 % auf 60 % an. (s.o.) Dieses Ziel bezeichnet der Kommissionsbericht selbst als ehrgeizig, angesichts der aktuell schwierigen konjunkturellen Lage und deren Folgen speziell für die Arbeitsplatzsituation von Frauen scheint es zumindest sehr idealistisch.

Im Zuge der Erweiterung kann die EU voraussichtlich von den vergleichsweise hohen Beschäftigungsquoten der Frauen in den mittel- und osteuropäischen Ländern profitieren; so liegt die Quote in Rumänien bei ca. 65 % und in Litauen bei ca. 61 % (gegenüber den traditionell niedrigeren Werten in Mittelmeerländern wie Malta mit 41 % und Zypern mit 49 %.). Allerdings ist aufgrund des erwarteten Arbeitsplatzrückganges auch in klassischen „Frauen-Branchen" mit einem Rückgang der Beschäftigungsquote der Frauen in den Bewerberländern zu rechnen.[17]

Die spanische Ratspräsidentschaft hat im ersten Halbjahr 2002 das Thema „Gewalt", insbesondere häusliche Gewalt, zu einem der vorrangigen Themen ihres Vorsitzes erklärt; Maßnahmen wie die Entwicklung von Indikatoren für Gewalt und von „Good Practice" zu ihrer Bekämpfung sollen vom dänischen Ratsvorsitz fortgesetzt werden.

Auch bei diesem Thema ist es wichtig, die Entwicklung in den Bewerberländern im Auge zu behalten, wo insbesondere in Estland, Rumänien und der Slowakei eine Zunahme der häuslichen Gewalt verzeichnet wurde.

Daneben soll der Strukturfonds in stärkerem Maß zur Verwirklichung der Geschlechtergleichstellung beitragen; auf dem Gebiet von Justiz und Innerem wird an der Entwicklung des Konzepts für die Unterstützung der Opfer des Menschenhandels weitergearbeitet.

Insgesamt macht der Bericht der EU-Kommission deutlich, daß auf dem Gebiet des Gender Mainstreaming viele Problempunkte zwar bereits erkannt worden sind, aber daß häufig das Bewußtsein und der politische Wille fehlt, sie anzugehen. Nach wie vor wird offenbar die Gleichbehandlung von Frauen bisweilen eher als ein kosmetisches Problem gesehen, welches in Programmen und Aktionsplänen abgehandelt wird, für das aber auf europäischer wie auf nationaler Ebene noch nicht genügend Mittel bereitgestellt und kaum strukturelle Veränderungen vorgenommen werden.

---

[17] Jahresbericht 2000 der Europäischen Kommission, Chancengleichheit für Frauen und Männer in der Europäischen Union, Seite 30.

Der Fall *Banković* oder Wie eine Lücke geschaffen wird

Bernhard Schäfer

Inhaltsübersicht

1. Sachverhalt

2. Die anwendbaren Regeln der Auslegung und die Bedeutung des Ausdrucks „ihrer Herrschaftsgewalt unterstehenden" („within their jurisdiction")

3. Extraterritoriale Akte, die als Ausübung der Jurisdiktion anerkannt sind

4. Fallen die Beschwerdeführer daher unter die Jurisdiktion der beklagten Staaten?

5. Anmerkungen

Am 12. Dezember 2001 erklärte der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte (Gerichtshof, EGMR) einstimmig die Beschwerde von Vlastimir und Borka Banković sowie vier weiteren Beschwerdeführern gegen Belgien und andere europäische NATO-Staaten gemäß Art. 35 Abs. 3 und 4 der Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten (EMRK)[1] als mit den Vorschriften der Konvention unvereinbar und somit für unzulässig.[2] Dabei stützt sich die Entscheidung darauf, daß die Beschwerdeführer und ihre verstorbenen Verwandten nicht der Hoheitsgewalt der beklagten Vertragsstaaten im Sinne des Art. 1 EMRK wegen des in Frage stehenden extraterritorialen Akts unterstanden haben.

Nach einer knappen Sachverhaltsschilderung sollen im folgenden die Entscheidungsgründe im wesentlichen wiedergegeben werden, bevor im Anschluß daran auf diese und das vom Gerichtshof gefundene Ergebnis kritisch eingegangen wird.

1. Sachverhalt

Die Beschwerdeführer rügen in ihrem Vortrag die Verletzung der Art. 2 (Recht auf Leben), Art. 10 (Meinungsäußerungsfreiheit) und Art. 13 (Recht auf eine wirksame Beschwerde) EMRK durch die europäischen Staaten der Nordatlantikvertragsorganisation (NATO) wegen der Bombardierung eines serbischen Rundfunkgebäudes der Radio Televizije Srbije (RTS) am 23. April 1999. Dabei wurden Verwandte der Beschwerdeführer getötet und der sechste Beschwerdeführer verletzt. Insgesamt kamen bei dem Angriff 16 Personen zu Tode und 16 weitere wurden schwer verletzt.

Zur Klärung der damit verbundenen materiellrechtlichen Fragen durch den Gerichtshof kam es indes nicht.[3] Im Mittelpunkt

---

1 Vom 4. November 1950, ETS Nr. 5, BGBl. 1952 II S. 685, 953, in der zuletzt geänderten Fassung durch Protokoll Nr. 11 vom 11. Mai 1994, ETS Nr. 155, BGBl. 1995 II S. 579; Neufassung in BGBl. 2002 II S. 1055.

2 Zulässigkeitsentscheidung der Großen Kammer vom 12. Dezember 2001, *Banković et al. v. Belgien et al.* (Nr. 52207/99), § 85. Diese und weitere Entscheidungen ohne Quellenangabe können unter http://www.echr.coe.int/Eng/Judgments.htm abgerufen werden. Die weiteren beklagten NATO-Staaten neben Belgien sind: die Tschechische Republik, Dänemark, Frankreich, Deutschland, Griechenland, Ungarn, Island, Italien, Luxemburg, die Niederlande, Norwegen, Polen, Portugal, Spanien, die Türkei und das Vereinigte Königreich.

3 Zu der in materiellrechtlicher Hinsicht interessanten Frage des Verhältnisses zwi-

stand vielmehr die Frage, ob die Beschwerde überhaupt zulässig ist, da die Regierungen der beklagten Staaten bestritten, daß die Beschwerdeführer und deren verstorbenen Verwandten zum maßgeblichen Zeitpunkt der Hoheitsgewalt der beklagten Staaten unterlagen. Die Beschwerde sei deshalb „ratione personae" mit den Vorschriften der EMRK unvereinbar.[4] Die Beschwerdeführer hielten die Beschwerde dagegen „ratione loci" mit den Vorschriften der EMRK für vereinbar, da die Beschwerdeführer und deren Verwandten mit dem Luftangriff gegen die RTS der Hoheitsgewalt der beklagten Staaten unterstanden hätten.[5] Der Gerichtshof hatte sich somit mit der Frage auseinanderzusetzen, ob die Beschwerdeführer und ihre verstorbenen Verwandten zum betreffenden Zeitpunkt der Hoheitsgewalt der beklagten Staaten i.S.d. Art. 1 EMRK unterstanden. Dabei kam er zu dem schon oben erwähnten Ergebnis.

2. Die anwendbaren Regeln der Auslegung und die Bedeutung des Ausdrucks „ihrer Herrschaftsgewalt unterstehenden" („within their jurisdiction")

Die Große Kammer des EGMR stellt in ihrer Entscheidungsbegründung zunächst nochmals klar, daß die tatsächliche Verbindung zwischen den Beschwerdeführern und den beklagten Staaten der angefochtene Akt (die Bombardierung) ist, welcher, wo auch immer beschlossen, außerhalb des Territoriums dieser Staaten ausgeführt wurde oder seine Auswirkungen hatte (extraterritorialer Akt).[6]

Es folgt der Versuch des Gerichtshofs, den Begriff der Herrschaftsgewalt – der Jurisdiktion („jurisdiction") – mittels der einschlägigen Vorschriften der Wiener Vertragsrechtskonvention (WVRK)[7], die bei der Auslegung der EMRK zu beachten seien, auszulegen. Dabei hebt er hinsichtlich der gewöhnlichen Bedeutung des Begriffs hervor, daß aus Sicht des Völkerrechts die Jurisdiktionskompetenz eines Staates primär territorial bestimmt werde, wobei die Ausübung extraterritorialer Jurisdiktion durch das Völkerrecht nicht ausgeschlossen sei. Gleichwohl würden die angeführten Grundlagen hierfür (z.B. die „effects doctrine") durch die souveränen territorialen Rechte anderer betroffener Staaten definiert und beschränkt. So sei ein Staat zur Ausübung seiner Hoheitsgewalt auf dem Gebiet eines anderen Staates ohne dessen Einwilligung nicht befugt, es sei denn, es handele sich um eine Besatzungsmacht, die zumindest in mancherlei Beziehungen Hoheitsgewalt auszuüben

---

schen internationalem Menschenrechtsschutz und humanitärem Völkerrecht sowie zur Durchsetzung humanitären Völkerrechts mittels internationaler Menschenrechtsmechanismen siehe z.B. *Christina M. Cerna*, Human rights in armed conflict: implementation of international humanitarian law norms by regional intergovernmental human rights bodies, in: F. Kalshoven/Y. Sandoz (Hrsg.), Implementation of International Humanitarian Law, 1989, S. 31-67; *Hans-Joachim Heintze*, Europäischer Menschenrechtsgerichtshof und Durchsetzung des humanitären Völkerrechts, in: ZRP 2000, S. 506-511; *Aisling Reidy*, The approach of the European Commission and Court of Human Rights to international humanitarian law, in: IRRC Nr. 324 (1998), S. 513-529; *Thilo Rensmann*, Menschenrechtsschutz im Inter-Amerikanischen System: Modell für Europa?, in: VRÜ 33 (2000), S. 137, 151-156; *Stefanie Schmahl*, Der Menschenrechtsschutz in Friedenszeiten im Vergleich zum Menschenrechtsschutz im Krieg, in: J. Hasse/E. Müller/ P. Schneider (Hrsg.), Humanitäres Völkerrecht, 2001, S. 41-77.

4 *Banković et al. v. Belgien et al.*, § 35, mit Ausführungen in §§ 36-45.

5 Ebenda, § 46, mit weiterer Begründung in §§ 46-53.

6 Ebenda, § 54. Zu den folgenden weiteren Ausführungen des EGMR im einzelnen siehe §§ 55-66.

7 Wiener Übereinkommen über das Recht der Verträge vom 23. Mai 1969, UNTS Bd. 1155 S. 331, BGBl. 1985 II S. 926. Siehe Art. 31-33 WVRK.

vermag.[8] Der Gerichtshof ist deshalb der Ansicht, daß Art. 1 EMRK diesen gewöhnlichen, im wesentlichen territorialen Begriff der Jurisdiktion reflektiere. Andere Grundlagen der Jurisdiktion seien außergewöhnlich und bedürften spezieller Rechtfertigung in den jeweils besonderen Umständen des Falles.

Des weiteren untersucht der EGMR die diesbezügliche Staatenpraxis und stellt fest, daß bisher kein Vertragsstaat in Bezug auf extraterritoriale Kampfeinsätze (z.B. im zweiten Golfkrieg) eine Abweichung i.S.d. Art. 15 EMRK nach dessen Abs. 3 angezeigt habe. Derogationserklärungen seien bisher nur von der Türkei und dem Vereinigten Königreich hinsichtlich interner Konflikte in der Südosttürkei bzw. Nordirland eingereicht worden. Der EGMR kommt somit zu dem Schluß, daß das Vorbringen der Beschwerdeführer, wonach Art. 15 EMRK Krieg und öffentlichen Notstand allgemein, ob innerhalb oder außerhalb des eigenen Territoriums erfasse, hiernach keine Basis fände. Art. 15 EMRK sei selbst unter der Jurisdiktionslimitation des Art. 1 EMRK zu lesen.

Dieser Argumentation folgt – bereits an dieser Stelle (vgl. hierzu unten) – die vom EGMR aus den Materialien zum Vertragsschluß (Travaux préparatoires) gezogene Schlußfolgerung, daß der im wesentlichen territoriale Begriff der Jurisdiktion durch die Vertragsmaterialien bestätigt würde.[9]

Auf die Bedeutung der Travaux préparatoires kommt der Gerichtshof wieder zurück, nachdem er, unter Verweis auf seine bisherige Rechtsprechung,[10] erneut hervorhebt, daß der Begriff der Konvention als ein lebendiges Instrument („living instrument") im Lichte gegenwärtiger Bedingungen zu interpretieren sei. Dies gelte nicht nur in bezug auf materiellrechtliche Verbürgungen der EMRK, sondern auch hinsichtlich der Kompetenzen der Vertragsorgane.[11] Dies bedeute (hier etwas verallgemeinert ausgedrückt[12]), daß die Vorschriften der Konvention nicht allein im Einklang mit den Absichten ihrer Autoren, wie vor – inzwischen – mehr als 50 Jahren zum Ausdruck gebracht, ausgelegt werden können. Selbst wenn eine andere damalige Ansicht festgestellt werden könnte, einer Zeit, als eine Minderheit der heutigen Vertragsstaaten die Konvention verabschiedete, könne ein solcher Beweis nicht entscheidend sein. Der EGMR schränkt diese Aussage in der vorliegenden Entscheidung jedoch wieder ein, in dem er auf die Bedeutung von Art. 1 EMRK und den Unterschied zu der im *Loizidou*-Fall zu entscheidenden Frage hinweist und, wie schon gesagt, wieder auf die Bedeutung der Travaux préparatoires zurückkommt:

„In any event, the extracts from the Travaux préparatoires […] constitute a clear indication of the intended meaning of Article 1 of the Convention which cannot be ignored. The Court would emphasise that it is not interpret-

---

8 Zur Besatzung siehe insbesondere Art. 42-56 der Ordnung der Gesetze und Gebräuche des Landkrieges (Haager Landkriegsordnung), Anlage zum Abkommen (IV) betreffend die Gesetze und Gebräuche des Landkrieges vom 18. Oktober 1907, Martens, 3 Nouveau Recueil Général de Traités, 3ème sér. (1862-1910), S. 461, RGBl. 1910, S. 107, 132; Art. 27-34 und 47-78 des Genfer Abkommens zum Schutze von Zivilpersonen in Kriegszeiten (IV. Genfer Abkommen) vom 12. August 1949, UNTS Bd. 75 S. 287, BGBl. 1954 II S. 917, ber. 1956 II S. 1586. Im einzelnen hierzu *Hans-Peter Gasser*, Schutz der Zivilbevölkerung, in: Dieter Fleck (Hrsg.), Handbuch des humanitären Völkerrechts in bewaffneten Konflikten, 1994, S. 193-225 (§§ 525-581).

9 Weiter hierzu *Banković et al. v. Belgien et al.*, §§ 19-21 und 63, sowie unten.

10 Z.B. *V. v. Vereinigtes Königreich* (Nr. 24888/94), [Große Kammer] Urteil vom 16. Dezember 1999, Reports 1999-IX, S. 111, § 72.

11 Mit Verweis auf *Loizidou v. Türkei* (Nr. 15318/89), [Große Kammer] Urteil vom 23. März 1995 (preliminary objections), Series A 310, § 71.

12 Auf den Fall bezogen siehe *Loizidou v. Türkei* (preliminary objections), a.a.O., § 71. Vgl. Zusammenfassung in *Banković et al. v. Belgien et al.*, § 64.

ing Article 1 'solely' in accordance with the Travaux préparatoires or finding those Travaux 'decisive'; rather this preparatory material constitutes clear confirmatory evidence of the ordinary meaning of Article 1 of the Convention as already identified by the Court (Article 32 of the Vienna Convention 1969)."[13]

3. Extraterritoriale Akte, die als Ausübung der Jurisdiktion anerkannt sind

Der EGMR wendet sich sonach den Fällen zu, die von extraterritorialer Relevanz sind und als Ausübung der Jurisdiktion im Sinne des Art. 1 EMRK angesehen werden können.[14] Hervorgehoben wird zunächst, daß der Gerichtshof nur in außergewöhnlichen Fällen Akte der Vertragsstaaten, die außerhalb des eigenen Territoriums ausgeübt wurden oder dort Auswirkungen hervorriefen, als Ausübung hoheitlicher Gewalt i.S.v. Art. 1 EMRK anerkannt hat. Genannt werden die Fälle der Auslieferung oder Ausweisung einer Person, welche unter Umständen von Art. 2 und/oder 3 EMRK erfaßt werden und dementsprechend die Verantwortung jenes Staates unter der Konvention auslösen können;[15] Handlungen staatlicher Organe, welche außerhalb des Territoriums Wirkungen entfalten oder ausgeführt werden;[16] gewohnheitsrechtlich oder vertraglich anerkannte Aktivitäten der diplomatischen und konsularischen Vertreter im Ausland sowie an Bord von Flugzeugen und Schiffen, die in dem betreffenden Staat registriert oder unter deren Flagge stehen; und der Fall, daß ein Vertragsstaat als Folge rechtmäßiger oder unrechtmäßiger militärischer Aktionen effektive Kontrolle über ein Gebiet außerhalb seines eigenen Territoriums ausübt.[17]

Der Gerichtshof faßt seine bisherige Rechtsprechung, insbesondere in bezug auf letztgenannte Konstellation, nochmals zusammen. Sie demonstriere, daß seine Anerkennung der Ausübung extraterritorialer Jurisdiktion eines Vertragsstaates außergewöhnlich sei. Er habe diese anerkannt, wenn der beklagte Staat durch die effektive Kontrolle des betreffenden Territoriums und deren Einwohner im Ausland als Konsequenz militärischer Okkupation oder durch Konsens, Einladung oder Einwilligung der Regierung dieses Gebietes die ganze oder ein Teil der öffentlichen Gewalt ausübe, die normalerweise durch jene Regierung ausgeübt würde.[18]

---

13 *Banković et al. v. Belgien et al.*, § 65. Das diesen Abschnitt abschließende Zitat aus der *Soering* Entscheidung sagt in diesem Zusammenhang nichts aus; es sollte wohl als Vorwegnahme der diesem folgenden Überlegungen dienen. *Soering v. Vereinigtes Königreich* (Nr. 14038/88), Urteil vom 7. Juli 1989, Series A 161, § 86. Zitat in *Banković et al. v. Belgien et al.*, § 66: "Article 1 sets a limit, notably territorial, on the reach of the Convention. In particular, the engagement undertaken by a Contracting State is confined to 'securing' ('reconnaître' in the French text) the listed rights and freedoms to persons within its own 'jurisdiction'. Further, the Convention does not govern the actions of States not Parties to it, nor does it purport to be a means of requiring the Contracting States to impose Convention standards on other States."

14 Im einzelnen siehe *Banković et al. v. Belgien et al.*, §§ 67-73.

15 Siehe insbesondere *Soering v. Vereinigtes Königreich*, a.a.O., § 91. Der EGMR merkt jedoch zu dieser Konstellation an, daß hier Handlungen des Vertragsstaates betroffen seien, die noch auf dem Territorium dieses Staates vorkommen, und somit solche Fälle nicht die Ausübung der Jurisdiktion im Ausland beträfen.

16 Vgl. *Drozd und Janousek v. Frankreich und Spanien* (Nr. 12747/87), Urteil vom 26. Juni 1992, Series A 240, § 91.

17 Vgl. *Loizidou v. Türkei* (preliminary objections), a.a.O., § 62; *Zypern v. Türkei* (Nr. 25781/94), [Große Kammer] Urteil vom 10. Mai 2001, HRLJ 22 (2001), S. 217, §§ 75-80.

18 Der EGMR nennt weiter den Fall *McElhinney v. Irland und Vereinigtes Königreich* (Nr. 31253/96), Entscheidung vom 9. Februar 2000, der in Linie mit dieser Argumentati-

4. Fallen die Beschwerdeführer daher unter die Jurisdiktion der beklagten Staaten?

Der Gerichtshof kommt daraufhin zu der entscheidenden Frage, ob danach die betroffenen Beschwerdeführer unter die Jurisdiktion der beklagten Staaten fallen. Der EGMR untersucht, ob im vorliegenden Fall gleichermaßen außergewöhnliche Umstände bestehen, die eine extraterritoriale Ausübung der Jurisdiktion i.S.v. Art. 1 EMRK begründen.[19] Der Gerichtshof geht dabei nacheinander auf die einzelnen Argumente der Beschwerdeführer ein.

Das erste Argument der Beschwerdeführer empfehle eine spezifische Anwendung des im Nordzypern-Fall entwickelten Kriteriums der effektiven Kontrolle (s.o.), derzufolge die positiven Verpflichtungen aus Art. 1 EMRK sich auf die Sicherung der Konventionsrechte in einer Weise ausdehnten, die proportional zum Grad der ausgeübten Kontrolle in einer gegebenen extraterritorialen Situation stehe. Diese Argumentation sei, so der EGMR, einer Argumentation gleichbedeutend, daß jeder, der nachteilig durch einen einem Vertragsstaat zurechenbaren Akt betroffen wird, wo auch immer in der Welt dieser Akt ausgeübt oder seine Auswirkungen gespürt worden sei, hierdurch in die Jurisdiktion des Vertragsstaates gebracht würde. Dem folgt der Gerichtshof nicht. Er führt u.a. aus, daß, hätten die, die den Vertrag entwarfen, eine solch weite Jurisdiktion sicherstellen wollen, diese einen Text gleich oder ähnlich dem des Art. 1 der Genfer Konventionen annehmen hätten können.[20]

Die Beschwerdeführer argumentierten alternativ, daß die positive Verpflichtung der Staaten aus Art. 1 EMRK entsprechend dem eingeschränkten Umfang ihrer effektiven Kontrolle (nur über den Luftraum) begrenzt werden könne, aber nicht entfalle. Diese Argument erachtet der Gerichtshof dem erstgenannten gleich und lehnt es aus denselben Gründen ab.[21]

Ein weiteres Argument der Beschwerdeführer, das die Jurisdiktion der betroffenen Staaten über einen Vergleich mit dem *Soering*-Fall zu begründen versucht, hält der EGMR angesichts der fundamentalen Unterschiede zwischen beiden Fällen für nicht überzeugend.[22]

Der Gerichtshof hält es ebenfalls für „nicht nötig", näher auf die vergleichbaren anderen internationalen Menschenrechtsinstrumente einzugehen. Hinsichtlich des von den Beschwerdeführern zitierten *Coard*-Falls[23] vor der Amerikanischen Kommission für Menschenrechte verweist der Gerichtshof lediglich darauf, daß Art. 2 der Amerikanischen Deklaration von 1948[24] keine explizite Begrenzung der Jurisdiktion enthalte. Auf Art. 1 Abs. 1 der Amerikanischen Menschenrechtskonvention[25] („subject to their jurisdiction") geht der EGMR nicht näher ein, da keine relevante Rechtsprechung hierzu von den Beschwerdeführern zitiert worden sei. Ähnlich verfährt der Gerichtshof mit Art. 2

---

on stehe. Siehe hierzu *Banković et al. v. Belgien et al.*, § 72.

19 *Banković et al. v. Belgien et al.*, § 74.

20 Ebenda § 75; vgl. auch § 46 (Argumentation der Beschwerdeführer) und unten.

21 Ebenda § 76; vgl. auch § 52.

22 Ebenda § 77; vgl. auch § 53.

23 *Coard et al. v. Vereinigte Staaten* (Nr. 10.951), Report Nr. 109/99, 29. September 1999, Annual Report of the Inter-American Commission on Human Rights 1999, OEA/Ser.L/V/II.106 doc. 6 rev., ch. III.C.5 = International Human Rights Reports 8 (2001), S. 68.

24 American Declaration of the Rights and Duties of Man, OAS Res. XXX, Basic Documents Pertaining to Human Rights in the Inter-American System, OEA/Ser.L.V/II.82 doc.6 rev.1, 17 (1992).

25 Pact of San Jose, Costa Rica (American Convention on Human Rights) vom 22. November 1969, UNTS Bd. 1144 S. 123.

Abs. 1 IPbpR[26]. Abgesehen von der Bemerkung in Klammern, daß die Beschwerdeführer nur einen Fall des Menschenrechtsausschusses angeführt hätten, der Gerichtshof selbst diesen jedoch nicht einmal zitiert, nimmt der Gerichtshof erstaunlicherweise eine Art Auslegung des Art. 2 Abs. 1 IPbpR vor und kritisiert damit beiläufig den Menschenrechtsausschuß. Die Verfasser hätten definitiv und bestimmt seine territoriale Reichweite beschränkt[27] und es sei schwierig vorzuschlagen, daß die ausnahmsweise Anerkennung bestimmter Fälle extraterritorialer Jurisdiktion durch den Menschenrechtsausschuß in irgendeiner Weise die territoriale Jurisdiktion aufheben oder die genaue Bedeutung von Jurisdiktion i.S.v. Art. 1 des Fakultativprotokolls[28] erklären würde.[29]

Der Gerichtshof geht sodann auf das Argument der Beschwerdeführer ein, wonach jede Nichtanerkennung der Jurisdiktion der beklagten Staaten die „ordre public-Mission" der EMRK vereiteln und ein bedauerliches Vakuum im Konventionssystem des Menschenrechtsschutzes hinterlassen würde.[30] Der Gerichtshof folgt dieser Ansicht nicht, verweist vielmehr auf seine Verpflichtung nach Art. 19 EMRK, nach der er den speziellen Charakter der Konvention als ein konstitutionelles Instrument einer „*European* public order"[31] zu beachten habe und es seine Rolle sei die Einhaltung der Verpflichtungen, welche die Vertragsstaaten übernommen haben, sicherzustellen. Es sei zwar richtig, daß er in dem erwähnten Urteil *Zypern v. Türkei* (Nr. 25781/94) sich der Notwendigkeit bewußt gewesen sei, ein bedauerliches Vakuum im System des Menschenrechtsschutzes in Nordzypern zu vermeiden. Der darin enthaltene Kommentar[32] habe sich aber auf eine völlig andere Situation als im gegenwärtigen Fall bezogen. Die Einwohner Nordzyperns hätten sich selbst von den Vorteilen der Konventionssicherheiten und des Konventionssystems ausgeschlossen gefunden, welche sie zuvor genossen hätten.

Die Konvention sei ein multilateraler Vertrag, der, vorbehaltlich Art. 56 EMRK, essentiell in einem regionalen Kontext, insbesondere des rechtlichen Raums der Vertragsstaaten wirke. Die Bundesrepublik Jugoslawien falle offensichtlich nicht in diesen rechtlichen Raum.[33] Die Konvention

---

26 Internationaler Pakt über bürgerliche und politische Rechte vom 16. Dezember 1966, UNTS Bd. 999 S. 171, BGBl. 1973 II S. 1534.

27 Dagegen vgl. z.B. *Theodor Meron*, Extraterritoriality of Human Rights Treaties, in: AJIL 89 (1995), S. 78, 79: „The legislative history of Article 2 (1) does not support a narrow territorial construction.", m.Verw. auf den Guide to the Travaux Préparatoires, wonach die Ansicht vertreten wurde, daß „a State should not be relieved of its obligations under the covenant to persons who remained within its jurisdiction merely because they were not within its territory." Vgl. auch *Manfred Nowak*, UNO-Pakt über bürgerliche und politische Rechte und Fakultativprotokoll – CCPR-Kommentar, 1989, Art. 2 Rn. 26f.

28 Fakultativprotokoll zu dem Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte vom 16. Dezember 1966, UNTS Bd. 999 S. 302, BGBl. 1992 II S. 1247. Das Fakultativprotokoll regelt die Zulässigkeit und das Verfahren von Individualbeschwerden über behauptete Verletzungen der durch den IPbpR garantierten Rechte vor dem Menschenrechtsausschuß.

29 *Banković et al. v. Belgien et al.*, § 78.

30 Ebenda § 79.

31 Ebenda § 80 (Hervorhebung des Gerichtshofs).

32 Vgl. *Zypern v. Türkei* (Nr. 25781/94), a.a.O., § 78: „Having regard to the applicant Government's continuing inability to exercise their Convention obligations in northern Cyprus, any other finding would result in a regrettable vacuum in the system of human-rights protection in the territory in question by removing from individuals there the benefit of the Convention's fundamental safeguards and their right to call a High Contracting Party to account for violation of their rights in proceedings before the Court."

33 Die Bundesrepublik Jugoslawien war zum fraglichen Zeitpunkt und ist immer noch

sei nicht entworfen worden, um in der ganzen Welt Anwendung zu finden, selbst in bezug auf das Verhalten der Vertragsstaaten. Entsprechend habe sich der Gerichtshof bisher auf den Wunsch, eine Lükke oder ein Vakuum im Menschenrechtsschutz zu vermeiden, nur zugunsten einer Annahme der Jurisdiktion berufen, wenn das fragliche Territorium normalerweise von der Konvention gedeckt würde.[34]

Letztlich behandelt der Gerichtshof noch den Verweis der Beschwerdeführer auf vom Gerichtshof für zulässig erklärte Fälle, die Beschwerden über vorgeworfene Handlungen türkischer Agenten außerhalb türkischen Territoriums betreffen.[35] In keinem dieser Fälle sei jedoch die Frage nach der Jurisdiktion erhoben worden und die Begründetheit dieser Fälle sei immer noch zu entscheiden. Ähnlich argumentiert der Gerichtshof hinsichtlich zweier außerdem angeführten Fälle.[36] Diese Fälle unterstützten die von den Beschwerdeführern vorgenommene Interpretation der Jurisdiktion der Vertragsstaaten i.S.v. Art. 1 EMRK nicht.[37]

Der Gerichtshof kommt nach alledem zu dem Schluß, daß er nicht überzeugt sei

„[…] that there was any jurisdictional link between the persons who were victims of the act complained of and the respondent States. Accordingly, it is not satisfied that the applicants and their deceased relatives were capable of coming within the jurisdiction of the respondent States on account of the extra-territorial act in question."[38]

5. Anmerkungen

Der Ansicht des Gerichtshofs kann nicht gefolgt werden. Der EGMR stützt sich bei seinem gefundenen Ergebnis im wesentlichen auf eine historisch-subjektive Auslegung des Begriffs Jurisdiktion i.S.d. Art. 1 EMRK und läßt Ziel und Zweck der Bestimmung weitestgehend unberücksichtigt, was den anerkannten, gerade auch vom EGMR im übrigen angewandten Auslegungsmethoden widerspricht.[39] Der Wortlaut des Art. 1 EMRK steht einer Anerkennung der Jurisdiktion im vorliegenden Fall nicht entgegen. Ziel und Zweck der Vorschrift, wie der EMRK insgesamt, führen vielmehr zu einer solchen Anerkennung. Im einzelnen ist folgendes anzumerken:

Dem vom Gerichtshofs zunächst gefundenen Ergebnis, daß Art. 1 EMRK den im Völkerrecht gewöhnlichen, im wesentlichen territorialen Begriff der Jurisdiktion reflektiere, andere Grundlagen der Jurisdiktion außergewöhnlich seien und spezieller Rechtfertigung in den jeweils besonderen Umständen des Falles bedürfen, kann zwar insoweit zugestimmt werden, als es um die Zulässigkeit der Ausübung von Jurisdiktion geht. Es ist jedoch ersichtlich, daß die allgemeinen Regeln über die Jurisdiktion in erster Linie die Kompetenz zur Ausübung von Hoheitsgewalt zwischen den Staaten erfassen,[40] worum es hier jedoch nicht geht. Wie der EGMR zu

---

nicht Vertragsstaat der EMRK (Stand: August 2002). Seit dem 22. Januar 2002 ist sie „Special Guest to the Parliamentary Assembly" des Europarates.

34 *Banković et al. v. Belgien et al.*, § 80.

35 *Issa et al. v. Türkei* (Nr. 31821/96), Entscheidung vom 30. Mai 2000; *Öcalan v. Türkei* (Nr. 46221/99), Entscheidung vom 14. Dezember 2001.

36 *Xhavara et al. v. Italien und Albanien* (Nr. 39473/98), Entscheidung vom 11. Januar 2001; *Ilascu v. Moldawien und Russisch Föderation* (Nr. 48787/99), [Große Kammer] Entscheidung vom 4. Juli 2001.

37 *Banković et al. v. Belgien et al.*, § 81.

38 Ebenda § 82.

39 Vgl. erneut Art. 31-33 WVRK. Allgemein hierzu siehe *Knut Ipsen*, Völkerrecht, 4. Aufl., 1999, § 11.

40 Zum Begriff der Jurisdiktion und der Juridiktionskompetenz von Staaten allgemein siehe z.B. *Ian Brownlie*, Principles of Public International Law, 5. Aufl., 1998, S. 301-324; *Bernard H. Oxman*, Jurisdiction of States, in: Rudolf Bernhardt (Hrsg.), Encyclopedia of Public International Law, Bd. III (1997), S. 55-60.

Beginn seiner Ausführungen erwähnt,[41] ohne später darauf zurückzugreifen, kommt der EMRK als einer Menschenrechtskonvention ein besonderer Charakter zu. Es geht vorliegend nämlich um das Verhältnis zwischen Individuum und Staat. Die allgemeinen Regeln stoßen hier also, wenn unverändert angewandt, an ihre Grenzen.

Das Bombardieren eines Gebäudes ist schwerlich als etwas anderes einzustufen als Ausübung hoheitlicher Gewalt

Zu erforschen ist der „jurisdictional link" zwischen Staat und Individuum, ein Begriff, den der Gerichtshof erstaunlicherweise erst in seinem abschließenden Ergebnis verwendet.[42] Diese Verbindung zwischen Staat und Individuum ist hier schon in der faktischen Ausübung von Hoheitsgewalt zu sehen, ob diese nun rechtlich zulässig ist oder nicht. Das Bombardieren eines Gebäudes ist schwerlich als etwas anderes einzustufen als Ausübung hoheitlicher Gewalt. Der Wortlaut steht zumindest weder der Erfassung von de facto-Jurisdiktion (in Form der „enforcement jurisdiction"), noch grundsätzlich der extraterritorialen Ausübung von Hoheitsgewalt entgegen. Wie der Gerichtshof in dieser und anderen Entscheidungen richtigerweise ausgesprochen hat, ist die Jurisdiktion eines Staates nicht notwendig auf sein Territorium begrenzt.[43]

Das weitere, wohl auf Art. 31 Abs. 3 lit. b WVRK[44] gestützte Argument der (unterlassenen) Staatenpraxis hinsichtlich Derogationserklärungen unter Art. 15 EMRK scheint zunächst überzeugend. Es darf jedoch nicht verkannt werden, daß die Vertragsstaaten schon des öfteren Vorschriften der Konvention anders auszulegen meinten, als der Wortlaut, Sinn und Zweck diesen tatsächlich beilegt, wie dann auch durch spätere Entscheidungen des EGMR z.T. gezeigt wurde. Dieses Argument ist von daher nicht sehr tragfähig. Letztlich kommt es darauf vorliegend auch nicht an, da, wie der EGMR ausführt, Art. 15 EMRK selbst dem Art. 1 EMRK unterliegt.

Es ist schon erstaunlich, daß der Gerichtshof gleich im Anschluß daran auf die Travaux préparatoires zu sprechen kommt, obwohl diese Auslegungsmethode nur ergänzend und unter den Bedingungen des Art. 32 WVRK[45] heranzuziehen ist. Die besondere Betonung des Gerichtshofes in diesem Zusammenhang, was er nicht unternehmen würde und wie sein Bezug auf die Travaux préparatoires zu verstehen sei, erscheint geradezu als eine Rechtfertigung seiner verfehlten Vorgehensweise. Zunächst hätte insbesondere noch auf Gegenstand und Zweck („object and purpose") der Vorschrift eingegangen werden müssen. Zudem können die Vorschriften der Konvention, wie vom Gerichtshof betont,

---

41 *Banković et al. v. Belgien et al.*, § 57; siehe auch z.B. *Loizidou v. Türkei* (Nr. 15318/89), [Große Kammer] Urteil vom 18. Dezember 1996 (merits), Reports 1996-VI, S. 2216, § 43.

42 *Banković et al. v. Belgien et al.*, § 82, vgl. oben.

43 Z.B. *Loizidou v. Türkei* (merits), a.a.O., § 52: „[...] the concept of 'jurisdiction' under Article 1 of the Convention is not restricted to the national territory of the Contracting States."; vgl. auch *Banković et al. v. Belgien et al.*, § 59.

44 „Außer dem Zusammenhang sind in gleicher Weise zu berücksichtigen [...] jede spätere Übung bei der Anwendung des Vertrags, aus der die Übereinstimmung der Vertragsparteien über seine Auslegung hervorgeht".

45 „Ergänzende Auslegungsmittel, insbesondere die vorbereitenden Arbeiten und die Umstände des Vertragsschlusses, können herangezogen werden, um die sich unter Anwendung des Artikel 31 ergebende Bedeutung zu bestätigen oder die Bedeutung zu bestimmen, *wenn* die Auslegung nach Artikel 31 (a) die Bedeutung mehrdeutig oder dunkel läßt oder (b) zu einem offensichtlich sinnwidrigen oder unvernünftigen Ergebnis führt." (Hervorhebung des Autors).

nicht allein im Einklang mit den Absichten ihrer Autoren, wie vor mehr als 50 Jahren zum Ausdruck gebracht, ausgelegt werden. Letztlich bestätigen die vom Gerichtshof angeführten Stellen aus den Travaux préparatoires[46] dessen gefundenes Ergebnis jedoch auch nicht so eindeutig, wie er meint. Zum einen wurde nicht berücksichtigt, daß beim Verfassen der EMRK an Auslandseinsätze u.U. überhaupt nicht gedacht worden sein könnte. Zum anderen spricht die zugrundeliegende Absicht der Erweiterung des Textes eher für eine extensive Interpretation des Begriffs der Jurisdiktion. Beabsichtigt war damals vor allem die Klarstellung, daß alle Personen, die sich auf dem Hoheitsgebietes eines Staates befinden, in den Genuß der Konventionsrechte gelangen sollen und nicht etwa nur die Staatsangehörigen eines Landes. Letztlich können die Vertragsmaterialien jedoch erst herangezogen werden, wenn die Auslegung nach Art. 31 (a) WVRK u.a. zu einem offensichtlich sinnwidrigen oder unvernünftigen Ergebnis führen würde, was es erst zu untersuchen gegolten hätte.

In diesem Zusammenhang ist auch noch eine kurze Bemerkung zu dem vom Gerichtshof angestrengten Vergleich zu machen, daß die Vertragsstaaten, hätten sie ein solch extensives Verständnis von Jurisdiktion gewünscht, wie sie die Beschwerdeführer vertreten, einen dem gemeinsamen Art. 1 der Genfer Abkommen von 1949 gleichkommenden Wortlaut („unter allen Umständen")[47] hätten wählen können. Dieses Argument ist nicht überzeugend, da der gemeinsame Art. 1 der Genfer Abkommen sich weniger auf die Jurisdiktionsfrage bezieht, als vielmehr auf Fragen der Reziprozität und Zulässigkeit von Repressalien.[48] Wenn der EGMR Vergleiche in der Wortwahl anstellt, hätte es nahegelegen, auch andere mögliche Alternativen heranzuziehen. Hätte die Anwendung der Konvention ausdrücklich und klar auf das Territorium eines Staates beschränkt werden sollen, hätte dies durch eine andere Wortwahl eindeutiger zum Ausdruck gebracht werden können, wie etwa: „allen auf ihrem Territorium befindlichen und ihrer Hoheitsgewalt unterstehenden Personen". Der Vergleich des EGMR stützt daher seine Ansicht nicht.

Bevor näher auf die Hauptargumentation des EGMR sowie Ziel und Zweck der Vorschrift eingegangen wird, soll hier noch eine knappe Anmerkung zur angeführten *Soering*-Rechtsprechung erfolgen, wobei diese letztendlich vorliegend nicht von ausschlaggebender Bedeutung ist. Das Argument der Beschwerdeführer, daß der angefochtene Akt tatsächlich die extraterritoriale Auswirkung von zuvor getroffenen Entscheidungen sei (RTS anzugreifen und die Rakete abzufeuern), welche auf dem Territorium der beklagten Staaten getroffen worden seien,[49] hätte zumindest nicht in solcher Knappheit durch den Ge-

---

46 Siehe *Banković et al. v. Belgien et al.*,§ 19 („[...] decided to replace the reference to 'all persons residing within their territories' with a reference to persons 'within their jurisdiction'. The reasons were noted in the following extract from the *Collected Edition of the* Travaux Préparatoires *of the European Convention on Human Rights* (Vol. III, p. 260): 'The Assembly draft had extended the benefits of the Convention to 'all persons residing within the territories of the signatory States'. It seemed to the Committee that the term 'residing' might be considered too restrictive. It was felt that there were good grounds for extending the benefits of the Convention to all persons in the territories of the signatory States, even those who could not be considered as residing there in the legal sense of the word.") und § 20.

47 Z.B. Art. 1 des IV. Genfer Abkommens: „The High Contracting Parties undertake to respect and to ensure respect for the present Convention *in all circumstances*." (Hervorhebung des Autors).

48 Hierzu im einzelnen *Birgit Kessler*, Die Durchsetzung der Genfer Abkommen von 1949 in nicht-internationalen bewaffneten Konflikten auf Grundlage ihres gemeinsamen Art. 1, 2001, S. 29-36. Beachte auch Art. 60 Abs. 5 WVRK.

49 *Banković et al. v. Belgien et al.*, § 53.

richtshof abgetan werden dürfen. Die zugrundeliegende faktische Situation der beiden Fälle ist zwar unterschiedlich. Die rechtliche Konstellation ist jedoch gar nicht so weit voneinander entfernt. Zumindest handelt es sich um Entscheidungen, die jeweils noch auf dem Territorium eines Vertragsstaates gefällt werden, also eindeutig „within its jurisdiction". Zwar waren die betroffenen Personen zum Zeitpunkt der Entscheidung vorliegend nicht auf dem Territorium des Vertragsstaates, jedoch haben auch diese die Auswirkungen der dort gefällten Entscheidung zu spüren, genauso wie Personen, die in ein Land abgeschoben werden, in denen ihre Rechte aus Art. 2 und/oder 3 EMRK verletzt zu werden drohen. Im vorliegenden Fall kommt verstärkend sogar noch hinzu, daß der Akt, der eine Verletzung von u.a. Art. 2 EMRK darstellen könnte, von den Vertragsstaaten selbst ausgeführt wurde. Weshalb die Vertragsstaaten nicht auch hier die Verantwortung auf sich ziehen können, ist also so leicht nicht ersichtlich.

Das vom Gerichtshof angeführte Hauptargument der hauptsächlich regionalen Ausrichtung der Konvention, insbesondere hinsichtlich des rechtlichen Raumes der Vertragsstaaten, und daß die Konvention nicht entworfen worden sei, um in der ganzen Welt angewandt zu werden, „selbst betreffend das Verhalten der Vertragsstaaten", reflektiert zum einen die historisch-subjektive Auslegung der Bestimmung und ist zum anderen eine sehr gefährliche Behauptung und letztlich auch nicht stichhaltig.

Natürlich wird durch die Vertragsstaaten der grundsätzlich territoriale Anwendungsbereich der Konvention festgelegt. Die Regel ist ja auch, daß die Vertragsstaaten auf ihrem eigenen Territorium hoheitlich tätig werden. Die Konvention richtet sich aber an die Vertragsstaaten und deren Organe. Diese haben die Konvention einzuhalten, ob sie nun auf dem eigenen Territorium hoheitlich handeln oder auf fremdem (hierzu wieder sogleich).

An dieser Stelle sei jedoch betont, daß der EMRK kein „Eurozentrismus" i.d.S. zu entnehmen ist, daß die darin enthaltenen Rechte nur für den europäischen (Konventions-) Raum Geltung hätten, wie aber durch die Argumentation des Gerichtshof gerade der Eindruck erweckt wird. Auch ist bezüglich des betonten rechtlichen Raums zu beachten, daß dieser zwar insofern besteht, als dieser durch die Vertragsstaaten der Konvention begründet wird. Jedoch besteht noch längst kein einheitlicher rechtlicher Raum und insbesondere mangelt es noch an einer effektiven Umsetzung der Konventionsrechte in einem Großteil der Vertragsstaaten. Zu denken ist hierbei nur an die neuen Vertragsstaaten, die in den letzten Jahren dazugekommen sind. Dem steht auch nicht der fünfte Absatz[50] der EMRK-Präambel entgegen. Erstens ist zu bedenken, in welcher Zeit die EMRK verfaßt wurde, welche Staaten damals daran teilnahmen und welche Vertragsstaaten heute dazu gehören, so daß sich inzwischen u.a. der „einheitliche Raum", wie eben beschrieben, sehr verändert hat. Zweitens verpflichten die darin genannten gemeinsamen Werte gerade dazu, die Einhaltung der verbürgten Rechte nicht hinter der Grenze abzulegen. Drittens knüpft die Präambel auch in diesem Zusammenhang an die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte[51] an, die bereits im ersten Absatz der Präambel Erwähnung findet, und betont somit den universellen Charakter der Menschenrechte, worauf nun einzugehen ist.

---

50 „[...] als Regierungen europäischer Staaten, die vom gleichen Geiste beseelt sind und ein gemeinsames Erbe an geistigen Gütern, politischen Überlieferungen, Achtung der Freiheit und Vorherrschaft des Gesetzes besitzen, die ersten Schritte auf dem Wege zu einer kollektiven Garantie gewisser in der Allgemeinen Erklärung verkündeter Rechte zu unternehmen".

51 Vom 10. Dezember 1948, Resolution 217 A (III) der Generalversammlung der Vereinten Nationen, A/810, 71 (1948).

Die Argumentation des EGMR ist insofern gefährlich, als sie dem universellen Charakter der Menschenrechte – mögen auch unterschiedliche Ansichten hinsichtlich einzelner, nur in der einen oder anderen Konvention enthaltenen Verbürgungen bestehen – entgegensteht.[52] Zu erinnern ist nur an die Wiener Deklaration der Weltkonferenz von 1993, in der es u.a. heißt, daß alle Menschenrechte universell und unteilbar sind. Auch wenn nationale und regionale Besonderheiten zu beachten sind, so ist es doch die Pflicht der Staaten, unabhängig von ihrem politischen, wirtschaftlichen und kulturellen System, alle Menschenrechte und Grundfreiheiten zu fördern und zu schützen.[53] Die Präambel der EMRK bringt diesen Gedanken ebenfalls zum Ausdruck. Neben den bereits oben genannten Stellen bekräftigen die Vertragsstaaten darin ihren tiefen Glauben an die Grundfreiheiten, welche „die Grundlage von Gerechtigkeit und Frieden in der *Welt* bilden und die am besten durch [...] ein gemeinsames Verständnis und eine gemeinsame Achtung der diesen Grundfreiheiten zugrundeliegenden Menschenrechte gesichert werden" (Hervorhebung des Autors).

Agieren Vertragsstaaten nun aber hoheitlich im Ausland, so ist nicht ersichtlich, weshalb die Organe dieser Staaten nicht mehr an die Konvention gebunden sein sollten. Vielmehr verbieten das Ziel der Konvention und der Menschenrechte allgemein, effektiven und größtmöglichen Menschenrechtsschutz zu gewährleisten, sowie der universelle Geltungsanspruch der Menschenrechte eine derartige Auslegung. Es wäre schon erstaunlich, sollten die Organe eines Vertragsstaates plötzlich nicht mehr an die Einhaltung der Menschenrechte gebunden sein, nur weil sie sich z.B. einen Meter hinter der Grenze des eigenen Territoriums befinden. Dies würde dem Gedanken der Konvention geradewegs zuwiderlaufen.

So wird eine Lücke im System der Menschenrechte geschaffen

Die damit einhergehende Argumentation hinsichtlich der Vermeidung eines bedauerlichen Vakuums im System des Menschenrechtsschutzes, wie im Nordzypern-Fall angenommen, und der vermeintlich völlig anderen Situation im gegenwärtigen Fall, da die Einwohner Nordzyperns sich vom Konventionssystem ausgeschlossen gefunden, welche sie zuvor genossen hätten, ist ebenfalls nicht überzeugend. Diese Ansicht widerspricht nicht nur dem soeben genannten universellen Anspruch der Menschenrechte, sondern trägt im wesentlichen auch zur Entstehung einer Lücke im Menschenrechtssystem bei. Zunächst hätte hier etwas differenzierter auf die Argumentation der Beschwerdeführer bezüglich der effektiven Kontrolle des Luftraumes[54] eingegangen werden können, da, will man auf das Kriterium der effektiven Kontrolle abstellen, diese Argumentation zumindest nicht so einfach von der Hand zu weisen ist. Auf das Kriterium der effektiven Kontrolle kann es aber letztlich nicht ankommen. Zum einen ging es in den Fällen betreffend Nordzypern um die Frage, inwieweit das beklagte Verhalten nicht der Türkischen Republik Nordzypern („TRNC") zuzurechnen und von daher zu fragen war, ob die Türkei effektive Kontrolle über das Territorium ausübte, so daß die betroffenen Personen ihrer Jurisdiktion unterfielen und nicht der der TRNC.[55] Zum anderen war ein solches Kriterium in anderen Fällen nicht Bestandteil der Untersuchung. So hat der Gerichtshof z.B. im Fall *Loizidou* deut-

52 Vgl. in diesem Zusammenhang auch Art. 53 EMRK.

53 Abschnitt I.5 der Vienna Declaration and Programme of Action vom 25. Juni 1993, A/ CONF.157/24 (Part I), III. = ILM 32 (1993), S. 1663.

54 Vgl. *Banković et al. v. Belgien et al.*, §§ 52 und 76.

55 Vgl. die Einwände der Türkei z.B. in *Loizidou v. Türkei* (preliminary objections), a.a.O., §§ 55 und 56.

lich zum Ausdruck gebracht, daß „the responsibility of Contracting Parties can be involved because of acts of their authorities, whether performed within or outside national boundaries, which produce effects outside their own territory."[56] Von effektiver Kontrolle war dabei nicht die Rede.

Des weiteren widerspricht es dem universellen Grundgedanken der Menschenrechte und der Intention der EMRK, wenn darauf abgestellt wird, daß das betreffende Territorium zuvor unter dem Schutze der Konvention stand.[57] Folgte man der Argumentation des Gerichtshofs, würde genau hier eine Lücke im System des Menschenrechtsschutzes entstehen. Denn, wem, wenn nicht den Staaten, die die beklagte Handlung ausüben, sollte dieses Verhalten im vorliegenden Fall zugerechnet werden? Die Bundesrepublik Jugoslawien kann für diesen Akt sicherlich nicht verantwortlich gemacht werden. Wäre diese aber Vertragsstaat der EMRK gewesen, so wäre es auch ihr in dieser Situation unmöglich gewesen, die Einhaltung der Konventionsverpflichtungen sicherzustellen.[58] Es kann daher weder hierauf noch auf eine effektive Kontrolle über das Territorium ankommen. Vielmehr ist auf den beklagten Akt abzustellen und wer hierfür verantwortlich ist. Die Konvention richtet sich an ihre Vertragsstaaten und diese sind daran gebunden, allen ihrer Hoheitsgewalt unterstehenden Personen die durch Abschnitt I der EMRK bestimmten Rechte und Freiheiten zuzusichern. Darauf, ob die Ausübung der Hoheitsgewalt auf dem eigenen Territorium oder auf fremden ausgeübt wird, kommt es nicht an.

Sehr deutlich in dieser Hinsicht hat sich die Europäische Kommission für Menschenrechte schon im Jahre 1975 ausgesprochen:

„The Commission finds that this term ['within their jurisdiction' (in the French text: 'relevant de leur juridiction')] is not [...] equivalent to or limited to the national territory of the High Contracting Party concerned. It is clear from the language, in particular of the French text, and the object of this Article, and from the purpose of the Convention, as a whole, that the High Contracting Parties are bound to secure the said rights and freedoms to all persons under their actual authority and responsibility, whether that authority is exercised within their own territory or abroad."[59]

Es kommt also auf die *tatsächliche* Ausübung der Hoheitsgewalt – ob rechtmäßig oder unrechtmäßig – durch einen Vertragsstaat im Verhältnis zum einzelnen („jurisdictional link") an; die Rechte der Konvention müssen allen Personen, die unter der aktuellen Autorität und Verantwortlichkeit der Vertragsstaaten stehen, gewährleistet werden.[60]

---

56 *Loizidou v. Türkei* (preliminary objections), a.a.O., § 62. S.a. *Drozd und Janousek v. Frankreich und Spanien*, a.a.O., § 91, m.w.Verw. zu Fällen vor der Europäischen Kommission für Menschenrechte.

57 Vgl. auch den Fall vor der Europäischen Kommission für Menschenrechte, *X. und Y. v. Schweiz* (Nr. 7289/75 & 7349/76), Entscheidung vom 14. Juli 1977, DR 9 (März 1978), S. 57, 71-73, bei dem es um Handlungen der schweizerischen Polizei auf dem Territorium von Liechtenstein – damals noch nicht Vertragsstaat – ging und die Jurisdiktion der Schweiz angenommen wurde. Allerdings ist zu beachten, daß zwischen der Schweiz und Liechtenstein besondere vertragliche Beziehungen bestanden und es sich um keine Organleihe handelte. Zu diesem Fall siehe auch *Jochen Frowein / Wolfgang Peukert*, Europäische Menschenrechtskonvention – EMRK-Kommentar, 2. Aufl. 1996, Art. 1 Rn. 6.

58 Vgl. mit *Zypern v. Türkei* (Nr. 25781/94), a.a.O., § 78, wie oben zitiert.

59 *Zypern v. Türkei* (Nr. 6780/74 & 6950/75), Entscheidung vom 26. Mai 1975, DR 2 (Dezember 1975), S. 125, 135 (Ziffer 8).

60 Vgl. auch *Frowein/Peukert*, a.a.O., Art. 1 Rn. 4-5; für den IPbpR vgl. *Christoph Pappa*, Das Individualbeschwerdeverfahren des Fakultativprotokolls zum Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte, 1996, S. 158.

Hierzu hätte der Gerichtshof z.B. näher auf die Rechtsprechung[61] des Menschenrechtsausschusses zu Art. 2 Abs. 1 IPbpR[62] eingehen können, der vom Wortlaut her noch problematischer ist als der des Art. 1 EMRK. So hat der Ausschuß insbesondere im Fall *Rubén López Burgos*[63] die Jurisdiktion des beklagten Vertragsstaates angenommen, obwohl der betreffende Teil des Geschehens auf fremden Territorium stattfand. Der Ausschuß sei weder durch Art. 1 des Fakultativprotokolls[64], noch durch Art. 2 Abs. 1 IPbpR daran gehindert, die erhobenen Anschuldigungen zu untersuchen.[65] Auch wenn die Argumentation des Ausschusses und das gefundene Ergebnis in diesem Fall kritisiert worden sind,[66] so ist der Entscheidung zuzustimmen. Es würde dem Sinn und Zweck des Paktes vehement zuwiderlaufen, würde einem Staat erlaubt sein, Vertragsverletzungen im Ausland zu begehen, die er auf seinem eigenen Territorium nicht begehen dürfte.[67] Dies würde, wie *Tomuschat* zurecht anmerkt, zu „utterly absurd results" führen.[68] Die entscheidende Passage der Entscheidung des Ausschusses lautet:

"The reference in article 1 of the Optional Protocol to 'individuals subject to its jurisdiction' does not affect the above conclusion because the reference in that article is not to the place where the violation occurred, but rather to the rela-

---

61 Bei den „Views" („Auffassungen") des Menschenrechtsausschusses handelt es sich nicht um Rechtsprechung i.e.S., da diesen nicht ausdrücklich bindende Wirkung zukommt. Jedoch stellen diese eine autoritative Auslegung (vgl. aber mit „authentischer Interpretation"; nach *Ipsen*, a.a.O., § 11 Rn. 3, ist die Auslegung durch Organe internationaler Organisationen nicht authentisch, da diese nur insoweit Bindungswirkung entfaltet, als dem Organ ausdrücklich oder konkludent eine solche Befugnis eingeräumt ist) der Vorschriften des IPbpR dar, welche für die Vertragsstaaten selbstverständlich verbindlich sind. Von daher kann auch hier von Rechtsprechung gesprochen werden bzw. von quasigerichtlichen oder Sachentscheidungen. So z.B. *Nowak*, a.a.O., Art. 5 FP Rn. 30, der insgesamt auch von „Rechtsprechung" spricht. Zu den Rechtswirkungen siehe ebenda Rn. 33-35.

62 Art. 2 Abs. 1 IPbpR: „Each State Party to the present Covenant undertakes to respect and to ensure to all individuals within its territory and subject to its jurisdiction the rights recognized in the present Covenant, [...]".

63 *Saldías de López on behalf of her husband, Rubén López Burgos (Saldías de López) v. Uruguay* (No. 52/1979), Views of 29 July 1979, A/36/40 (1981), Annex XIX. Als weitere Fälle mit extraterritorialem Bezug vor dem Ausschuß seien genannt: *Lichtensztejn v. Uruguay* (No. 77/1980), Views of 31 March 1983, A/38/40 (1983), Annex XIV; *Kindler v. Canada* (No. 470/1991), Views of 30 July 1993, A/48/40 II (1993), Annex XII.U; *Chitat Ng v. Canada* (No. 469/1991), Views of 5 November 1993, A/49/40 II (1994), annex IX.CC.

64 „A State Party to the Covenant that becomes a party to the present Protocol recognizes the competence of the Committee to receive and consider communications from individuals subject to its jurisdiction [...]".

65 *Saldías de López v. Uruguay*, a.a.O., § 12.1.

66 Kritisch hinsichtlich der Argumentation *Christian Tomuschat*, Concurring Individual Opinion, A/36/40 (1981), Annex XIX, Appendix, der jedoch zum selben Ergebnis kommt. Die Kritik richtet sich gegen die auf Art. 5 Abs. 1 IPbpR gestützte Argumentation des Ausschusses (vgl. *Saldías de López v. Uruguay*, a.a.O., § 12.3). Zu beachten ist jedoch, daß, wie *Dominic McGoldrick*, The Human Rights Committee, 1991, S. 181, hierzu anmerkt: „[...] the HRC made reference to article 5 (1) only to support an interpretation it would have adopted in any event. It does not constitute the basis of that interpretation." Eine kritische Auseinandersetzung mit dieser Thematik bietet *Nowak*, a.a.O., Art. 2 Rn. 28-29 und Art. 3 FP Rn. 21-28, m.w.Verw. auch zu früheren a.A. in der Literatur.

67 Vgl. auch *Saldías de López v. Uruguay*, a.a.O., § 12.3 a.E.; *Nowak*, a.a.O., Art. 3 FP Rn. 24.

68 *Tomuschat* (Fn. 66).

tionship between the individual and the State in relation to a violation of any of the rights set forth in the Covenant, wherever they occurred."[69]

Der Menschenrechtsausschuß stellt also bei der Frage der Jurisdiktion zutreffenderweise auf das Verhältnis zwischen Individuum und Vertragsstaat hinsichtlich der geltend gemachten Paktverletzung ab.[70]

Der zitierte *Coard*-Fall[71] vor der Amerikanischen Kommission für Menschenrechte hätte ebenfalls mit herangezogen werden können. Auch wenn der EGMR darauf verweist, daß Art. 2 der Amerikanischen Deklaration keine explizite Begrenzung der Jurisdiktion enthalte,[72] so stellt sich selbstverständlich trotzdem die Frage nach der Jurisdiktion und somit der Anwendbarkeit der Deklaration.[73] In dieser Entscheidung hebt die Amerikanische Kommission ebenfalls den gewöhnlicherweise territorialen Charakter von Jurisdiktion hervor, verweist aber gleichzeitig darauf, daß auch extraterritoriale Akte davon erfaßt sein können. Im Grunde sei nicht danach zu fragen, welche Nationalität das Opfer habe oder wo sich dieses befinde, sondern, ob, unter den besonderen Umständen des Falls, der Staat die Rechte einer Person achte die seiner Autorität und Kontrolle („authority and control") unterliegt.[74]

Abschließend sei noch angemerkt, daß, wie *Meron* feststellt, es im Hinblick auf Ziel und Zweck der Menschenrechtsverträge keinen a priori-Grund gibt, die Verpflichtung eines Staats die Menschenrechte zu achten, auf sein nationales Territorium zu beschränken.[75] Vielmehr spreche eine Vermutung dafür, daß

„[w]here agents of the state, whether military or civilian, exercise power and authority (jurisdiction, or de facto jurisdiction) over persons outside national territory, the presumption should be that the state's obligation to respect the pertinent human right continues."[76]

Diese Vermutung sollte nur widerlegt werden, wenn der Vertragstext etwas Gegenteiliges aussagt.[77] Wie gesehen, ist dies auch bei der EMRK nicht der Fall.

Zusammenfassend läßt sich danach sagen, daß der Wortlaut von Art. 1 EMRK die Anwendung der Konvention auf den vorliegenden Fall nicht ausschließt, vielmehr der Wortlaut auch die (faktische) Ausübung von Hoheitsgewalt eines Vertragsstaates gegenüber einem Individuum auf fremden Territorium erfaßt. Ziel und Zweck der EMRK und deren Art. 1, einen

---

69 *Saldías de López v. Uruguay*, a.a.O., § 12.2 (Hervorhebung des Autors).

70 Vgl. auch *Pappa*, a.a.O., S. 158: „Die Herrschaftsgewalt eines Staates ist also ein faktisches Kriterium und bezieht sich auf das Verhältnis zwischen einem Individuum und einem Vertragsstaat hinsichtlich der geltend gemachten Paktverletzung. Herrschaftsgewalt liegt immer dann vor, wenn ein Staat in hoheitlicher Funktion gegenüber einer Person auftritt, dass heisst, wenn er hoheitliche Befugnisse bzw. eine physische Kontrolle über eine Person ausüben kann. Dies bewirkt, dass eine Handlung einem Vertragsstaat zurechenbar wird."

71 *Coard et al. v. Vereinigte Staaten*, a.a.O.

72 *Banković et al. v. Belgien et al.*, § 78; vgl. oben.

73 Zum inter-amerikanischen Menschenrechtssystem, einschließlich der Bedeutung der Deklaration und der Aufgaben der Amerikanischen Kommission, siehe, z.B., die Beiträge in *David Harris* (Hrsg.), The Inter-American System of Human Rights, 1998.

74 *Coard et al. v. Vereinigte Staaten*, a.a.O., § 37; zitiert in *Banković et al. v. Belgien et al.*, § 23.

75 *Meron*, AJIL 89 (1995), S. 78, 80.

76 Ebenda 81.

77 *Meron* differenziert hier noch nach den einzelnen Rechten des Paktes, welche nicht alle für eine exterritoriale Anwendung gedacht seien, *Meron*, AJIL 89 (1995), S. 78, 80-81. Vgl. dagegen *Nowak*, a.a.O., Art. 3 FP Rn. 28. Für die in diesem Fall betreffenden Rechte spielt diese Differenzierung jedoch keine Rolle, da es vorliegend insbesondere um fundamentale Rechte wie das Recht auf Leben geht, die, auch nach Ansicht *Merons*, immer zu achten sind.

größtmöglichen Schutz der Menschenrechte der durch hoheitliche Maßnamen Betroffenen sicherzustellen, gebieten vielmehr eine Auslegung des Begriffes Jurisdiktion, der auch militärische oder sonstige hoheitliche Akte eines Vertragsstaates auf fremden Territorium erfaßt. Eine andere Auslegung würde eine nicht anderweitig zu füllende Lücke entstehen lassen. Die Auslegung des Art. 1 EMRK nach Art. 31 WVRK läßt dessen Bedeutung weder mehrdeutig noch dunkel und führt auch zu keinem offensichtlich sinnwidrigen oder unvernünftigen Ergebnis. Einer Heranziehung ergänzender Auslegungsmittel hätte es insofern nicht bedurft. Die Travaux préparatoires stehen dem gefundenen Ergebnis jedoch auch nicht offensichtlich entgegen.

Die Jurisdiktion i.S.v. Art. 1 EMRK ist somit im vorliegenden Fall gegeben. Der Gerichtshof hätte daher die Beschwerde für mit den Vorschriften der Konvention vereinbar und – die weiteren Zulässigkeitsvoraussetzungen einer Individualbeschwerde unterstellt – zulässig erklären müssen. Damit wäre jedoch keineswegs eine Entscheidung in der Sache präjudiziert worden. Es liegt der Verdacht nahe, daß sich der Gerichtshof vor einer Klärung materiellrechtlicher Fragen, die ja auch in den laufenden Verfahren vor dem Internationalen Gerichtshof eine Rolle spielen,[78] entziehen wollte. Es ist zu hoffen, daß der Gerichtshof seine Rechtsprechung in dieser Hinsicht alsbald revidiert und mit der Konvention und der Auslegung anderer regionaler und universeller Verträge, namentlich des IPbpR, in Einklang bringt.

---

78 Fälle betreffend „Legality of Use of Force". Siehe die am 29. April 1999 eingereichten Klagen der Bundesrepublik Jugoslawien gegen zehn NATO-Staaten, darunter die Bundesrepublik Deutschland, von denen noch acht anhängig sind, bereits ergangene Entscheidungen und Verfügungen unter http://www.icj-cij.org.

Urteile des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte im Überblick

Pretty ./. Vereinigtes Königreich (*C. Mahler*)

Pretty ./. Vereinigtes Königreich
Urteil vom 29. April 2002 (Beschwerde Nr. 2346/02)

Leitsätze (Red.):
Aus Art. 2 EMRK kann man kein Recht auf den Tod, weder von privater Hand noch von einer öffentlichen Stelle, ableiten.

Bezüglich Art. 3 EMRK erwächst dem Staat keine positive Schutzpflicht, eine Form von Sterbehilfe einzuräumen, oder dem Ehemann, der bereit wäre Sterbehilfe zu leisten, Straffreiheit zuzusichern.

Der Gerichtshof erkennt an, daß Selbsttötung unter das Prinzip der persönlichen Autonomie fällt und damit Bestandteil von Art. 8 EMRK ist.

Die allgemeine Frage der Sterbehilfe und ihre Konformität mit der Konvention wurde nicht erörtert.

Sachverhalt:
Die Antragstellerin Pretty leidet an einer unheilbaren Erkrankung des zentralen Nervensystems. Sie ist in Vollbesitz ihrer geistigen Kräfte und möchte den Zeitpunkt, wann sie ihrem Leiden ein Ende setzt, selbst bestimmen. Dies kann sie aber nur noch mit fremder Hilfe, weil sie vom Hals abwärts gelähmt ist. Ihr Mann hatte sich bereit erklärt, ihr aktive Sterbehilfe zu leisten, wenn er keine Anklage aufgrund eines Verstoßes gegen Abschnitt 2 des Suicid Act aus dem Jahre 1961 zu befürchten habe. Selbstmord ist im Vereinigten Königreich nicht mehr strafbar, wohl aber aktive Sterbehilfe. Der Antrag von Frau Pretty, ihrem Mann Straffreiheit zuzusichern, wurde am 8. August 2001 vom Director of Public Prosecutions abgelehnt. Auch der Divisional Court und das House of Lords lehnten ihre Ansuchen ab und bestätigten die Meinung des Director of Public Prosecution.

Die Beschwerdeführerin rügte, daß durch Abschnitt 2 des Suicide Act von 1961 die Artikel 2, 3, 8, 9 und 14 EMRK verletzt werden.

Bezüglich Art. 2 EMRK führte sie an, daß man aus dem Recht auf Leben auch das Recht zu Sterben herauslesen kann, und es in ihrer Entscheidung liegt, ob sie leben oder sterben will. Der Staat müsse dafür Sorge tragen, daß ihr Recht zu sterben innerhalb der staatlichen Gesetzte verankert ist.

Zu Art. 3 EMRK führte sie aus, daß die Regierung des Vereinigten Königreiches Schritte ergreifen muß, um alle Personen durch ihre Rechtsordnung davor zu schützten, in inhumane und herabwürdigende Situationen zu geraten. Daß sie nicht nur die Auflage haben, keinerlei herabwürdigende Handlung selbst vorzunehmen, sondern auch dafür Sorge tragen, daß der einzelne unter lebenswerten Bedingungen leben kann. Dies wäre in ihrem Fall nicht mehr möglich, der einzige Weg, ihr eine humane Behandlung wiederfahren zu lassen, wäre ihrem Ehemann zuzusichern, daß es zu keiner Anklage kommt, wenn er ihr aktive Sterbehilfe leistet. Wenn diese Pflicht des Staates nicht besteht, würde die Rechtslage in Staaten, die Sterbehilfe zulassen, der Konvention widersprechen.

Bezüglich Art. 8 EMRK brachte sie vor, daß sie in ihrem Recht auf Selbstbestimmung verletzt ist, da ihre Entscheidung über Leben und Tod ein höchstpersönliche ist und daher in den Schutzbereich der Privatsphäre falle.

Art. 9 EMRK ist verletzt, da das Verbot der aktiven Sterbehilfe eine Einschränkung ihres Rechts auf Gewissensfreiheit darstelle, da ihr der Staat seine Moralvorstellungen auferlegt.

Auf Art. 14 EMRK bezieht sie sich mit dem Argument, daß eine Diskriminierung vorhanden ist, da diejenigen, die alleine Selbstmord begehen können, dies innerhalb der Gesetzte tun können, während es denjenigen, die Hilfe benötigen, nicht möglich ist, da derjenige, der aktive Sterbehilfe leistet, mit Strafe bedroht ist.

Das Vereinigte Königreich brachte vor, daß keines der geltend gemachten Konventionsrechte verletzt sei und daß jeder Eingriff in diese Rechte durch die Schrankenvorbehalte zu den betreffenden Bestimmungen gerechtfertigt sei.

Zulässigkeit:
Die Zulässigkeit warf keine Probleme auf.

Entscheidung:
1. Aus Art. 2 EMRK läßt sich weder das Recht auf den Tod durch Mithilfe eines Dritten noch durch die Mithilfe des Staates ableiten.

Der Gerichtshof führte zu dem Vorbringen zu Art. 2 EMRK aus, daß Art. 2 EMRK das Recht auf Leben schützt. Hierin wird jede Art des Tötens verurteilt. Der Gerichtshof führte insbesondere zu Art. 2 Abs. 1 EMRK aus, daß es nicht alleine damit getan ist, daß der Staat davon Abstand nimmt, Leben zu beenden, sondern daß es ebenso Aufgabe des Staates ist, alles zu unternehmen, um das Leben des einzelnen innerhalb des Rechtsstaates zu schützen. Aus der Rechtsprechung des Gerichtshofes läßt sich klar ableiten, daß für den Staat die Verpflichtung besteht, das Leben des einzelnen zu schützen (Ausführungen zum Fall Keenan – Einschränkungen zum Schutz eines Gefangenen vor Selbstgefährdung). Aus diesem Grunde ließ sich auch aus dem geschützten „Recht auf Leben" in Art. 2 EMRK keine Auslegung finden, die den gegenteiligen Aspekt in Art. 2 EMRK findet. Es kann das Recht zu Sterben nicht abgeleitet werden, ebenso wenig wie die Selbstbestimmung des einzelnen, das Leben oder den Tod zu wählen.

Bezugnehmend auf das Vorbringen der Beschwerdeführerein, daß ohne die Anerkennung eines Rechts auf den Tode jene Länder in einen Konflikt mit der Konvention gerieten die die aktive Sterbehilfe zulassen, führte der GH aus, daß er im vorliegenden Fall über die Rechtslage in anderen Ländern nicht zu entscheiden hätte.

Der Gerichtshof stellte fest, daß sich aus Art. 2 EMRK weder das Recht auf den Tod durch Mithilfe eines Dritten noch durch die Mithilfe des Staates ableiten läßt. Aus diesem Grunde lag keine Verletzung von Art. 2 EMRK vor.

2. Art. 3 EMRK begründet keine positive Schutzpflicht für den Staat, dem Ehemann der Beschwerdeführerin für die Mithilfe an ihrem Selbstmord Straffreiheit zuzusichern oder eine gesetzliche Möglichkeit zu schaffen, die die aktive Sterbhilfe zuläßt.

Der Gerichtshof führte aus, daß die Regierung in keiner Weise die Beschwerdeführerin mißhandelt habe. Auch habe die Beschwerdeführerin nicht vorgebracht, daß es die Regierung versäumt habe, der Beschwerdeführerin medizinische Hilfe zu leisten (Hinweis auf den Fall D. gegen UK wo ein Aidskranker auf die Insel St. Kitts verbannt wurde, wo keinerlei medizinische Versorgung bestand). Vielmehr führte die Beschwerdeführerin an, daß die oberste Anklagebehörde ihrem Begehren auf Zusicherung der Straffreiheit für ihren Gatten, wenn er aktive Sterbehilfe leistet, nicht nachkommt. Durch dieses Verhalten verantworte der Staat eine herabwürdigende und inhumane Verhaltensweise, da er ihr dadurch den Schutz vor dem Leid vorenthält, daß sie durch den Krankheitsverlauf erwarte. Hierzu führte der GH aus, daß aus Artikel 3 EMRK, der in Harmonie zu Artikel 2 EMRK geschaffen wurde, weder

ein Recht auf Tod noch auch Sterbehilfe abgeleitet werden kann. Die Vorschriften beziehen sich auf ein Leben in größtmöglicher Würde, bis zum natürlichen Tod. Die positive Verpflichtung des Staates besteht darin, daß er selbst eine Mißhandlung einstellt oder die Zufügung von Leid durch öffentliche Behörden oder private Individuen verhindert oder daß er bestimmte Zuwendung oder Hilfen gewährt. Sie würde aber vom Staat verlangen, daß er eine Handlung billigt, die den Tod eines Menschen bezweckt. Eine solche Verpflichtung kann aus Art. 3 EMRK nicht gewonnen werden.

Aus diesen Gründen kam der Gerichtshof zu dem Schluß, daß Artikel 3 EMRK nicht verletzt sei, weil keine positive Schutzpflicht für den Staat erwächst, dem Ehemann der Beschwerdeführerin für die Mithilfe an ihrem Selbstmord Straffreiheit zuzusichern oder eine gesetzliche Möglichkeit zu schaffen, die die aktive Sterbhilfe zuläßt.

3. Die Regelungen des Selbstmordgesetzes stellen eine zulässige Beschränkung von Art. 8 Abs. 1 EMRK dar.

Der Gerichtshof führte an dieser Stelle wiederholt aus, daß das Konzept des „Privatlebens" weit ist und kaum erschöpfend definiert werden kann. Der Gerichtshof ging davon aus, daß der aus Artikel 8 EMRK erwachsende Anspruch auf Privat- und Familienleben, das Recht der Autonomie beinhalte, welches wohl auch sein Leben zu beenden umfasse. Daher überprüfte der GH, ob dieser Eingriff in das Privatleben mit Art. 8 Abs. 2 EMRK vereinbar sei. Er kam bei seiner Prüfung zu dem Schluß, daß die Einschränkung, die durch das Selbstmordgesetz hervorgerufen wird, eine mit der Konvention vereinbare Einschränkung darstellt. Durch diese Bestimmung werde das Leben des einzelnen geschützt und dies sei ein erwünschtes Ziel eines Gesetztes. Die Vorschrift könne deshalb als ein in einer gesetzlich demokratischen Gesellschaft notwendiger Eingriff betrachtet werden, auch wenn in anderen Staaten eine Lockerung vergleichbarer gesetzlicher Bestimmungen erfolgt sei.

Daher ist keine Verletzung von Art. 8 EMRK festzustellen.

3. Die Regelungen des Selbstmordgesetzes stellen eine zulässige Beschränkung von Art. 9 Abs. 1 EMRK dar.

Die Antragstellerin berief sich auch auf ihre Gedanken-, Gewissens- und Bekenntnisfreiheit gem. Artikel 9 EMRK, hierzu gab der Gerichtshof zu bedenken, daß die Forderung der Beschwerdeführerin keine Äußerung einer Religion oder eines Glaubens darstellt, wie jene im zweiten Satz des Art. 9 Abs. 1 EMRK ausgeführten „Tatbestände" beschrieben werden.

Bezüglich ihrer persönlichen Entscheidungsfreiheit wurde ebenso wie zu Art. 8 EMRK ausgeführt, daß die Einschränkung des Selbstmordgesetz 1961 als gerechtfertigter Eingriff in ihre Autonomie zu werten sei und somit keine Verletzung von Art. 9 EMRK vorliege.

4. Art. 14 EMRK ist nicht betroffen.

Soweit die Antragstellerin vorbringt, aufgrund ihrer körperlichen Behinderung ein Opfer einer Diskriminierung gemäß Art. 14 EMRK zu sein, wird ausgeführt, daß Art. 14 EMRK nur anwendbar sei, wenn die Verstöße gegen andere von der Konvention geschützten Grundrechte darstellen. Es wäre auch sehr merkwürdig, wenn der Schutz des hilfsbedürftigen Menschen geringer wäre als desjenigen, der sich selbst schützen kann.

Das Gericht ist deshalb zu der Entscheidung gelangt, daß das Selbstmordgesetz von 1961 ihr Konventionsrecht gem. Art. 14 EMRK nicht verletzt.

Anmerkung:
Der Gerichtshof hatte sich mit der für ihn neuen Frage nach einem Recht auf den Tod auseinanderzusetzen. Er führte zu allen Artikeln aus, daß es zwar ein Recht auf Leben gebe aber hier die negative Seite der Bestimmung das Recht auf Tod nicht verankert sei. Da die Bestimmung der Art. 2 und 3 EMRK als höchstes Rechtsgut das Recht auf Leben schützen, das eben nicht von einem Dritten beschnitten oder gar beendet werden kann. Auch wenn der GH in einigen Aussagen ganz klar die schweren Leiden und den für sie besonders schwierigen Zustand erkannte, kam er dennoch zu dem Schluß, daß der Staat eine im vorhinein zugesicherte Straffreiheit nicht erlassen müsse, da die Rechtsprechung bei ihren letzten 20 Entscheidungen mit ähnlicher Sachlage nur einmal das volle Strafmaß verhängt hatte und ansonsten die mildernden Umstände der Einzelfälle zum Tragen kamen. Dies hielt der Gerichtshof für ausreichend.

Der Gerichtshof hat sich in dieser Entscheidung nicht mit der generellen Frage nach der Zulässigkeit von Sterbehilferegelungen auseinandergesetzt, dennoch hat er klar ausgesprochen, daß die Frage der Sterbehilfe grundsätzlich in Art. 8 Abs. 1 EMRK verankert ist, auch wenn bisher noch in keinem Fall ein Recht auf Selbsttötung als Bestandteil des Art. 8 EMRK angesehen wurde.

Literaturhinweise:
Hans-Jürgen Bartsch, Sterbehilfe –Keine vorherige Befreiung von der Strafbarkeit / Fall Dianne Pretty, EuGRZ 2002, S. 55.

Kein Anspruch auf Sterbehilfe/Weigerung der Behörde dem Ehemann einer todkranken Frau Straffreiheit für den Fall zuzusichern, dass er seiner Frau bei ihrer Selbsttötung hilft, EMRK-konform/ Art. 2, 3, 8, 9 und 14 EMRK nicht verletzt/ Pretty gegen Vereinigtes Königreich, EuGRZ 2002, S. 234 ff mit Anmerkungen von *Benjamin Kneihs,* Sterbehilfe durch EMRK nicht geboten / Der Fall Pretty .

Keenan gegen UK, Beschwerde Nr. 27229/95, ECHR 2001-III.

Allgemein zum Thema Sterbehilfe:
Norbert Hoerster, Sterbehilfe im säkularen Staat, 1998.

R. Harri Wettstein, Leben- und Sterbenkönnen, Gedanken zur Sterbebegleitung und zur Selbstbestimmung der Person, 2. Aufl. 1997.

Gabriele Wolfslast / Christoph Conrads (Hrsg.), Textsammlung Sterbehilfe, 2001 (Das Buch versammelt Strafnormen, Rechtsprechung und ärztliche Leitlinien aus mehreren Staaten sowie internationalen Ursprungs.).

New Partnership for Africa's Development – Nepad

Marcus Röhmer

Inhaltsübersicht

1. **Einleitung**
2. **Entstehung und Teilnehmer**
3. **Struktur von Nepad**
4. **Neu: Ein System gegenseitiger Kontrolle**
5. **Das Verhältnis von Nepad zur AU**
6. **Ziele von Nepad**
7. **Das Verhältnis von Nepad zu den G8-Staaten**
8. **Kritik an Nepad**

1. Einleitung

Nepad – das neue Programm für den afrikanischen Kontinent! Ein Marshall-Plan für Aufbau und Entwicklung.[1] Ein Afrika-Aktionsplan, der eine neue, vorher nie dagewesene Partnerschaft mit westlichen Staaten ermöglicht. Ein Bekenntnis zu mehr Eigenverantwortung, mit dem Verlangen nach mehr Selbständigkeit zugleich.[2] Oder eben gerade kein Marshall Plan,[3] mit gar nicht so neuen, dafür aber verbindlich vereinbarten Forderungen? Oder füllte man mit Nepad lediglich alten afrikanischen Wein in neue afrikanische Flaschen um und weiß im übrigen nichts zu verändern?[4] In jedem Fall ist es eine Kampfansage gegen die Armut im heutigen Afrika![5]

Wie – das solchermaßen unterschiedlich bewertete – Nepad entstanden und wer daran beteiligt ist, was es beinhaltet und welche Ziele es erfaßt, sowie in welchem Verhältnis es zu anderen internationalen Organisationen steht, soll in diesem Beitrag beschrieben werden.

2. Entstehung und Teilnehmer

Nepad entstand in den Jahren 2000/2001 aus einer Synthese verschiedener afrikanischer Projekte. Das erste Programm „Millienium Partnership for Africa's Recovery Programme"[6] wurde von Präsident *Mbeki* (Südafrika) initiiert. Den Auftrag dazu erhielt er von der (damaligen) Organisation Afrikanischer Einheit (OAU), um gemeinsam mit den Präsidenten *Obasanjo* (Nigeria) und *Bouteflika* (Algerien) zu untersuchen, wie die Ursachen der Krise in Afrika zu bewältigen sei. Unterdessen breitete *Mbeki* schon seine eigene Vision von Afrika, dem „African Renaissance"-Programm aus. Gestützt auf gemeinsame afrikanische Werte wollte er den Anstoß für kulturelle, soziale und politische Reformen in einem sich ver-

---

1 *Dominic Johnson/ Martina Schwikowski*, Der große Plan schrumpft, in: Tageszeitung vom 26. Juni 2002.

2 *Gerhard Schröder*, Afrika bekennt sich zu seiner Eigenverantwortung, in: Süddeutsche Zeitung vom 27. Juni 2002.

3 Siehe Fn. 1.

4 *Maria van Driel*, Neuer Wein oder nur alter in neuen afrikanischen Flaschen?, in: Focus-N°2 von 2002.

5 *Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung*, Was ist die Neue Partnerschaft für Afrikas Entwicklung (Nepad)?, 2002.

6 MAP - Millienium Partnership for Africas Recovery Programme.

einigenden Afrika geben. Dennoch blieb es zu dem damaligen Zeitpunkt beim MAP-Programm, da er sich mit seinen Vorstellungen noch nicht durchsetzen konnte.

Des weiteren besteht Nepad aus dem Omega-Plan. Dieser wurde von Präsident *Wade* (Senegal) mit starker Unterstützung des Frankophonen Blocks[7] ins Leben gerufen und angeführt. Das Vorhaben zielte auf den Ausbau der regionalen Infrastruktur und die Förderung von Ausbildungsprojekten.

Als drittes Projekt ist der „Compact for African Recovery" in das Nepad-Programm eingeflossen. Hervorgebracht wurde es von der UN-Economic Commission und galt als Antwort auf einen gemeinsamen Auftrag der afrikanischen Wirtschaftsminister Ende 2000.

Zu der „New African Initiative" auf einer Ministerkonferenz im Mai 2001 vereinigt, wurde dieses von den Gründungspräsidenten[8] auf dem G8-Gipfel in Genua vorgestellt.

Im Juli 2001 folgte die Schaffung eines politischen Leitungsorgans. Dieses setzt sich aus 15 Vertretern der Mitgliedstaaten zusammen und ist mit der Leitung des Projektes beauftragt worden. Die Umbenennung in Nepad und die Eröffnung eines Sekretariats in Südafrika nahm der Ausschuß im Oktober 2001 vor.[9]

Die Mitgliedstaaten sind:

- im südlichen Afrika: Mosambik, Botswana, Südafrika;
- in Ostafrika: Mauritius, Ruanda, Äthiopien;
- in Nordafrika: Algerien, Tunesien, Ägypten;
- in Westafrika: Nigeria, Senegal, Mali;
- in Zentralafrika: Sao Tome und Principe, Gabun, Kamerun.

3. Struktur von Nepad

Nepad hat eine vertiefte und intensivere Zusammenarbeit der afrikanischen Staaten zum Ziel. Grundlage dieser Zusammenarbeit soll die Eigenverantwortung und Selbstbestimmung der einzelnen Mitgliedstaaten, aber auch ein System der gegenseitigen Kontrolle sein. Eigens dafür eingerichtete Organe ermöglichen, daß die Politik der Staaten von den Mitgliedstaaten kritisch überprüft und mit Verbesserungsvorschlägen versehen wird.

Organe von Nepad sind der Lenkungsausschuß (steering committee) und das Ausführungskomitee (implementation committee).

Der Lenkungsausschuß besteht aus den Gründerpräsidenten und hat die Leitung, Koordinierung und Weiterentwicklung der Nepad-Programme zum Gegenstand. Dazu gehören die Sicherung und Durchsetzung der Menschenrechte in den Mitgliedstaaten durch die Gewährleistung einer effektiven Kontrolle. Zuständig für die Kontrolle sollen Experten sein, die vom Lenkungsausschuß in allen Bereichen eingesetzt werden. Indikatoren zur Stärkung und Warnsysteme zur frühestmöglichen Erkennung bei der Verletzung von Menschenrechten sollen durch den Ausschuß eingerichtet werden. Außerdem ist er für die Rotation der Tagungsorte unter den Mitgliedern und für Entschuldungsinitiativen auf regionaler Ebene zuständig. Die dadurch erlangten Gelder werden vom Ausschuß für Nepad-Projekte genutzt und somit durch ihn verteilt.

Zudem unterhält er das Nepad-Sekretariat, das in Pretoria von ihm eingerichtet worden ist.

Das Ausführungskomitee besteht aus den Vertretern der 15 Mitgliedstaaten und hat

---

7 Unter Einfluß von Frankreich stehende Staaten.

8 Gründerpräsidenten der Staaten Südafrikas, Nigerias, Senegals, Algeriens und Ägyptens.

9 Alex de Waal, What´s new in the 'New Partnership for Africa´s Development'?, in: International Affairs, 2002 (78), S. 463 (466).

bei regelmäßigen Treffen die Aufgabe der gegenseitigen Beobachtung und Einschätzung der einzelnen Staaten. [10]

4. Neu: System gegenseitiger Kontrolle

Mit dem neuen Beobachtungs- und Einschätzungsmechanismus rückt Nepad von dem bisherigen System der Nichteinmischung unter Beachtung staatlicher Souveränität ab. Die Konzeption des Kontrollmechanismusses ähnelt der des OECD-Prüfungsausschusses für Wirtschafts-, Finanz- und Währungspolitik. Sein Zweck ist es, den Überwachungsmechanismus der Geberländer abzulösen und in eigener Verantwortung die Einhaltung der Ziele von Nepad zu überwachen und gegebenenfalls Empfehlungen auszusprechen.[11]

Damit die Geberländer der Beseitigung ihres Kontrollapparates zustimmen können, müssen ähnliche Kriterien von Nepad-Staaten akzeptiert und in das neue Überwachungssystem eingebaut werden. Eine Mindestvoraussetzung sollen freie und direkte Wahlen sein. Darüber hinaus sind wirtschaftspolitische Fragen, die Zusammenarbeit der Regierungen beim Verteilen von Hilfsgütern, sowie Inhalt und Umfang der Gesetzgebung und Maßnahmen gegen die Korruption Gegenstand einer ständigen Kontrolle.[12]

Hinter dem System gemeinsamer Kontrolle steht der Gedanke einer engeren Zusammenarbeit unter den Nepad-Staaten. Mit der kontrollierten Verteilung von Hilfsgütern strebt man zum Beispiel an, die Transferkosten der Hilfsgelder gering zu halten. Dazu richtete man einen gemeinsamen Fonds der Geberstaaten ein. Aus diesem können die Nepad-Staaten gemeinsam die eingezahlten Gelder abschöpfen und somit die Kosten vermeiden, die an eine Direktzahlung vom Geber- zum Empfangsstaat gebundenen sind.

Die sich daraus ergebende Ausgrenzung von Staaten, die keine Nepad-Mitglieder sind, versucht man über einen weiteren Fonds aufzulösen. Unklar bleibt, ob die Geberländer bei ungerechter Verteilung zwischen den zwei Fonds ein Kontrollrecht besitzen und damit die Unabhängigkeit der Nepad-Staaten wieder eingeschränkt wird.[13]

Abschied vom strikten Prinzip der Nichteinmischung in die inneren Angelegenheiten?

Ein weiteres Gebiet der engeren Zusammenarbeit ist die gemeinsame Verpflichtung, den Erwerb von Privateigentum zu erleichtern und an die Nationalität geknüpfte Einschränkungen abzubauen. Daneben treten zahlreiche Friedens- und Sicherheitsinitiativen sowie Ausbauprojekte der Infrastruktur. Mit der zunehmenden Fülle von Aufgaben, mit denen der Ausführungsausschuß betraut ist, geht ein Schwinden an Glaubwürdigkeit in ihn einher. Beispielsweise kritisierten westliche Staaten unter dem Eindruck seiner Zuständigkeit Nepads Verhalten im Anschluß an die Wahlen in Simbabwe.[14]

Nachdem infolge der Wiederwahl von Präsident *Mugabe* in Simbabwe Folter und Gewalt gegen die Opposition und Journalisten im Lande zunahm, reagierte die EU mit gezielten Sanktionen gegen die Staats- und Parteiführung. Das Commonwealth suspendierte die Mitgliedschaft Simbabwes.[15] Im Beschlußgremium des Com-

10 *Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung* (Fn. 5)

11 Alex de Waal (Fn. 9), S. 471.

12 Alex de Waal (Fn. 9), S. 472.

13 Alex de Waal (Fn. 9), S. 474.

14 Alex de Waal (Fn. 9), S. 475.

15 *Jule Reimer*, Ein Marshallplan für Afrika – Die Initiative NePAD auf dem Weltwirtschaftsgipfel, Redaktion: Thomas Weinert, Manuskript vom: 23.Juni 2002 • 18:40, Hintergrund Wirtschaft, www.dradio.de/cgi-bin/es/neu-hintergrundw/196.html.

monwealths waren auch *Mbeki* und *Obasanjo* vertreten. Nachdem sie sich zuerst sträubten, haben sie letztendlich einer Suspendierung von Simbabwe zugestimmt. [16]

Während die westlichen Staaten die zurückhaltenden Stellungnahmen der afrikanischen Staaten kritisierten, warnten sie davor, einen ganzen Kontinent wegen eines Landes zu verurteilen und das Scheitern von Nepad sowie der in diesem Jahr gegründeten AU von vornherein zu verkünden. Gleichwohl hätte man sich eine etwas deutlicher ausfallendere Reaktion von Nepad und der AU wünschen können. Auf einem der vorbereitenden AU-Gründungsgipfel fanden die Beeinträchtigungen vor und nach den Wahlen in Simbabwe nicht einmal eine Erwähnung. Dabei schloß man den Präsidentschaftskandidaten von Madagaskar wegen bewaffneter Machtergreifung von eben diesen AU-Gipfeln aus.[17] Ein Militärputsch verstoße gegen die AU-Kriterien und führe automatisch zum Ausschluß eines Mitgliedstaates, damit bewiesen die AU-Staaten Konsequenz und Glaubwürdigkeit in der Umsetzung ihrer Ziele.

5. Nepad und das Verhältnis zur AU

Die AU ist die Nachfolgeorganisation der OAU. Sie verfolgt das ehrgeizige Ziel, die politische und wirtschaftliche Vereinigung des Kontinents voran zu bringen und zu beschleunigen. Damit greift sie, wie auch Nepad, den schon lang existierenden Wunsch nach der Einheit und Unabhängigkeit Afrikas auf. Unter dem Dach der AU sind 17 verschiedene Institutionen geplant, u.a. eine Kommission, ein gemeinsames Parlament, ein afrikanischer Gerichtshof, ein afrikanischer Rat für Wirtschaft, Soziales und Kultur und einige Finanzinstitute.[18]

Wo ist der Platz dieses neuen Akteurs?

Verbindungen zwischen Nepad und der AU sind bisher auf informeller Basis gegeben. Der Nepad-Ausführungsausschuß erstattet Berichte an die AU und der AU-Sekretär ist im Nepad-Lenkungsausschuß auf niedriger Ebene vertreten.[19] An eine engere Verbindung zwischen beiden Organisationen ist vorerst noch nicht zu denken. Grund für diese geringe Verknüpfung ist zum einem die Dominanz Libyens in der AU. Die Nepad-Staaten befürchten bei Einbindung der AU und auch Libyens ein schwindendes Vertrauen der G8- und OSZE-Staaten in Nepad.[20] Zum anderen sind die Nepad-Staaten darauf bedacht, ein Aufweichen ihrer Standards zu vermeiden, da bisher jedem afrikanischen Staat die Mitgliedschaft zur AU offensteht. Die von Nepad aufgestellten Kriterien für einen Beitritt sind bei einer engeren Kooperation nur schwer aufrechtzuerhalten.

6. Ziele von Nepad

Man bekräftigt immer wieder, Nepad sei nicht nur ein neuer politischer Prozeß zur

16 *Tony Leon*, AU Must Write a New Script for Africa, auf: http://allafrica.com/stories/200207120043.html vom 12. Juli 2002.

17 *Martina Schikowski*, Eine neue Union für ein neues Afrika, in: Tageszeitung vom 9. Juli 2002.

18 *Alex de Waal* (Fn. 9), S. 468.

19 *Alex de Waal* (Fn. 9), S. 467.

20 Das Verhältnis der G8 – Staaten zu Gaddafi wurde durch dessen Äußerungen, wie „Weiße müßten Afrika generell wieder verlassen, wollten sie bleiben, dann nur als unsere Angestellte“, in: *Thomas Knemeyer*, Von Rhodes bis Mugabe, in: Die Welt vom 22. August 2001, oder „Wir in Afrika brauchen hier nicht viele Parteien“, in: *Marion Aberle*, Sechzig Autos und Waffen für einen kleinen Krieg – Gaddafis Wanderzirkus durch Afrika ist eine Werbetour für seine Vorstellungen einer Afrikanischen Union, in: FAZ vom 16. Juli 2002, sicher nicht verbessert.

Einwerbung von Gebermitteln für neue Investitionsprogramme. Es stehe vielmehr für politische, soziale und erst zuletzt für wirtschaftliche Reformen.

Hintergrund der Reformziele von Nepad sind neben der gescheiterten Option Entwicklungshilfe und Verschuldung die Einsichten afrikanischer Führer und Präsidenten, für die Probleme Afrikas eine Mitschuld zu tragen. Die Mitgliedstaaten von Nepad erkennen somit an, daß neben der Kolonialherrschaft schlechte Regierungsführung, Demokratiemangel, Mißwirtschaft, Krieg, Gewaltherrschaft und Korruption zu Afrikas Problemen geführt haben.[21]

Daraus ergeben sich im Kern folgende Ziele:

- die Stärkung der Mechanismen für Konfliktprävention auf regionaler und kontinentaler Ebene.

Bisher benannte man die Schlüsselkonflikte Afrikas und einigte sich auf die Fortsetzung bereits bestehender Friedensinitiativen. Weiterhin ist für die Zukunft eine bessere Koordinierung, Reduzierung doppelter und die Verhinderung gegensätzlicher Friedensmissionen geplant. Hierfür verständigte man sich auf die Schaffung eines Friedens- und Sicherheitsrates, bei dem alle Initiativen zusammenlaufen und koordiniert werden können.

Neben den internationalen Bemühungen sollen Strategien zur staatlichen Sicherung des Friedens in den Vordergrund treten. Wesentlich ist dabei die Forderung, staatliche Debatten zu Themen der inneren Sicherheit für die Öffentlichkeit verfolgbar zu gestalten. Neben der Befriedungsfunktion im Land soll dadurch auch das Vertrauen unter den Nachbarstaaten gestärkt, Mißtrauen reduziert und Konflikte vermieden werden.[22]

- die Förderung von Demokratie und
- eine verantwortliche Regierungsführung.

Wichtige Kriterien für die Mitgliedschaft bei Nepad und für das System der gegenseitigen Kontrolle sind die Förderung von Demokratie und die Verpflichtung zu einer verantwortlichen Regierungsführung. Voraussetzung für eine effiziente und effektive Regierungsarbeit ist aber auch ein ausreichend institutionalisierter Verwaltungsunterbau. Das Funktionieren der Verwaltung im heutigen Afrika bestimmt sich jedoch maßgeblich aus dem Zusammenspiel geheimer und öffentlicher Verwaltungsarbeit.

Das Funktionieren der Verwaltung im heutigen Afrika bestimmt sich maßgeblich aus dem Zusammenspiel geheimer und öffentlicher Verwaltungsarbeit

Die Bürokratie versteht sich in erster Linie nicht als unparteiisch, gestaltendes Glied, sondern als Verbindung zwischen dem „Big Man“ und seinen Klienten. In der Konsequenz bleibt somit nur ein kleiner Raum für eine effektive und verantwortliche administrative Gewalt.[23]

- eine Kultur der Wahrung der Menschenrechte.

Der Schutz der Menschenrechte soll durch das gegenseitige, afrikanische Einschätzungs- und Überwachungssystem gewährleistet werden.

Weitere politische Ziele sind:

- die Beteiligung der Zivilgesellschaft auf nationaler und sub-nationaler Ebene,

---

21 *Uschi Eid*, Redebeitrag der Parlamentarischen Staatssekretärin im BMZ anläßlich der Afrika-Debatte im Deutschen Bundestag, 25. April 2002.

22 *Alex de Waal* (Fn. 9), S. 473.

23 *Patrick Chabal*, The quest for good government and development in Africa: is NEPAD the answer?, in: International Affairs, 2002 (78), S. 447 (451).

- die Förderung der Partizipation von Frauen,
- die Förderung der Institutionen des Staates,
- die Schaffung rechtsstaatlicher Rahmenbedingungen.

Wirtschaftliche Ziele sind:

- die Einführung einer marktwirtschaftlichen Struktur
- die Hinwendung zu privatem Kapital,
- die Wiederherstellung und Sicherung makro-ökonomischer Stabilität,
- die Schaffung eines transparenten Rahmens für Finanzmärkte sowie für private und öffentliche Rechnungslegung,
- die Förderung von Landwirtschaft und Infrastruktur zur Stärkung einer binnen- und exportorientierten Landwirtschaft und verarbeitenden Industrie,
- die Erweiterung der Kölner Entschuldungsinitiative HIPC II.

Soziale Ziele sind:

- die Stärkung der Bereiche Erziehung und Ausbildung, insbesondere die Steigerung der Schülerzahlen
- der Ausbau und die Verbesserung des Gesundheitswesens mit besonderer Berücksichtigung von HIV/Aids und Malaria und der signifikanten Verringerung der Kindersterblichkeit.

In Abwägung der Wertigkeit der Zielumsetzung wird kritisiert, dem Aids-Problem käme zu wenig an Bedeutung zu. Es bedrohe die einzelnen Afrikaner, sowie ganze Länder in ihrer Entwicklung; Maßnahmen zur Bekämpfung von Aids sollten demnach im Mittelpunkt von Nepad stehen.[24]

7. Das Verhältnis von Nepad zu den G8-Staaten

Effekte infolge der wirtschaftlichen Reformen durch Nepad sollen sein, daß zukünftig mit einem Wirtschaftswachstum von 7 % in den Nepad-Staaten gerechnet werden kann, mit dem Ziel die Armut in Afrika bis 2015 zu halbieren.[25] Sorgen sollen dafür einerseits Investitionen durch Privatpersonen in allen ökonomischen Bereichen und ein entgegenkommendes Verhalten der G8-Staaten, bei konsequenter Umsetzung der Nepad-Ziele durch deren Mitglieder. Erwartet wird von den G8-Staaten unter anderem die Öffnung ihrer Märkte für afrikanische Produkte und einen Schuldenerlaß für afrikanische Staaten. Schon das Wachstum von 1 % im Export bringe den Nepad-Staaten 70 Milliarden US-Dollar mehr und wirtschaftlich stabilere Verhältnisse mit sich.[26]

Beim letzten G8-Gipfel in Kanada haben die G8-Staaten mit den afrikanischen Staaten und mit Nepad einen Entwicklungspakt geschlossen. Nach diesem Aktionsplan dürfen die Länder mit Investitionen und einem Schuldenerlaß rechnen, die es bereits geschafft haben, vereinbarte Ziele in Nepad zu verwirklichen, oder schon mit

---

24 *Alex de Waal* (Fn. 9), S. 475.

25 *Robert Kappel*, Die Ursache der Wachstumsschwäche Afrikas - Minimalistische Strategien von Unternehmen, in: Internationales Afrikaforum, 2002 (3), S. 277 (278).

Das von der Weltbank und dem IWF vorausgesetzte Wachstum von 7 % dürfte, angesichts der niedrigen Wachstumsraten in den letzten Jahren schwierig zu erreichen sein. Das BIP wuchs in 12 Ländern um mehr als 5 %. Dieselbe Zahl an Ländern hatte Zuwächse zwischen 3 und 5 % zu verzeichnen. In 16 Länder lag das Wachstum zwischen 0 und 3 % und in 6 Länder gab es sogar ein Negativwachstum. Somit konnten lediglich 40 % der Länder Afrikas den durchschnittlichen Wohlstand ihrer Bevölkerung anheben.

26 *Karl Müller*, Verdeckte Pläne für eine Plünderung Afrikas – G8-Gipfel und Nepad, in: Zeit-Fragen, Nr. 27, Art. 11 vom Juli 2002; *Alex de Waal* (Fn. 9), S. 470.

deren Umsetzung begonnen haben. Zudem vereinbarte man allgemein die Aufstokkung der Entwicklungshilfe bis 2006 für Afrika – mit bevorzugter Behandlung derjenigen Staaten, die sich im Sinne westlicher Demokratien entwickeln. Der Entwicklungspakt umfaßt einen Mechanismus der Zusammenarbeit, an dem Nepad beteiligt ist. Jedes der G8-Länder entsendet zu einem bestimmten Thema einen Sonderbeauftragten. Diese treffen sich regelmäßig untereinander und mit ihren afrikanischen Kollegen. Diskutiert werden nur Themen, die zuvor im Konsens unter den G8-Staaten beschlossen wurden. Die aus dem Konsensprinzip folgende Themeneingrenzung wurde von den Nepad-Staaten kritisiert, da eine Ausklammerung von Themen der Ernährungsfragen in Verbindung mit der Gentechnologie wegen des Streits zwischen der EU und USA zu erwarten sei.[27]

8. Kritik an Nepad

Gewerkschaften und andere gesellschaftliche Gruppen kritisieren eine mangelhafte Mitwirkungsmöglichkeit an dem Reformprogramm Nepad. Trotz der erklärten zentralen Rolle der Menschen konnten die afrikanischen Völker zu Nepad nichts beitragen. Andere Länder Afrikas stoßen sich an der Vormachtstellung der Gründungsstaaten, da nur ihnen die Besetzung des Lenkungsausschusses zufällt. 36 Länder wurden von der Nepad-Debatte ganz ausgeschlossen. Die Staatsoberhäupter dieser Länder sehen in Nepad ein vom Ausland aufgezwungenes Konzept, wonach sie sich künftig ausrichten müssen und worüber sie aber nicht abstimmen konnten.[28]

Wie sich die Zusammenarbeit innerhalb Nepads entwickeln und welche Rolle der Zusammenschluß in Afrika und im Rahmen der internationalen Beziehungen insgesamt spielen wird, bleibt abzuwarten.

Ein „Afrika der zwei Geschwindigkeiten", das mit einem funktionierenden Nepad verbunden sein könnte, birgt Chancen und Risiken. Ob die möglichen Chancen für die „Fortschrittlicheren" die wahrscheinlichen Risiken für die „Zurückbleibenden" aufwiegen werden, kann angesichts der insgesamt ungünstigen Ausgangssituation Afrikas mit Fug und Recht bezweifelt werden.

---

27 *Uschi Eid* (Fn. 21).

28 *Alex de Waal* (Fn. 9), S. 475; *Jule Reimer* (Fn. 15).

Literaturauswahl:

1. Die Organisation stellt sich vor:

http://www.nepad.org/

http://www.dfa.gov.za/events/nepad.htm

2. Die Organisation wird vorgestellt vom BMZ:

http://www.bmz.de/about/Leitung/afrikabeauftragte/initiative.html

3. Entwicklungsbericht:

- African Dialogue II, Promoting Justice and Reconciliation in Africa: Challenges for Human Rights and Development, The Adopted Report of African Dialogue II, 2002.

- *Uschi Eid*, Afrikas Vision einer selbstbestimmten Entwicklung unterstützen – Ansatzpunkte der deutschen Afrikapolitik, 2002.

4. Weitere Artikel

Marion Aberle, Sechzig Autos und Waffen für einen kleinen Krieg – Gaddafis Wanderzirkus durch Afrika ist eine Werbetour für sein Vorstellungen einer Afrikanischen Union, in: FAZ vom 16. Juli 2002.

Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Was ist die Neue Partnerschaft für Afrikas Entwicklung (Nepad)?, 2002.

Partick Chabal, The quest for good government and development in Africa: is NEPAD the answer?, in: International Affairs, 2002 (78).

Maria van Driel, Neuer Wein oder nur alter in neuen afrikanischen Flaschen?, in: Focus - N° 2 von 2002.

Uschi Eid, Redebeitrag der Parlamentarischen Staatssekretärin im BMZ anläßlich der Afrika – Debatte im Deutschen Bundestag, 25. April 2002.

Dominic Johnson/ Martina Schwikowski, Der große Plan schrumpft, in: Tageszeitung vom 26. Juni 2002.

Robert Kappel, Die Ursache der Wachstumsschwäche Afrikas – Minimalistische Strategien von Unternehmen, in: Internationales Afrikaforum, 2002 (3).

Thomas Knemeyer, Von Rhodes bis Mugabe, in: Die Welt vom 22. August 2001.

Tony Leon, AU Must Write a New Script for Africa, auf: http://allafrica.com/stories/200207120043.html vom 12. Juli 2002.

Karl Müller, Verdeckte Pläne für eine Plünderung Afrikas – G8-Gipfel und Nepad, in: Zeit-Fragen, Nr. 27, Art. 11 vom Juli 2002.

Jule Reimer, Ein Marshallplan für Afrika – Die Initiative NEPAD auf dem Weltwirtschaftsgipfel, Redaktion: Thomas Weinert, Manuskript vom: 23. Juni 2002 • 18:40, Hintergrund Wirtschaft, auf: www.dradio.de/cgi-bin/es/neu-hintergrundw/196.html.

Martina Schikowski, Eine neue Union für ein neues Afrika, in: Tageszeitung vom 9. Juli 2002.

Gerhard Schröder, Afrika bekennt sich zu seiner Eigenverantwortung, in: Süddeutsche Zeitung vom 27. Juni 2002.

Alex de Waal, What´s new in the 'New Partnership for Africa´s Development'?, in: International Affairs, 2002 (78).

Stichwort

Der Menschenrechtsausschuß (Human Rights Committee)

Der Internationale Pakt über bürgerliche und politische Rechte (IPbpR/Pakt) vom 19. März 1966 ist auf der universellen Ebene des völkerrechtlichen Menschenrechtsschutzes das grundlegende Dokument für die klassischen Grund- und Freiheitsrechte. So formuliert der Pakt in 27 Artikeln überwiegend liberale Freiheitsrechte, ergänzt um das Recht der Völker auf Selbstbestimmung (Art. 1 IPbpR) sowie um die besondere Verpflichtung der Staaten, gegen Kriegspropaganda und das Eintreten für Rassenhaß vorzugehen (Art. 20 IPbpR). Die Vertragstaaten verpflichten sich gegenseitig, die Rechte des Paktes zu achten, sie innerstaatlich zu garantieren und mit wirksamen Rechtsschutzinstrumenten zu versehen (Art. 2 IPbpR).

Das zweite Fakultativprotokoll vom 15. Dezember 1989 hat die Abschaffung der Todesstrafe zum Gegenstand und erweitert so materiell den Schutz des Paktes.

Der Pakt sieht einen Menschenrechtsausschuß vor, der achtzehn Mitglieder hat. Dabei handelt es sich um unabhängige Experten, die gemäß Art. 28 IPbpR wegen ihres hohen sittlichen Ansehens und anerkannter Sachkenntnis auf dem Gebiet der Menschenrechte gewählt werden. Dabei wird auf eine ausgeglichene Repräsentation der Erdteile geachtet. Dieses Organ hat folgende Aufgaben:

- erstens die Prüfung von obligatorischen Berichten der Vertragstaaten nach Art. 40 IPbpR (Staatenberichtsverfahren);
- zweitens die Entgegennahme und Prüfung von Mitteilungen nach Art. 41 IPbpR, mit denen ein Vertragstaat geltend macht, ein anderer habe seine Verpflichtungen aus dem Pakt verletzt (Staatenbeschwerdeverfahren);
- drittens – nach gesonderter Unterwerfungserklärung der Staaten – die Entgegennahme und Prüfung von Mitteilungen einzelner Personen nach dem ersten Fakultativprotokoll (für die Bundesrepublik Deutschland erst seit dem 25. November 1993 in Kraft), die geltend machen, Opfer einer Verletzung eines im Pakt niedergelegten Rechts zu sein.

Die Staaten machen generell vom Instrument der Staatenbeschwerde nur äußerst zurückhaltend Gebrauch; im Rahmen des Paktes wurde sie bislang überhaupt noch nicht eingesetzt. Demgegenüber ist das Staatenberichtsverfahren inzwischen etabliert und weitgehend akzeptiert. Nach wie vor zu hoch ist allerdings die Zahl der „Verweigerer" (sog. „Non-replying states"); viele Staatenberichte sind seit fünf Jahren, zum Teil auch erheblich länger überfällig.

Die Staatenberichte werden üblicherweise von der zuständigen Ministerialverwaltung erstellt; in der Bundesrepublik Deutschland liegt die Federführung beim Bundesministerium der Justiz. Der Ausschuß erhält den Bericht rechtzeitig vor der ihm gewidmeten Sitzung zugeleitet, so daß die Ausschußmitglieder sich vorbereiten und einen landesspezifischen Katalog von Fragen erarbeiten können. Während der Sitzung wird dieser mit der Delegation des Vertragsstaates erörtert (sog. konstruktiver Dialog), wobei der Schwerpunkt auf der tatsächlichen Umsetzung der Paktgarantien gerade mit Blick auf die besonders benachteiligten und verletzlichen Gruppen der Gesellschaft liegt.

Nichtstaatliche Organisationen (NGO) informieren den Ausschuß über die Lage der bürgerlichen und politischen Rechte in dem betreffenden Staat. Außerdem zieht er Berichte des Staates an andere Ausschüsse oder Gremien der VN heran. Der Ausschuß formuliert auf der

Grundlage aller dieser Informationen und des konstruktiven Dialogs mit der Regierungsdelegation sogenannte Abschließende Bemerkungen (*concluding observations*) zu dem Bericht, in denen er seine Einschätzung bekannt gibt sowie Lob, Tadel und Anregungen formuliert. Dieses konkrete Eingehen auf den jeweiligen Staatenbericht ist übrigens erst seit Anfang der neunziger Jahre möglich. Zu Zeiten der Blockspaltung konnte der Ausschuß lediglich allgemein gehaltene Einschätzungen abgeben.

Heute ist der Ausschuß bemüht, den Dialog mit den Staaten auch zwischen den periodisch zu erstellenden Berichten nicht abreißen zu lassen. So ersucht der Ausschuß seit dem Jahr 2001 die Staaten, in einem kurzen Zwischenbericht zu den wichtigsten Empfehlungen Stellung zu nehmen. Sind für ihn hierin positive Entwicklungen erkennbar, so kann das Abgabedatum für den nächsten Bericht nach hinten verschoben werden. So soll direkter aufeinander eingegangen und die Kooperation verstärkt werden.

Ein nicht unerheblicher Vorteil der anlaßunabhängigen Kontrolle, die das Staatenberichtsverfahren darstellt, liegt darin, daß sich ihr alle beteiligten Staaten regelmäßig unterziehen müssen. Kein Staat gilt qua Teilnahme am Kontrollverfahren bereits als Menschenrechtsverletzer.

Das Individualbeschwerdeverfahren des ersten Fakultativprotokolls gewinnt zunehmend an Bedeutung, im Vergleich mit den anderen im Rahmen der VN existierenden Individualbeschwerdeverfahren ist es dasjenige, das umfangreiche Ergebnisse hervorgebracht hat. Gleichwohl fällt die Zahl der Individualbeschwerden, über die der Menschenrechtsausschuß insgesamt entschieden hat (Summe der registrierten Mitteilungen: 1100, Summe der Begründetheitsentscheidungen: 393, noch anhängig: 259; Stand Juli 2002), im Vergleich insbesondere zum Rechtsschutzsystem der Europäischen Menschenrechtskonvention eher gering aus. Dies liegt einerseits daran, daß nur 102 von 148 (Vertrags-) Staaten das Fakultativprotokoll unterzeichnet haben. Auch ist der Bevölkerung vieler Staaten die Möglichkeit, diesen Rechtsbehelf einzulegen, kaum bekannt. In Europa und auf dem amerikanischen Kontinent muß der Mechanismus zudem mit anderen, regional begründeten Kontrollmechanismen konkurrieren.

Das Individualbeschwerdeverfahren ist ein schriftliches Verfahren. Es endet mit der sogenannten Ansicht (*view*) des Menschenrechtsausschusses. Hierbei handelt es sich nicht um ein rechtsverbindliches Urteil. Gleichwohl kommt ihm eine rechtliche Wirkung zu. Aus der in der Ansicht enthaltenen Feststellung eines Völkerrechtsverstoßes folgt die Verpflichtung des Verletzerstaates, den Verstoß abzustellen, Wiederholungen zu verhindern und Wiedergutmachung zu leisten. Da sich die Umsetzung der Ansichten durch die Vertragsstaaten nicht zufriedenstellend entwickelt hatte, führte der Menschenrechtsausschuß inzwischen ein sogenanntes Follow up-Verfahren ein.

Hier unternimmt es ein besonderer Berichterstatter aus dem Kreis der Ausschußmitglieder, Kontakt mit dem betroffenen Staat zu halten, der innerhalb von neunzig Tagen über die von ihm unternommenen Schritte berichten soll. Ziel des gleichsam nachsorgenden Gesprächs ist es, den Staat zu einer positiven Reaktion auf die Ansicht des Ausschusses zu bewegen.

Ein weiteres, wichtiges Element der Arbeit des Menschenrechtsausschusses sind die Allgemeinen Bemerkungen (*general comments*). Sie haben - nach dem Ende des Kalten Krieges die gewandelte - Aufgabe, Erkenntnisse des Ausschusses aus den Staatenberichtsverfahren, die für die Vertragsstaaten insgesamt von Bedeutung sind, und Beobachtungen aus dem Individualbeschwerdeverfahren zu verbinden und für eine kommentierende Erläuterung der einzelnen Paktgarantien fruchtbar zu machen Außerdem äußert der Ausschuß seine Vorstellungen zu wichtigen allgemeinen Fragen im Zusammenhang mit dem Pakt, wie Kündigung oder Vorbehalte. Bislang hat der Ausschuß 30 Allgemeine Bemerkungen verfaßt.

Norman Weiß

Literaturauswahl:

Ineke Boerefijn, The Reporting Procedure under the Covenant on Civil and Political Rights, Practice and Procedures of the Human Rights Committee, 1999.

Theo van Boven, Menschenrechtsschutz, in: Helmut Volger (Hrsg.), Lexikon der Vereinten Nationen, 2000, S. 376-388.

Hans-Michael Empell, Die Kompetenzen des UN-Menschenrechtsausschusses (Art. 40 IPbpR), 1987.

Eckart Klein, Die Arbeit des Menschenrechtsausschusses der Vereinten Nationen, Ziele - Erfolge - Grenzen, in: Deutsche Gesellschaft für die Vereinten Nationen (Hrsg.), Internationale Durchsetzung der Menschenrechte: Zielvorstellungen - Erfolge - Hindernisse (Blaue Reihe Nr. 68), 1997, S. 22-28.

Eckart Klein, General Comments, in: Knut Ipsen/Edzard Schmidt-Jortzig (Hrsg.), Recht - Staat - Gemeinwohl, Festschrift für Dietrich Rauschning, 2001, S. 301-311

Eckart Klein, Menschenrechtsausschuß, in: Helmut Volger (Hrsg.), Lexikon der Vereinten Nationen, 2000, S. 343-347.

Eckart Klein (Hrsg.), The Monitoring System of Human Rights Treaty Obligations, 1998.

Eckart Klein / Friederike Brinkmeier, CCPR und EGMR - Der Menschenrechtsausschuß der Vereinten Nationen und der Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte im Vergleich, in: Vereinte Nationen 2001, S. 17-20.

Dominic McGoldrick, The Human Rights Committee, Its Role in the Development of the International Covenant on Civil and Political Rights, 1994.

Friedrich Meißner, Die Menschenrechtsbeschwerde vor den Vereinten Nationen, 1976.

Manfred Nowak, UNO-Pakt über bürgerliche und politische Rechte und Fakultativprotokoll, CCPR-Kommentar, 1989.

Manfred Nowak, U.N. Covenant on Civil and Political Rights, CCPR Commentary, 1993.

Gerd Oberleitner, Menschenrechtsschutz durch Staatenberichte, 1998.

Michael O'Flaherty, Human Rights and the UN, Practice Before the Treaty Bodies, 1996.

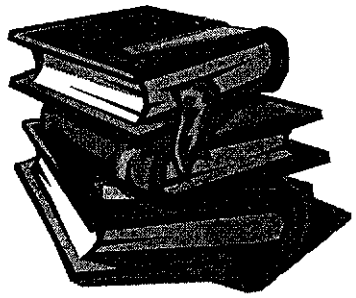
Torkel Opsahl, The Human Rights Committee, in: Philip Alston (Hrsg.), The United Nations and Human Rights, A Critical Appraisal, 1996.

Christoph Pappa, Das Individualbeschwerdeverfahren des Fakultativprotokolls zum Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte, 1996.

Katrin Weschke, Internationale Instrumente zur Durchsetzung der Menschenrechte, 2001.

Norman Weiß, Die Entwicklung der Menschenrechtsidee, ihre heutige Ausgestaltung und Fragen der Universalität der Menschenrechte, in: Jana Hasse/Erwin Müller/Patricia Schneider (Hrsg.), Menschenrechte: Bilanz und Perspektiven, 2002, S. 39-69.

Das *MenschenRechtsMagazin* berichtet regelmäßig über die Arbeit des Menschenrechtsausschusses; vgl. für dieses Jahr S. 5-16 und 65-72.



Buchbesprechungen und Buchanzeigen

Helmut Volger (ed.), **A Concise Encyclopedia of the United Nations, Den Haag-London-New York: Kluwer Law International, Juni 2002, 826 S., ISBN 90-411-1865-9, 155,- EUR.**

Die in englischer Sprache erschienene Fassung des erfolgreichen „Lexikons der Vereinten Nationen" ist wie auch schon die deutsche Fassung auf Initiative des Herausgebers entstanden. Es hat an seiner Zielsetzung nichts verloren und richtet sich an alle an den Vereinten Nationen (VN) interessierten Personen und eröffnet sich durch die englische Sprache nun einer internationalen Leserschaft. Das Vorwort des Generalsekretärs der Vereinten Nationen, Kofi Annan, bringt zum Ausdruck, daß die neue „Encyclopedia on the United Nations" ein Standardwerk für alle Generationen wird, die sich für die Belange der VN interessieren.

Die Beiträge wurden in englischer Sprache nicht gänzlich neu gefaßt, sondern sind in aktualisierter Fassung abgedruckt worden. Die einzelnen Stichwörter sind kompakt und dennoch umfassend gefaßt, sie berücksichtigen die Literatur und Zahlen bis zum 1. Juli 2001. Das Einfließenlassen der praktischen Erfahrung der Autoren in ihre Beiträgen gibt dem Neuinteressierten Anreiz, sich näher mit den VN auseinander zu setzen. Die interdisziplinäre Autorengruppe spiegelt die Vielfältigkeit der VN und ihre unterschiedliche Aufgabenstellung wieder. Sie setzt sich aus Hochschullehrern, Studenten, aktiven und ehemaligen Diplomaten, Politikern sowie aktiven und ehemaligen Mitarbeitern der VN. Die Abhandlungen bieten meist einen geschichtlichen Überblick bis hin zu der aktuellen Beurteilung der Situation durch den jeweiligen Autor. Ebenso werden die Defizite und Versäumnisse der einzelnen Bereiche hervorgehoben. Jeder Beitrag ist mit weiterführender Literatur ausgestattet. Besonders auffallend und gut gelungen ist die zusätzliche Ergänzung durch Internetadressen. Unter dem Stichwort Internet findet man, dem Beitrag nachgestellt, eine Adressenliste mit den dazugehörigen Web-Seiten, diese sind sehr umfangreich und verhelfen dem Leser zu einer schnellen weiterführenden Information zu den einzelnen Themen. Thematisch ist die Auswahl der Beiträge, wie bei den VN nicht anders zu erwarten, sehr weitreichend und als Arbeitserleichterung bei der Anwendung dienen die Verweise auf andere Beiträge und Stichwörter.

Nach den Stichworten folgt die Charta der VN und eine Aufzählung der Mitgliedstaaten der VN. Um umfassende und ergänzende Information zu bieten, wurde eine Übersicht über die Informationsmöglichkeiten über die VN und eine Adressenliste der Depotbibliotheken der VN in der Bundesrepublik Deutschland, Österreich und der Schweiz erstellt. Inwiefern diese Information für die internationale Leserschaft von Relevanz ist, vermag ich nicht zu sagen, aber eine ergänzende Aufzählung von weitere Bibliotheken hätte den Rahmen gesprengt. Das Lexikon bietet weitere allgemeine Erklärungen zu UN-Dokumenten und schließt diesen Informationsteil in einem dreisprachigen Terminologie-Teil.

Das Stichwortverzeichnis wurde gegenüber der deutschen Ausgabe deutlich überarbeitet und verbessert, dadurch wurde die Anwendbarkeit des Nachschlagewerkes vereinfacht.

Das Werk leistet bei Recherchen gute Dienste. Es ist ausgezeichnet geeignet, um sich in kompakter Form einen Überblick über alle Bereiche der VN zu verschaffen Es stellt auch in englischer Sprache eine nützliche Ergänzung zur bisherigen Literatur dar.

Claudia Mahler

Kurzgefaßt: Menschenrechte aktuell

Neuer Hochkommissar für Menschenrechte

Der neue Hochkommissar der Vereinten Nationen für Menschenrechte ist seit dem 12. September dieses Jahres im Amt. Sergio Vieira de Mello (*1948) stammt aus Brasilien. Er kann auf eine langjährige Karriere in den Vereinten Nationen zurückblicken. Er war vor allem für den UNHCR tätig und hat viele Feldmissionen in verantwortlicher Position durchgeführt. Zuletzt war er im Kosovo und in Osttimor.

Er löst Mary Robinson ab, die das Amt von 1997 bis 2002 innehatte. Das Amt des Hochkommissars für Menschenrechte wurde auf der Weltkonferenz über Menschenrechte in Wien (1993) geschaffen; erster Hochkommissar war José Ayala-Lasso. (*wß*)

USA kehren in die UNESCO zurück

Präsident George W. Bush hat vor der Generalversammlung der Vereinten Nationen im September 2002 angekündigt, die Vereinigten Staaten von Amerika kehrten als ordentliches Mitglied in die Kultur- und Wissenschaftsorganisation der Vereinten Nationen zurück. Die USA waren 1984 wegen anhaltender Differenzen mit der UNESCO ausgetreten, ein Jahr später vollzog auch das Vereinigte Königreich diesen Schritt (Wiedereintritt 1997).

Es wird erwartet, daß die USA an der nächsten Generalkonferenz der UNESCO im Herbst 2003 teilnehmen wollen. (*wß*)

Frauen, Frieden und Sicherheit

Frauen und Mädchen müssen eine größere Rolle in Friedensprozessen einnehmen und systematischer an den Verhandlungstisch gebracht werden. Dies ist die Kernaussage eines Berichts von UN-Generalsekretär Annan an den Sicherheitsrat der Vereinten Nationen (S/2002/1154). Zwei Jahre nach Verabschiedung der Sicherheitsratsresolution 1325 über Frauen, Frieden und Sicherheit legt der Generalsekretär handlungsorientierte Empfehlungen hierzu vor.

Der Bericht basiert auf einer separat veröffentlichten Studie des Generalsekretärs über die Auswirkungen bewaffneter Konflikte auf Frauen und Mädchen, die Rolle der Frauen bei der Friedenskonsolidierung sowie geschlechtsspezifischer Aspekte bei Friedensprozessen und Konflikten.

Der Bericht fordert die verstärkte Beteiligung von Frauen in offiziellen und informellen Friedensprozessen sowie an allen Bereichen internationaler Friedenseinsätze. „Wir können es uns nicht länger leisten, die Beiträge von Frauen und Mädchen in allen Stationen der Konfliktlösung, der Friedensschaffung, -konsolidierung und Friedenssicherung sowie dem Prozeß des Wiederaufbaus zu bagatellisieren oder zu ignorieren. Nachhaltiger Friede wird nicht erreicht werden ohne vollständige und gleiche Beteiligung von Frauen und Männern," lautet die Schlußfolgerung.

Der Bericht und die Studie sind im Internet unter: www.un.org/womenwatch/daw zu finden. (*wß*)

Informationen
aus dem MenschenRechtsZentrum der Universität Potsdam

Menschenrechtsausschuß

Vom 14. Oktober bis zum 1. November 2002 nahm Prof. Dr. iur. Eckart Klein an der 76. Sitzung in Genf teil. Der Ausschuß erörterte die Berichte Ägyptens und Togos. Surinam, das keinen Bericht vorgelegt hatte, wurde gleichwohl behandelt. Der Ausschuß befaßte sich außerdem mit mehreren Individualbeschwerden.

Dies war die letzte Sitzung, an der Prof. Klein teilnahm. Nach zwei Amtszeiten (acht Jahren) scheidet er aus dem Expertengremium aus.

Referendarstation / Praktikum

Abhängig von der vorherigen Anerkennung durch das zuständige Justizprüfungsamt können Rechtsreferendare sowohl ihre Verwaltungspflichtstation als auch ihre Wahlstation im Institut ableisten. Interessenten richten ihre Bewerbungen bitte an Prof. Dr. iur. Eckart Klein.

Auch Praktikanten (mindestens vier Wochen) aller Fachbereiche sind jederzeit willkommen. Je nach Praktikumsdauer und Kenntnisstand ist neben der Mithilfe bei der laufenden Institutsarbeit die Einbeziehung in aktuelle Projekte möglich. Auf unseren Internetseiten finden sich weitere Informationen und Arbeitsproben früherer Praktikanten (http://www.uni-potsdam.de/u/mrz/praktikum.htm).

Für das Jahr 2003 stehen ab dem Frühjahr wieder Plätze zur Verfügung.

Neuerscheinungen

In Vorbereitung sind die Bände „Menschheit und Menschenrechte - Probleme der Universalisierung und Institutionalisierung", „Staatliche Kooperationspflichten gegenüber internationalen Strafgerichten" und „Die Menschenrechtskammer für Bosnien-Herzegowina". Alle drei Bände sollen noch in diesem Jahr erscheinen.

Tagung - Rückblick

Am 27. und 28. September 2002 veranstaltete das MenschenRechtsZentrum der Universität Potsdam ein Expertengespräch zum Thema „Menschenrechtsschutz durch Gewohnheitsrecht". Wissenschaftler aus dem deutschsprachigen Raum wandten sich unter anderem den Fragen zu, wie menschenrechtliches Völkergewohnheitsrecht entsteht, in welchem Verhältnis es zu vertraglichen Verbürgungen steht und wie sich das Erga-omnes-Konzept ausweitet. Sie diskutierten ferner die Folgen von Verletzungen gewohnheitsrechtlich geschützter Menschenrechte und nehmen Klagemöglichkeiten des verletzten Individuums in den Blick.

Die Tagung bilanzierte in acht Vorträgen und engagiert geführten Diskussionen den gegenwärtigen Stand des völkergewohnheitsrechtlichen Menschenrechtsschutzes. Eine Veröffentlichung der Ergebnisse wird im nächsten Jahr erfolgen.

Tagung - Ausblick

Im kommenden Jahr wird das MenschenRechtsZentrum eine Konferenz zum Themenkomplex „Bioethik und Menschenrechte" veranstalten. Dabei soll ebenso nach der Orientierungskraft der Idee der Menschenrechte für die biotechnologische Praxis gefragt werden wie umgekehrt danach, wie jene Idee angesichts dieser Praxis angemessen verstanden und verwirklicht werden kann. Dies soll im interdisziplinären Gespräch zwischen Rechtswissenschaft, Philosophie und Theologie untersucht werden.

Förderverein

Der Verein der Freunde und Förderer des Menschenrechtszentrums der Universität Potsdam e.V. besteht seit 1995 und hat inzwischen über 60 Mitglieder. Unter diesen finden sich Juristen, Ärzte und Lehrer aus dem In- und Ausland. Aufgabe des Vereins ist es, die Arbeit des MenschenRechtsZentrums der Universität Potsdam in jeder Weise durch ideelle und finanzielle Unterstützung zu fördern.

Dementsprechend wurden in der Vergangenheit beispielsweise Bücherkäufe für den Aufbau der Institutsbibliothek finanziert und im Rahmen des Jahresprogramms „50 Jahre Allgemeine Erklärung der Menschenrechte — Menschenrechte für Alle" das Begleitheft zur Ausstellung hergestellt. Im Jahr 2001 finanzierte der Verein die Beschäftigung von studentischen Hilfskräften in nennenswerter Höhe mit. Er ermöglicht es angesichts drastischer Haushaltskürzungen auf diese Weise, daß die laufende Arbeit des MenschenRechtsZentrum der Universität Potsdam in den Bereichen Dokumentation und Bibliotheksverwaltung - zumindest einstweilen - gewährleistet ist.

Die Vereinsmitglieder werden durch Mitgliederrundschreiben über die Aktivitäten des MenschenRechtsZentrums der Universität Potsdam informiert und zu den öffentlichen Veranstaltungen des MenschenRechtsZentrums persönlich eingeladen.

Wenn Sie *Mitglied* in unserem Förderverein werden wollen, wenden Sie sich bitte an

Herrn
Rechtsanwalt Dr. Dirk Engel
„Förderverein"
Kanzlei Horn & Engel
Wilhelm-Staab-Straße 4

14 467 Potsdam

oder telefonisch unter 03 31 - 2 80 42 20. Wir schicken Ihnen gerne Informationsmaterial zu.

Möchten Sie den Verein bereits jetzt durch eine steuerlich absetzbare *Spende* fördern, so überweisen Sie diese bitte auf das Konto Nr. 491 0170 703 bei der HypoVereinsbank (Potsdam), BLZ: 160 200 86.

Kalender

ab 21. Oktober 2002 **Interdisziplinäres Colloquium**

Das Deutsche Institut für Menschenrechte (Berlin) bietet ein Colloquium zum Rahmenthema „Nationaler und internatonaler Schutz der Menschenrechte" an. Zunächst sind die Themen „Terrorismus und Menschenrechte", Menschenrechtsverpflichtungen der Bundesrepublik Deutschland" sowie „Menschenrechte und Islam"geplant. Wegen weiterer Einzelheiten setzen Sie sich bitte mit dem DIMR in Verbindung.

Veranstaltungsort: Deutsches Institut für Menschenrechte
Zimmerstraße 26/27
10 969 Berlin

Anmeldung und Information: Dr. Wolfgang S. Heinz
Tel.: 0 30 - 25 93 59 26
e-mail: heinz@institut-fuer-menschenrechte.de

ab 14. Oktober 2002 **Vortragsreihe „Ausgewählte Fragen des Menschenrechtsschutzes"**

Regelmäßig seit dem Wintersemester 1995/96 veranstaltet das MRZ diese Vortragsreihe, auch der aus Band 3 unserer Schriftenreihe hervorgegangen ist. Wissenschaftler des MRZ und anderer Einrichtungen, aber auch Praktiker der Menschenrechtsarbeit nehmen zu aktuellen und grundsätzlichen Themen Stellung.
Die Vortragsreihe richtet sich nicht nur an Hörer aller Fachbereiche, sondern steht jedermann offen.

Veranstaltungsort: Universität Potsdam
August-Bebel-Straße 89
14 482 Potsdam (S-Bahnstation Griebnitzsee)
Raum 3.28

Zeit: jeweils donnerstags, 18.15 - 19.45 Uhr

Information: www.uni-potsdam./u/mrz

8./9. November 2002 **Ende der Straflosigkeit?**
Erwartungen an den Internationalen Strafgerichtshof

Die Veranstaltung geht den Möglichkeiten nach, die dem nun doch rascher als erwartet seine Arbeit aufnehmenden Strafgerichtshof zur Untersuchung und Ahndung schwerster Menschenrechtsverletzungen zu Gebote stehen.

Veranstaltungsort: Schwanenwerder

Anmeldung: Evangelische Akademie zu Berlin
Charlottenstraße 53/54
10117 Berlin
Tel.: 0 30 - 2 03 55-500 Fax: 0 30 - 2 03 55-550

Literaturhinweise

Thomas Risse, Anja Jetschke, Hans Peter Schmitz, **Die Macht der Menschenrechte. Internationale Normen, kommunikatives Handeln und politischer Wandel in den Ländern des Südens (Weltpolitik im 21. Jahrhundert, Bd. 7), Baden-Baden: Nomos, 2002, ISBN: 3-7890-7891-3.**

Das politikwissenschaftlich Buch untersucht, unter welchen Bedingungen völkerrechtliche Menschenrechtsverbürgungen in ausgewählten Staaten innerstaatlich befolgt und umgesetzt werden. Im Blick stehen dabei die Einflußmöglichkeiten der nationalen Zivilgesellschaft und internationaler Menschenrechtsnetzwerke. Die Autoren beschreiben eine Spirale der fortschreitenden Annahme des Themas Menschenrechte über einen Prozeß rhetorischer Selbstbindung hin zu Zugeständnissen und faktischen Konsequenzen.

Die Verfasser formulieren Folgerungen für die praktische Menschenrechtsarbeit, zu denen es unter anderem gehört, mit transnationalen Kampagnen auch bewußt für die Stärkung und Unterstützung der gesellschaftlichen Opposition einzutreten. *(wß)*

• • •

Christiane Kirchhof, **Die UN-Konvention über die Rechte des Kindes, insbesondere deren Umsetzung im russischen Recht (Europäische Hochschulschriften, II/3300), Frankfurt am Main u.a.: Peter Lang, 2001, ISBN 3-631-38365-7.**

Das Buch beschäftigt sich mit den Rechten des Kindes auf völkerrechtlicher Ebene und aus nationaler, russischer Sicht. Die Autorin untersucht die Verpflichtungen der Staaten unter der Konvention im allgemeinen und ihre Verwirklichung durch die Russische Föderation im besonderen. Die Russische Föderation gehörte zu den Staaten, die der Kinderrechtskonvention früh beigetreten sind; zum damaligen Zeitpunkt war das russische Recht im Umbruch, was die Aufnahme der Konventionsgehalte durch russische Gesetze relativ leicht ermöglichte. Gleichzeitig bereitet die tatsächliche Umsetzung der Verpflichtungen dem Staat wirtschaftliche Probleme. *(wß)*

• • •

Eduard Picker, **Menschenwürde und Menschenleben. Das Auseinanderdriften zweier fundamentaler Werte als Ausdruck der wachsenden Relativierung des Menschen, Stuttgart: Klett-Cotta, 2002, ISBN 3-608-94351-X.**

Der Tübinger Zivilrechtslehrer konstatiert, daß der Mensch in seiner Würde abstrakt verabsolutiert und als konkretes Lebewesen relativiert werde. Picker plädiert dafür, die aus der Unantastbarkeit der Menschenwürde abzuleitenden Achtungsansprüche mit der Forschungsfreiheit zu harmonisieren. Menschenwürde ziehe der Forschungsfreiheit erst dann eine Grenze, wenn sie individuell nicht mehr das Wohl des betroffenen Menschen verfolge oder überindividuell nicht mehr das aller Gruppen innerhalb der Gesellschaft.

Da aber das Würdekonzept und die hieraus erwachsene Wertehierarchie bis in die Fundamente erschüttert sei, stießen Forschung und Technik immer häufige an jene Grenze, ohne einen Tabubruch auch nur zu befürchten. Picker fordert die „Mobilisierung aller Abwehrressourcen", um den Würdebegriff nicht substratlos werden zu lassen, nachdem der Mensch – wie zu besorgen sei – zum Mittel und Objekt der Gesellschaft verkommen sei. Es gehe nicht

an, bei wachsender Verklärung der Menschenwürde die Sicherung seines Lebens zu verfehlen.

Ein pointiert geschriebenes Buch, dessen Lektüre nachdrücklich empfohlen wird. *(wß)*

• • •

Eckart Klein (Hrsg.), **MenschenRechtsMagazin, Themenheft 25 Jahre Internationale Menschenrechtspakte, Februar 2002, ISSN 1434-2828**

In sieben Beiträgen werden der Internationale Pakt über bürgerliche und politische Rechte und der Internationale Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte aus unterschiedlichen Blickwinkeln untersucht. Autoren sind Friederike Brinkmeier, Andreas Haratsch, Eckart Klein, Stefanie Schmahl, Georg Seidel und Norman Weiß. Eine Ratifikations- und Vorbehaltstabelle sowie ein Literaturverzeichnis runden diese Sondernummer ab.

Das Heft (176 Seiten) kann über mrz@rz.uni-potsdam.de zum Preis von 10.- Euro bestellt werden. *(wß)*

• • •

Hans Arnold / Raimund Krämer (Hrsg.), **Sicherheit für das größere Europa, Politische Optionen im globalen Spannungsfeld, 2002, ISBN: 3-8012-0324-7**

Der von der Stiftung Entwicklung und Frieden vorgelegte Sammelband untersucht, wie Sicherheit für und in Europa nach dem Fall der Mauer einerseits und nach dem 11. September 2001 andererseits hergestellt und garantiert werden kann. In neunzehn Beiträge werden die relevanten Aspekte in den Teilen „Europas Identität und Reichweite", „Europäische Sicherheit: Herausforderungen und Strategien" sowie „Perspektiven europäischer und deutscher Außen- und Sicherheitspolitik" behandelt.

Die Autoren stammen aus Deutschland, den USA, dem Vereinigten Königreich, Rußland und mehreren mittel- und osteuropäischen Staaten. Sie vermitteln eine Vorstellung von den anstehenden Problemen und entwickeln Lösungsstrategien. *(wß)*

• • •

Machteld Boot, **Genocide, Crimes Against Humanity, War Crimes: Nullum Crimen Sine Lege and the Subject Matter Jurisdiction of the International Criminal Court (School of Human Rights Research Series, vol. 12), 2002, ISBN: 90-5095-216-X**

Die umfangreiche Studie untersucht die Bedeutung des Rechtsprinzips nullum crimen sine lege für die zukünftige Arbeit des Internationalen Strafgerichtshofs (IStGH). Die Autorin widmet sich dabei auch der Kompetenz des IStGH, die Straftatbestände des Statuts selbst näher zu bestimmen. Sie stützt sich dabei auf die bisherige Praxis nationaler und internationaler Gerichte und Gremien.

Boot kommt zu dem Schluß, daß der IStGH die Verbrechenstatbestände vorsichtig bestimmen müsse, um die Staaten als primäre Schöpfer von Völkerrecht nicht zu verprellen. Langfristig könne eine wahrhaft internationale Rechtsordnung unabhängig von den Grenzen staatlicher Souveränität entstehen. *(wß)*

Erfahrungen mit dem neuen deutschen Staatsangehörigkeitsrecht und Rechtsfragen doppelter Staatsangehöriger (16. Migrationspolitisches Forum), veranstaltet vom Forschungszentrum für Internationales und Europäisches Ausländer- und Asylrecht mit der Unterstützung des German Marshall Fund der Vereinigten Staaten von Amerika am 7. Oktober 2002, Baden-Württembergische Landesvertretung in Berlin (*Claudia Mahler*)

Prof. Dr. *Hailbronner* (der Leiter des Forschungszentrums für Internationales und Europäisches Ausländer- und Asylrecht) begrüßte alle Anwesenden sehr herzlich, gab einen kurzen Überblick über das nachfolgende Programm und übergab an Frau *Wiedemann* das Wort.

Marianne Wiedemann (Rechtsassessorin und wissenschaftliche Mitarbeiterin am Lehrstuhl von Prof. Dr. *Hailbronner*) trug über die Rechtstellung mehrfacher Staatsangehöriger in der Bundesrepublik Deutschland vor: Hauptpunkte ihres Vortrages betrafen die Wehrpflicht und den zivilen Ersatzdienst, den Diplomatischen Schutz, Internationales Privatrecht, steuerliche Aspekte und die Ausübung politischer Rechte sowie Minderheitenrechte und den Verlust der Staatsangehörigkeit.

Abschließend vertrat Frau *Wiedemann* die Meinung, daß es bezüglich der Mehrstaatlichkeit in bestimmten Bereichen zu Konflikten kommen wird, dennoch erschienen ihr diese Schwierigkeiten überwindbar. Als besonders hilfreich zur Überwindung dieser Probleme beschrieb sie internationale Übereinkommen, und wenn diese nicht zustände kämen, könne auch viel durch bilaterale Verträge geregelt werden. Diese Abkommen sollten, ihren Ausführungen nach, das Ziel haben, auf die Rechtsverhältnisse eines mehrfachen Staatsangehörigen vorrangig das Recht des Heimatstaates anzuwenden, in dem der Mehrstaater seinen gewöhnlichen Aufenthalt hat bzw. zu dem die engste Verbindung besteht.

Professor *David Martin* (Henry L.& Grace Doherty Professor of Law, University of Virginia) stellte die wichtigsten Ergebnisse aus dem Forschungsprojekt „Dual Nationality", das er gemeinsam mit Prof. Dr. *Hailbronner* durchgeführt hatte, vor. Die Ergebnisse sind nun in der Publikation unter dem Titel „Rights and Duties of Dual Nationals Evolution and Prospects" erschienen.

Prof. *Martin* erörterte die Ergebnisse aus dem Forschungsprojekt „Doppelte Staatsangehörigkeit" und ging speziell auf die neun Empfehlungen ein, die als Orientierungshilfe für Staaten zum Umgang mit der doppelten Staatsbürgerschaft formuliert wurden. Die erste Empfehlung, die besonders heftig diskutiert wurde, lautet: die Staaten sollten doppelte Staatsangehörigkeit hinnehmen, wenn sie eine echte existentielle Verbindung (genuine link) mit dem betreffenden Staat zum Ausdruck bringt. Derartige Verbindungen können in der Vermittlung der Staatsangehörigkeit durch Abstammung von einem Staatsangehörigen oder durch Geburt im Staatsgebiet sowie in Zeiten rechtmäßigen Aufenthalts im Inland bestehen. Die internationale Gemeinschaft sollte darauf hinwirken, daß niemand, allein aus Gründen der Zweckmäßigkeit, im Besitz einer zusätzlichen Staatsangehörigkeit ist.

In diesem Zusammenhang trug er die Probleme, die sich für die Vereinigten Staaten von Amerika mit mexikanischen Staatsbürgern in der Vergangenheit ergeben haben, vor und berichtete, welche Entwicklung es in jüngster Zeit gegeben hat.

Ein Beitrag wurde von Herrn *Josef Stein* (Regierungsdirektor im Bundesministerium des Inneren) zur Reform des deutschen Staatsangehörigkeitsrechts „Entwicklung und Perspektiven" geleistet. Er wies auf die vielen gesetzlichen Neuregelungen hin,

die in den letzten Jahren aus politischen Kompromissen entstanden sind, und deren Anwendung sich für die Praxis nicht ganz einfach darstellt (Beispiele zu den Allgemeinen Verwaltungsvorschriften, Staatsangehörigkeitsgesetz, AuslG). Aus seiner Praxiserfahrungen zur Einbürgerung machte er als besonderes Problem die unterschiedliche Praxis der einzelnen Länder aus, auch legte er immer wieder auftretende Schwierigkeiten im Bereich von Anspruchseinbürgerung und Ermessenseinbürgerung offen. Aus seiner Sicht sollte man, wenn möglich, die Mehrstaatsbürgerschaft vermeiden.

Erfahrungen mit dem neuen deutschen Staatsangehörigkeitsrecht trug Dr. *Günter Renner* (Vorsitzender Richter am Hessischen Verwaltungsgerichtshof, Melsungen) vor. Er legte besonderes Augenmerk auf den Nachweis der Sprachkenntnisse und die besonders unterschiedliche Praxis der einzelnen Länder. Die Lösungen der Praxis reichen von einem Gespräch bei der Behörde bis zu einem schriftlichen und mündlichem Überprüfung der Sprachkenntnisse. Er wies auch auf das Problem der Finanzierbarkeit der Sprachkurse in der Zukunft hin.

Zum Abschluß wurde von Rechtsanwältin *Aydin* eine Bewertung des Staatsangehörigkeitsrechts aus der Sicht des Interkulturellen Rates in Deutschland aufgrund ihrer Erfahrungen aus dem Projekt Clearingstellen zum Staatsangehörigkeitsrecht vorgenommen. Für die meisten Einbürgerungswilligen sei die große finanzielle Belastung fast unüberwindbar, aus diesem Grunde würden sich viele Familien nicht zu diesem Schritt entschließen. Als größte Problembereiche aus diesem Projekt ergaben sich die Optionsentscheidung und die Entlassungsverfahren aus der früheren Staatsbürgerschaft. In ihrem Schlußwort brachte sie ganz klar zum Ausdruck, daß noch viel mehr für die Akzeptanz der neuen Staatsbürger getan werden muß, denn bisher sind sie keine gleichberechtigten Bürger, da sie von der Gesellschaft abgelehnt werden und aus diesen Gründen auch andere keinen Anreiz verspüren, die deutsche Staatsangehörigkeit anzunehmen.

In der Abschlußdiskussion wurde unter anderem noch die Praxis der Regelabfrage erörtert sowie der Faktor der wirtschaftlichen Eingliederung bei der Einbürgerung.

Es war eine gewinnbringende Veranstaltung mit Einbeziehung von Praxis und Forschung und vielen wertvollen Beiträgen der Teilnehmer. Auch auf künftige Veranstaltungen im Rahmen des Migrationsforums darf man gespannt sein.

Aus aktuellen Zeitschriften:

Mit dieser Zusammenstellung wollen wir auf Beiträge und Entscheidungen hinweisen, die das Zusammenwirken von internationalen Menschenrechten und nationaler Rechtsanwendung behandeln. Damit soll der zunehmenden Praxisrelevanz dieses Zusammenwirkens Rechnung getragen und mögliche Argumentationsmuster für andere Fälle vermittelt werden.

Internationaler Schutz der Menschenrechte

Joachim Wolf, Die Genfer Flüchtlingskonvention von 1951 - Entstehungsgeschichte, Bestimmungsgründe und konzeptionelle Substanz im Hinblick auf die heutige Migrationsprobleme, in: Die Friedens-Warte 2002, S. 97ff. [Die Abhandlung setzt sich mit den entstehungsgeschichtlich geprägten Einflüssen auf die Genfer Flüchtlingskonvention von 1951 auseinander, um zur konzeptionellen Substanz dieser Konvention vorzudringen. Mit dieser Vorgehensweise will der Autor einen Beitrag zur Beantwortung der Frage leisten, welche aktuelle Bedeutung der GFK ungeachtet der Begrenztheit ihres Regelungsansatzes zukommt und inwieweit hierauf weitergehende Konzeptionen eines kohärenten völkerrechtlichen Flüchtlingsrechts im Hinblick auf globale Migrationsprobleme gegründet werden können.]

Yesim Arat, Women´s Rights as Human Rights: The Turkish Case, in : Human Rights Review, 3/2001, S. 27ff. [Die Autorin setzt sich mit den Möglichkeiten, die Rechte der Frauen in der Türkei durch den Verweis auf internationale Menschenrechtsnormen voranzutreiben, auseinander. Sie beleuchtet den Einfluß des internationalen Menschenrechtsschutzes auf die Situation der Frauen, die bereits eingetretenen Veränderungen und die Forderungen nach mehr Rechten in der Türkei.]

Internationales Strafrecht

Andreas Zimmer, Holger Scheel, Zwischen Konfrontation und Kooperation, die Vereinigten Staaten und der Internationale Strafgerichtshof, in: Vereinte Nationen 4/2002, S. 137ff. [Die Verfasser greifen die am meisten diskutierten Punkte auf und beleuchten sie aus der Sicht der USA. Im Ausblick kommen die Autoren zu dem Schluß, daß sich das Verhältnis der USA zum IStGH mit der Regierung Bush deutlich verschlechtert hat, da der GH die Einschränkung des Einflusses der USA auf internationaler Ebene mit sich bringt. Es bleibt abzuwarten, inwieweit die USA über den Sicherheitsrat Einfluß auf den IStGH nehmen werden.]

Gerhard Werle, Volker Nerlich, Die Strafbarkeit von Kriegsverbrechen nach deutschem Recht, in: Humanitäres Völkerrecht 3/2002, S. 124ff. [Der Beitrag untersucht das neu in Kraft getretene Völkerstrafgesetzbuch. Die Autoren setzen sich mit der Anpassung des deutschen Völkerstrafgesetzbuches an die im Statut des IStGH erfaßten Völkerrechtsverbrechen auseinander. Außerdem analysieren sie, inwieweit Verstöße gegen das humanitäre Völkerrecht nach dem Völkerstrafgesetzbuch strafbar sind.]

Europäischer Schutz der Menschenrechte

Christian Maierhöfer, Der EGMR als „Modernisierer" des Völkerrechts? - Staatenimmunität und ius cogens auf dem Prüfstand / Anmerkung zu den EGMR - Urteilen Fogarty, Mc Elhinney und Al-Adsani, in: EuGRZ, Heft 15 -17 (2002), S. 391ff. [Der Autor stellt drei Verfahren vor der Großen Kammer des EGMR vor. Die Beschwerdeführer brachten vor, daß ihre innerstaatlichen Klagen gegen fremde Staaten zu Unrecht unter Hinweis auf deren völkerrechtliche Immunität abgelehnt und sie dadurch in ihrem Recht aus Art. 6 Abs. 1 EMRK verletzt worden seinen. Der Verfasser begrüßte die zurückhaltende Haltung des EGMR bei Weiterbildung allgemeinen Völkerrechts, da dies ansonsten zu einer regionalen Völkerrechtsweiterbildung führen würde.]