



Universität Potsdam

MenschenRechtsZentrum

MenschenRechtsMagazin

Informationen • Meinungen • Analysen

Aus dem Inhalt:

- Bericht über die Arbeit des Menschenrechtsausschusses der Vereinten Nationen im Jahre 2001 - Teil II
- Verfolgung und Flucht von Frauen
- Transnationale Unternehmen – weltweite Standards?
- Urteile des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte: Nichteheleiche Väter gegen Deutschland

Heft 2 / 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.

© August 2002

ISSN 1434 - 2828

## Inhaltsverzeichnis

Editorial.....	64
----------------	----

### BETRÄGE:

Claudia Mahler Bericht über die Arbeit des Menschenrechtsausschusses der Vereinten Nationen im Jahre 2001 - Teil II.....	65
Angelika Birck Verfolgung und Flucht von Frauen .....	73
Norman Weiß Transnationale Unternehmen – weltweite Standards? .....	82

### URTEILE DES EUROPÄISCHEN GERICHTSHOFES FÜR MENSCHENRECHTE:

Claudia Mahler Hoffmann ./ . Deutschland; Sahin ./ . Deutschland; Sommerfeld ./ . Deutschland.....	90
---	----

### BERICHTE, BUCHBESPRECHUNGEN, RUBRIKEN:

Kinderrechtsausschuß: Die Schweiz auf dem Prüfstand.....	95
Einwanderung und Asyl – eine Kurzdarstellung der aktuellen Gemeinschaftspolitik und ein Tagungsbericht .....	98
Stichwort: Der Hohe Kommissar für Flüchtlinge (UNHCR) .....	102
Stichwort: Das Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen (UNDP) .....	104
Buchbesprechungen und Buchanzeigen .....	106
Kurzgefaßt: Menschenrechte aktuell .....	109
Informationen, Kalender .....	112
Literaturhinweise.....	115
Tagungsbericht „Human security“ .....	117
Aus aktuellen Zeitschriften.....	118

## Editorial

**W**ir setzen in dieser Nummer den Bericht über die Arbeit des Menschenrechtsausschusses nach dem Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte fort; der hier präsentierte zweite Teil widmet sich den Individualbeschwerdeverfahren, die der Menschenrechtsausschuß in diesem Jahr entschieden hat.

Unseren Lesern bereits bekannt ist Angelika Birck vom Behandlungszentrum für Folteropfer in Berlin, die sich in ihrem Beitrag unter dem Titel „Verfolgung und Flucht von Frauen“ mit vielfältigen Fluchtursachen, frauenspezifischen Fluchtschwierigkeiten und besonderen Problemen im Zusammenhang mit der Asylgewährung befaßt.

Ein weiterer Beitrag befaßt sich mit dem Problem, ob und inwieweit international operierende Unternehmen an Menschenrechte gebunden werden können. Hierbei wird auch auf den von UN-Generalsekretär initiierten „Global Compact“ eingegangen.

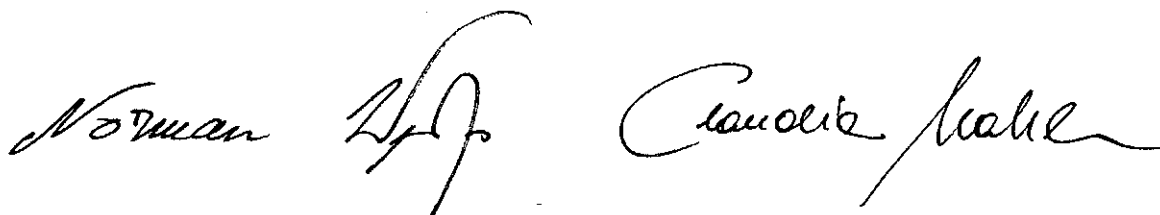
Dem Ziel praktischer Rechtsanwendung soll die Reihe mit Urteilen des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte in Straßburg gegen Deutschland dienen, die in diesem Heft fortgesetzt wird. In der aktuellen Folge geht es um drei Fälle, die die Verweigerung des Umgangsrechts nichtehelicher Väter zum Gegenstand haben.

Die Urteile werden in dieser Reihe in umgekehrter chronologischer Reihenfolge vorgestellt und in die Rechtsprechung des Gerichtshofs eingeordnet. Soweit damit vorherige Fälle überholt sind, werden diese nur noch im Wege der Verweisung behandelt und nicht eigens aufgearbeitet.

Der Lexikonteil des *MenschenRechtsMagazins* wird in diesem Heft fortgeführt und um die Stichworte „UNHCR“ und „UNDP“ ergänzt. Nach wie vor sind Flüchtlingsfragen und Entwicklungspolitik zwei drängende Themen, über die diskutiert werden muß. Wir bieten hierzu einige grundlegende Informationen an. Außerdem bringen wir – diesmal außerhalb der Reihe „Kinder.Rechte.Kinderrechte“ – einen kurzen Bericht über die Behandlung des aktuellen Staatenberichts der Schweiz durch den Ausschuß für die Rechte des Kindes, ergänzt um Erläuterungen zur Konvention und zu den deutschen Staatenberichten.

Das Redaktionsteam hat nun, wie angekündigt, eine neue Zusammensetzung erfahren. Anstelle der ausgeschiedenen Friederike Brinkmeier ist nun Dr. Claudia Mahler eingetreten.

Wir wünschen wie stets eine angeregte Lektüre. Wenn das Heft Ihnen gefallen hat, empfehlen Sie das *MenschenRechtsMagazin* bitte weiter; ein entsprechendes Werbemittel liegt bei.



Norman  
Claudia Mahler

Für unsere Abonnenten liegt die Jahresrechnung 2002 bei.

## Bericht über die Arbeit des Menschenrechtsausschusses der Vereinten Nationen im Jahre 2001 - Teil II<sup>1</sup>

Claudia Mahler

Die Prüfung von Mitteilungen, im folgenden als Individualbeschwerden bezeichnet, ist neben dem Staatenberichtsverfahren die zweite wichtige Säule, um die Einhaltung der Verpflichtungen der Vertragsstaaten aus dem Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte<sup>2</sup> (Pakt) zu überwachen. Das Individualbeschwerdeverfahren ist in einem dem Pakt beigefügten Fakultativprotokoll<sup>3</sup> verankert. Wie bereits der Name sagt, sind nur diejenige Vertragsstaaten dem Individualbeschwerdeverfahren unterworfen, welche sich freiwillig dem Verfahren unterworfen haben.<sup>4</sup>

Aufgrund des Fakultativprotokolls hat der Ausschuß die Zuständigkeit, Mitteilungen einzelner Personen entgegenzunehmen und zu prüfen, ob die Behauptungen eine Verletzung der im Pakt gewährleisteten Rechte durch einen Vertragsstaat darstellen.

Seit Inkrafttreten des Fakultativprotokolls und der Aufnahme der Tätigkeit des Ausschusses im Jahre 1977 hat er bis Juli des Jahres 2002 393 Begründetheitsentscheidungen gefällt.<sup>5</sup>

Im Jahre 2001 fällte der Ausschuß insgesamt 35 Entscheidungen im Individualbeschwerdeverfahren. In der ersten der drei Sessionen befaßte er sich mit 9, in der zweiten mit 16 und in der dritten mit 10 Beschwerden.

Die meisten Beschwerden waren gegen Australien (4), die Tschechische Republik (4) und Neuseeland (3) gerichtet.

Der Ausschuß nimmt bei jeder eingereichten Mitteilung gesondert zu Fragen der Zulässigkeit und Anwendbarkeit des Paktes Stellung. Die entsprechenden Entscheidungen werden als Decisions bezeichnet.<sup>6</sup>

Wird eine Beschwerde als unzulässig abgewiesen, so ist die Prüfung durch den Ausschuß endgültig abgeschlossen.

Eine zulässige Beschwerde wird in einer der folgenden Sitzungen auf die Begründetheit geprüft. Die Entscheidung über die Begründetheit ergeht als View.<sup>7</sup>

Die Prüfung einer Individualbeschwerde abschließende Entscheidung verfaßt der Ausschuß in ähnlicher Form wie ein Gerichtsurteil. In voller Länge und mit Angabe der Identität von Einzelpersonen und des beklagten Vertragsstaates werden die

<sup>1</sup> Teil I (Staatenberichtsverfahren) siehe MRM 2002, S. 5-16.

<sup>2</sup> Vom 19. Dezember 1966, BGBl. 1973 II S. 1534, im folgenden als Pakt bezeichnet.

<sup>3</sup> Vom 19. Dezember 1966, BGBl. 1992 II S. 1246, im folgenden als FP bezeichnet.

<sup>4</sup> Siehe Art. 1 FP, das Fakultativprotokoll findet dieses auf 102 Vertragsstaaten von insgesamt 148 Vertragsstaaten des Paktes Anwendung (Stand Juli 2002).

<sup>5</sup> Die Statistik des Menschenrechtsausschusses (Stand Juli 2002) liest sich wie folgt: Bislang wurden insgesamt 1100 Beschwerden registriert. Der Ausschuß hat in 393 Fällen

Begründetheitsentscheidungen gefällt, in denen er 304 mal eine Verletzung des Paktes und in 89 Fällen keine Verletzung des Paktes feststellte. 306 Beschwerden waren nicht zulässig und 142 wurden gestrichen. 18 Beschwerden wurden für zulässig erklärt und sind noch auf die Begründetheit zu untersuchen, 241 Beschwerden sind noch ganz zu untersuchen.

<sup>6</sup> Gemäß Art. 3 und 4 Abs. 1 des FP.

<sup>7</sup> Gemäß Art. 5 Abs. 4 des FP.

Entscheidungen im Jahresbericht des Ausschusses veröffentlicht.

Zwar sind die Entscheidungen des Ausschusses über Individualbeschwerden rechtlich nicht bindend, sie sind dennoch weder rechtlich bedeutungslos noch wirkungslos. Die Autorität des Ausschusses und die Sorge um das Ansehen in der Staatengemeinschaft veranlassen die beklagten Staaten, sich in vielen Fällen einer Entscheidung zu unterwerfen.<sup>8</sup>

Ferner sind die Entscheidungen des Ausschusses neben den von ihm verabschiedeten General Comments wichtige Quellen für die Auslegung und Anwendung des Paktes. Den Entscheidungen können auch allgemeine Hinweise für die Staaten im Staatenberichtsverfahren entnommen werden. Einzelpersonen können schließlich daraus Schlüsse auf die Erfolgsaussichten von Beschwerden ziehen.

Im folgenden sollen einzelne Entscheidungen, die neue Entwicklungen in der Rechtsprechung des Ausschusses aufweisen, in Auszügen wiedergegeben werden:

### I. Zulässigkeitsprüfung von Individualbeschwerden

Der Ausschuß erklärte 13 Individualbeschwerden für unzulässig.

Eine gegen *Australien* gerichtete Beschwerde hat er für unzulässig erklärt, weil keine Verletzung eines durch den Pakt geschützten Rechtes vorlag. Somit war „ratione materiae“ die Zulässigkeit gem. Art. 3 des FP zu verneinen. Zusätzlich war das Vorbringen einer Verletzung zu Art. 9 Abs. 5 Pakt völlig unsubstantiiert, so daß auch gem.

Art. 2 FP die Zulässigkeit ausgeschlossen war.<sup>9</sup>

Der Ausschuß erklärte eine Beschwerde gegen *Mauritius* gemäß Art. 3 FP für unzulässig. Hier betont er, daß die Beschwerde erst nach fünf Jahren eingereicht worden sei und dies ohne jegliche Erklärung, warum es fünf Jahr gedauert habe. Darum sei es nach so langer Zeit nicht mehr zulässig, die Beschwerde einzubringen. Dieser Meinung widersprachen einige Mitglieder des Ausschusses mit der größten Teils übereinstimmenden Begründung,<sup>10</sup> daß keinerlei zeitliche Präklusion für das Einbringen einer Beschwerde im Fakultativprotokoll ersichtlich sei.<sup>11</sup>

Im Fall *Kehler gegen Deutschland* wurde die Beschwerde für unzulässig erklärt, da bereits durch die Europäische Kommission für Menschenrechte keine Verletzung des Rechts auf Freiheit nach der EMRK festgestellt werden konnte und eine neuerliche Überprüfung durch ein weiteres internationales Gericht durch einen Vorbehalt Deutschlands zum Fakultativprotokoll ausgeschlossen sei.<sup>12</sup>

Eine weitere gegen *Deutschland* gerichtete Beschwerde wurde ebenfalls im wesentlichen aufgrund des durch Deutschland angebrachten Vorbehaltes zum FP für unzulässig erklärt. Der Ausschuß stellte insoweit fest, daß ein Teil der Beschwerde bereits Gegenstand der Untersuchung durch den Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte war. Im übrigen wurde die Beschwerde „ratione temporis“ und dem

<sup>8</sup> Zum Follow-up-Verfahren siehe die in der 70. Session abgeänderten allgemeinen Richtlinien zur Nachprüfung, Rules of Procedure, UN-Doc. CCPR/C/3/Rev.6 (2000) vom 24. April 2001.

<sup>9</sup> Uebergang ./.. Australien, Nr. 963/2001, UN Doc. CCPR/C/71/D/963/2001 vom 22. März 2001.

<sup>10</sup> Vgl. die Meinung der Ausschußmitglieder, *Chanet, Henkin, Scheinin, Shearer, Yalden* und abweichende Meinung *Klein*.

<sup>11</sup> *Gobin* ./.. Mauritius, Nr. 787/1997, UN-Doc. CCPR/C/72/D/787/1997 vom 16. Juli 2001.

<sup>12</sup> *Kehler* ./.. Deutschland, Nr. 834/1998, UN Doc CCPR/C/71/D/834/1998 vom 22. März 2001.

Nichtausschöpfen des innerstaatlichen Rechtsweges als unzulässig abgewiesen.<sup>13</sup>

In einem Fall gegen *Portugal*<sup>14</sup> lehnte der Ausschuß eine Beschwerde eines Bürgers aus Macao gem. Art. 2 und 5 Abs. 2b des Fakultativprotokolls wegen Nichterschöpfung des innerstaatlichen Rechtswegs ab. Die Probleme dieses Falles wurden sehr kontrovers diskutiert. Ein strittiger Punkt war, ob Macao überhaupt dem Pakt und dem Fakultativprotokoll unterliegt. Nur dann kann ein Bürger Macaos auf grund der Beitrittserklärung Portugals zum Fakultativprotokoll eine Individualbeschwerde einbringen und es muß sich der Ausschuß damit befassen. Ebenso wurde die Erschöpfung des innerstaatlichen Rechtswegs unterschiedlich gesehen. Da die Beschwerde am 19. Dezember 1999 eingebracht wurde - nur 4 Tage bevor Macao in die volle Souveränität Chinas übergang - und das Verfahren in letzter Instanz noch anhängig war, hätte die Ausschöpfung des innerstaatlichen Rechtsweges unter chinesischer Hoheit weitergeführt werden müssen. Die Rechtsprechung hätte aber von dem Wechsel unter die Verwaltung der Volksrepublik China unbeeinflusst bleiben müssen.

Der Ausschuß kam zu dem Schluß, daß Bürger Macaos eine Individualbeschwerde einbringen können, obwohl Portugal keine Erklärung zur Ausdehnung des Fakultativprotokolls abgegeben hat. Dies war für die Anwendbarkeit des Paktes bezogen auf Macao geschehen. Aber auch die Anwendung des Fakultativprotokoll für Macao wurde von Portugal nicht offiziell abgeschlossen.

Dennoch entschied der Ausschuß durch die Mehrheit seiner Mitglieder, daß die Beschwerde unzulässig sei, weil der innerstaatliche Rechtsweg auszuschöpfen sei,

solange das Rechtssystem der Insel weiterhin intakt ist. Dies gelte auch, wenn sich das Gebiet unter der Verwaltung eines anderen Staates befinde. In diesem Fall wurde über die Zulässigkeit und nicht über die einzelnen zuvor dargelegten Fragen abgestimmt. Die Beschwerde wurde aus unterschiedlichen Gründen für unzulässig erklärt. Dies zeigt sich auch in den zahlreichen abweichenden Meinungen.<sup>15</sup>

<sup>15</sup> Teilweise abweichende Meinung der Mitglieder *Amor* und *Bhagwati*, die die Anwendung des Fakultativprotokoll in Macao ablehnten, sich aber der Meinung der Mehrheit anschlossen, daß der Beschwerdeführer nicht mehr unter portugiesischem Rechtssystem stand und deshalb die Beschwerde abzulehnen ist. Den innerstaatlichen Rechtsweg sahen sie zum Zeitpunkt der Entscheidung über die Zulässigkeit, als ausgeschöpft an. Das Mitglied *Ando* hat eine teilweise abweichende Meinung, es führt dazu aus, daß Portugal keine explizite Erklärung über die Anwendbarkeit des Fakultativprotokolls für Macao abgegeben hat und daher ist Beschwerde nicht zulässig. Die Mitglieder *Klein*, *Posada* und *Yalden* gaben in ihrer teilweise abweichenden Meinung an, daß die Beschwerde zulässig ist, da sie auch das Fakultativprotokoll in Macao für anwendbar halten und sie der Meinung sind, daß der innerstaatliche Rechtsweg ausgeschöpft ist. Da es sonst zu einem unzumutbaren Zustand kommt, denn einerseits müßte der Beschwerdeführer die innerstaatlichen Rechtsmittel ausschöpfen, andererseits würde er dann aber nicht mehr dem Rechtssystem von Portugal unterstehen und er würde dann keinerlei Schutz des Paktes und des Fakultativprotokoll genießen. Das Mitglied *Kretzmer* führte aus, daß der innerstaatliche Rechtsweg nicht ausgeschöpft ist und er sich in Bezug auf die Diskussion, ob das Fakultativprotokoll anwendbar ist oder nicht, der Stimme enthalte. In der gänzlich ablehnenden Meinung des Mitglieds *Scheinin* führte dieses aus, daß es zu keiner Mehrheit für einen bestimmten Grund der Unzulässigkeit der Beschwerde gekommen ist. Es handelt sich um eine anomale Entscheidung des Ausschusses. Dazu führte es weiter aus, daß die gefestigte Rechtsmeinung des Ausschusses besagt, daß Art. 5 Abs. 2b

<sup>13</sup> Nereberg ./.. Deutschland, Nr. 991/2001 UN-Doc. CCPR/C/72/D/991/2001 vom 27. Juli 2001.

<sup>14</sup> Koi ./.. Portugal, Nr. 925/2000, UN-Doc. CCPR/C/73/D/925/2000 vom 8. Februar 2002.



## II. Materielle Prüfung der Individualbeschwerden

Der Ausschuß prüfte insgesamt 21 Individualbeschwerden auf ihre Begründetheit. Sie warfen keine neuen Fragen auf. Eine Auswahl der interessanten Entscheidungen soll im folgenden dargestellt werden.

### *Folterverbot (Art. 7 Pakt)*

In einer gegen *Kolumbien* erhobenen Beschwerde stellte der Ausschuß einen Verstoß gegen das Verbot der Folter oder grausamer, unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe fest. In diesem Fall rügte der Ausschuß die gewalttätigen Übergriffe der Polizei in Zivil bei einer Hausdurchsuchung. Einige Beamte erstürmten mitten in der Nacht das Haus der Familie über das Dach. Bei der Erstürmung des Hauses fiel ein Schuß. Danach betreten zwei weitere Beamte das Haus und fertigten eine Aussage an, die vom einzigen männlichen Bewohner ungelesen unterzeichnet werden mußte, und es wurde ihm auch keine Kopie ausgehändigt. Nach seiner Beschwerde, warum die Beamten so brutal vorgegangen waren, erfuhr die Familie, daß es eine Hausdurchsuchung in einem Mordfall war. Später stellte sich heraus, daß es sich um das falsche Haus handelte, aber dennoch erfolgte keine Aufklärung und Bestrafung der Verantwortlichen durch den Staat.<sup>16</sup>

---

Fakultativprotokoll die Bestimmung ist, die über die Ausschöpfung des innerstaatlichen Rechtswegs als Zulässigkeitsbedingung herangezogen wird. Art. 2 ist nur als allgemeine Bestimmung zu sehen. Es ist absurd, in Art. 2 eine zusätzliche Voraussetzung für die Zulässigkeit zu sehen. Auch kann sich die Ausschöpfung des innerstaatlichen Rechtsweges nicht durch den Übergang der Souveränität verändern, nur die Effektivität des Rechtsmittel könne dann in Bezug auf Portugal in Frage gestellt werden.

<sup>16</sup> Rojas Garcia ./.. Kolumbien Nr. 687/1996, UN-Doc CCPR/C/71/D/687/1996 vom 3.

### *Recht auf Freiheit der Person (Art. 9 Pakt)*

In einem Fall gegen die *Philippinen*<sup>17</sup> waren die Beschwerdeführer über vier Jahre in Untersuchungshaft, die Haft wurde ohne Verhandlung auf 9 Jahre verlängert. Der Ausschuß stellte in diesem Zusammenhang einen Verstoß gegen ein faires Verfahren (Art. 14 Pakt) fest. Er nahm dabei Bezug auf den General Comment Nr. 8, in dem der Ausschuß festgelegt hatte, daß eine Untersuchungshaft eine Ausnahme darstellt und so kurz als möglich sein sollte.<sup>18</sup> Da von staatlicher Seite keinerlei Erklärung über die Dauer der Untersuchungshaft abgegeben wurde, kam der Ausschuß zu dem Schluß, daß es sich um eine unverhältnismäßig lange Dauer der Untersuchungshaft handelte und diese sowohl eine Verletzung des Rechts auf persönliche Freiheit gem. Art. 9 Abs. 3 Pakt als auch eine Verletzung der Verfahrensgarantien nach Art. 14 Abs. 3 c Pakt darstellt.

### *Recht inhaftierter Personen auf menschenwürdige Behandlung (Art. 10 Pakt)*

Der Ausschuß stellte in einer Entscheidung gegen *Jamaika*<sup>19</sup> fest, daß Art. 10 verletzt wurde, da der Beschwerdeführer besonders schlechten Haftbedingungen in der Untersuchungshaft und nach der Verurteilung zum Tode in der Strafhaft ausgesetzt ist. Er führt an, daß es keinerlei sanitäre Einrichtungen in der Zelle gebe, er vor seiner Verurteilung in einer Sammelzelle mit bis zu 17 Mitgefangenen untergebracht war. In der Todeszelle verbringe er fast den ganzen Tag im Dunkeln und er habe nicht einmal immer eine Matratze zum Schlafen zur Verfügung. Ebenso habe er trotz anhal-

---

April 2001, widersprechende Meinungen der Ausschußmitglieder *Ando* und *Shearer*.

<sup>17</sup> Cagas, Butin und Astillero ./.. Philippinen, Nr. 788/1997, UN-Doc. CCPR/C/73/D/778/1997 vom 31. Januar 2002.

<sup>18</sup> CCPR 16 Sitzung vom 30.6.1982.

<sup>19</sup> Simpson ./.. Jamaika, Nr. 695/1996, UN-Doc. CCPR/C/73/D/695/1996 vom 5. November 2001.

tender Schmerzen keinerlei medizinische Behandlung erhalten. Von Seiten der Regierung wurde ganz allgemein mitgeteilt, daß die Haftbedingungen keinesfalls die Paktrechte verletzen und eine eigene Untersuchung angestrebt werde. Aber der Ausschuß wurde über die Ergebnisse der Untersuchung nicht unterrichtet, daher kam er zu dem Schluß, daß die vom Beschwerdeführer beschriebenen Haftbedingungen und das Fehlen der medizinischen Versorgung eine Verletzung seiner Rechte auf eine menschenwürdige Behandlung in Haft darstellen.

#### *Recht auf Verfahrensgarantien im Zivil- und Strafprozeß (Art. 14 Pakt)*

Ebenso wurde in dem zuvor beschriebenen Fall gegen *Jamaika* ein Verstoß gegen die Mindestgarantien im Strafverfahren aus Art. 14 Abs. 3 d Pakt festgestellt.<sup>20</sup>

Der Anwalt des Beschwerdeführers war nur bei zwei von vier Zeugenaussagen in der Vorverhandlung anwesend. Zu diesem Vorwurf festigte der Ausschuß seine bisherige Rechtsprechung und wiederholte seine Meinung, daß besonders in schwerwiegenden Fällen der Rechtsbeistand in jedem Verfahrensstadium bei strafrechtlichen Verhandlungen anwesend sein muß. Der Ausschuß verwies auch auf seine Rechtsprechung in der Entscheidung Nr. 775/1997,<sup>21</sup> derzufolge der Untersuchungsrichter auch die Vernehmung von Zeugen nicht weiterführen dürfe, wenn für den Beschuldigten die anwaltliche Vertretung nicht gesichert sei. Da das Vorbringen, der Anwalt sei nicht anwesend gewesen und der Richter hätte die Vernehmung der Zeugen nicht bis zu seiner Rückkehr unterbrochen, unbestritten blieben, kam der Ausschuß auf dieser Grundlage zu dem Schluß, daß eine Verletzung der Verfahrensgarantien im Strafverfahren vorliege.

In einer Beschwerde gegen *Finnland* entschied der Ausschuß, daß die Rechte der

Beschwerdeführer gem. Art. 14 Abs. 1 allein und in Verbindung mit Art. 2 Pakt verletzt sind.<sup>22</sup> Dies weil durch die hohe Kostenentscheidung gegen die Beschwerdeführer beim Rechtsmittelgericht der zukünftige Zugang zum Gericht verletzt sei, da die Beschwerdeführer als Privatpersonen durch die Kostenentscheidung besonders hart durch die finanzielle Belastung betroffen seien. Hierzu gab es abweichende Meinungen von mehreren Ausschußmitgliedern, die nicht fanden, daß die Beschwerdeführer die besondere Härte für ihre Lage substantiiert vorbrachten. Auch diese Ausschußmitglieder waren dennoch der Meinung, daß die Kostenentscheidung Art. 14 Abs. 1 Pakt verletzt habe. Sie schlossen sich der Meinung der Mehrheit dahingehend an, daß das Rechtsmittelgericht die Kosten flexibel je nach Einzelfall entscheiden sollte, die Beschwerdeführer vom Staat die Kosten ersetzt bekommen sollten und keine weiteren Kosten exekutiert werden dürften.<sup>23</sup>

#### *Recht auf Privatsphäre (Art. 17 Pakt)*

Herr Winata und Frau Li reisten mit Touristen- und Studentenvisa in Australien ein. Sie leben in einem nach australischen Recht anerkannten Familienverband und haben einen Sohn, der in Australien geboren wurde und nach 10 Jahren Aufenthalt die australische Staatsbürgerschaft erhalten hat. Da die Visa der Eltern abgelaufen waren und sie sich ungesetzlich in Australien aufgehalten haben, wollten die australischen Behörden die Eltern nach Indonesien abschieben. Der Sohn hatte die Wahl, alleine in Australien zu verbleiben oder mit seinen Eltern nach Indonesien zu gehen, obwohl er weder Chinesisch noch Indonesisch spricht.

<sup>20</sup> Simpson ./ . Jamaica (Fr. 19).

<sup>21</sup> Brown ./ . Jamaica vom 23. März 1999.

<sup>22</sup> Äärelä u.a. ./ . Finland, Nr. 779/1997, UN-Doc. CCPR/C/73/D/779/1997 vom 7. November 2001.

<sup>23</sup> Teilweise abweichende Meinungen der Ausschußmitglieder Amor, Ando, Chanet, Klein, Shearer, Yalden.

Der Ausschuß kam im Ergebnis zu einer Verletzung gem. Art. 17 Abs. 1 Pakt in Verbindung mit Art. 23 Pakt: nachdem beide Elternteile und ihr Sohn viele Jahre in einem Familienverband, der nach australischem Rechtsverständnis anerkannt ist, sei es ein Verstoß gegen das Recht auf ein Familienleben, wenn die Eltern ausgewiesen werden würden. Dies im besonderen, nachdem sie mehr als 14 Jahre in Australien gelebt haben und ihr Sohn in Sydney all seine sozialen Bindungen hat. Ebenso sei daher auch das Recht des Kindes gem. Art. 24 Pakt verletzt.<sup>24</sup>

#### *Diskriminierungsverbot (Art. 26 Pakt)*

Der verstorbene Beschwerdeführer war österreichischer und tschechischer Staatsbürger mit Wohnsitz in Prag. Aufgrund des zwölften Beneš-Dekretes wurde er entschädigungslos enteignet. Durch das Gesetz 243/1992 wurde die Rückerstattung, von landwirtschaftlichem und Forstvermögen, das nach dem zwölften Beneš-Dekret enteignet worden war, mit der Bedingung an einen ständigen Wohnsitz verknüpft. Durch die Verfassungsbeschwerde wurde die Bedingung eines ständigen Wohnsitzes als verfassungswidrig ausgeschlossen, dafür kam aber die Bedingung der ununterbrochenen Staatsbürgerschaft hinzu.

Der Ausschuß hat in diesem Fall gegen die *Tschechische Republik* seine Rechtsprechung zu Art. 26 Pakt bekräftigt. Er hat festgestellt, daß die gesetzliche Differenzierung im Restitutionsgesetz aufgrund der Staatsangehörigkeit eine willkürliche und daher unzulässige Diskriminierung darstellt. Der Ausschuß erinnerte an seine Entscheidungen in den tschechischen Fällen Nr. 516/1992 (Simunek u.a.), Nr. 589/1994 (Joseph Adam) und Nr. 857/1999 (Blazek u.a.) wo-

nach ein gesetzliches Erfordernis einer Staatsangehörigkeit als notwendige Bedingung für die Rückerstattung früher behördlich enteigneten Vermögens eine willkürliche und daher diskriminierende Unterscheidung zwischen Individuen darstellt, die gleichermaßen Opfer früherer staatlicher Enteignungsmaßnahmen sind. Dies stellt eine Verletzung von Art. 26 des Paktes dar. Die Verletzung wird durch die rückwirkende Anwendung des angefochtenen Gesetzes verschlimmert.<sup>25</sup>

In den nachfolgenden gleichgelagerten Fällen festigte der Ausschuß seine Meinung in Bezug auf eine Verletzung des allgemeinen Gleichheitssatzes von Art. 26 Pakt in den Fällen Brok u.a.<sup>26</sup> und Fabryova<sup>27</sup> gegen die *Tschechische Republik*.

Keine verbotene Diskriminierung stellte der Ausschuß in seiner Entscheidung in einem gegen *Spanien* gerichteten Fall fest.<sup>28</sup> Das Gesetz, das den Soldaten im Status der Reserve eine Rückkehr in den aktiven Dienst verwehrte, ist erst im Jahre 1995 in Kraft getreten. Der Beschwerdeführer war schon vor 1995 für gesund und dienstfähig erklärt worden und es lag daher an seinem fehlenden Antrag, wieder in den aktiven Dienst versetzt zu werden und nicht an

<sup>24</sup> Winata ./.. Australia, Nr. 930/2000 Doc. CCPR/C/72/D/930/2000 vom 26. Juli 2001.

Kurze Fallbeschreibung und Vergleich mit der Rechtsprechung des EGMR in *European Journal of Migration and Law*, Volume 4, Nr. 2, 2002, 267f.

<sup>25</sup> De Four Walderode ./.. Tschechische Republik UN-Doc. CCPR/C/73/D/747/1997 vom 2. November 2001.

Übersetzung der Entscheidung in: *EuGRZ*, 2002, 127ff.; vgl. auch: *Bardo Fassbender*, Gleichheitssatz und Restitutionsgesetzgebung Anmerkungen zur Entscheidung, in: *EuGRZ* 2002, 101ff.

<sup>26</sup> Brok u.a. ./.. Tschechische Republik UN-Doc. CCPR/C/73/D/774/1997 vom 15. Januar 2002; teilweise abweichende Meinung des Ausschußmitgliedes *Scheinin* (mit Ausführungen zum Fall *Des Fours Walderode* sowie zwei abweichenden Meinungen der Ausschußmitglieder *Ando* und *Chanet*).

<sup>27</sup> Fabryova ./.. Tschechische Republik UN-Doc. CCPR/C/73/D/765/1997 vom 17. Januar 2002.

<sup>28</sup> Gomez ./.. Spanien, 865/1999, UN-Doc. CCPR/C/73/D/865/1999 vom 5. November 2001.

fehlenden Aktivitäten des Staates. Bezogen auf das Gesetz 20/1994 kann der Ausschuß auch keine Diskriminierung durch die Altersgrenze feststellen, die es nur Personen bis zum fünfzigsten Lebensjahr ermöglicht wieder in den aktiven Dienst zu wechseln.

### *Minderheitenschutz (Art. 27)*

In einem Fall gegen *Finnland* kam der Ausschuß zu dem Erkenntnis, daß der Staat die Rechte des Beschwerdeführers gem. Art. 27 Pakt nicht verletzt habe.<sup>29</sup>

Die Beschwerdeführer sind Angehörige der nationalen Minderheit der Samen und als solche anerkannt. Ebenso gibt es keinen Zweifel, daß die Rentierzucht ein ausgeprägtes Merkmal der kulturellen Zugehörigkeit der Samen ist. Der Ausschuß stellte fest, daß die Beschwerdeführer durch das Holzfällen auf einem Areal von 92 Hektar nicht, in ihrem Recht beschnitten wurden, ihre Kultur der Samen auszuüben. Zu dieser Entscheidung führte er aus, daß ihm zu wenig Informationen vorlagen, um selbst eine Meinung zum Thema Rentierzucht zu haben und schloß sich daher der Meinung des Staates an.

### *Mißachtung von einstweiligen Anordnungen (Regel 86 Verfo, Art. 39 Abs. 2 Pakt)*

Der Ausschuß nahm erstmalig in seiner Entscheidung Piandiong u.a. gegen die *Philippinen*<sup>30</sup> ausdrücklich zur Frage Stellung, was es rechtlich bedeutet, wenn ein Staat die Tätigkeit des Ausschusses dadurch unterläuft, ja in der letzten Konsequenz verhindert, daß er nicht mehr rückgängigmachende Maßnahmen ergreift, wie die Hinrichtung des Beschwerdeführers.

<sup>29</sup> Äärelä u.a. ./.. Finnland, Nr. 779/1997, UN-Doc. CCPR/C/73/D/779/1997 vom 7. November 2001.

<sup>30</sup> Piandiong u.a. ./.. Philippinen, Nr. 869/1999, UN-Doc. CCPR/C/70/D/869/1999 vom 19. Oktober 2000.

Der Ausschuß stellte klar, daß sich die Staaten durch Ratifizierung des Paktes und des Fakultativprotokolls verpflichtet haben, seine Kompetenz *bona fide* zu respektieren. Diese Pflicht schließt die Beachtung seiner einstweiliger Anordnungen nach Regel 86 der Verfahrensordnung<sup>31</sup> ein, weil deren Erlaß auf der Autorisierung im Pakt selbst beruht (Art. 39 Abs. 2 Pakt).

Daher stellt die Mißachtung der einstweiligen Anordnung durch die Philippinen einen schweren Verstoß gegen das Fakultativprotokoll dar.

In weiteren Beschwerden von achtzehn zur Todesstrafe Verurteilten festigte der Ausschuß seine im Fall Piandiong gegen die *Philippinen* geäußerte Rechtsmeinung und entschied erneut, daß durch Hinrichtung von zwölf der Beschwerdeführer, entgegen der einstweiligen Anordnung des Ausschusses durch *Sierra Leone* ein schwerer Verstoß gegen das Fakultativprotokoll erfolgte, da es sich um eine nicht wieder gutzumachende Maßnahme handelte.<sup>32</sup>

### III. Allgemeine Bemerkungen

Allgemeine Bemerkungen, als General Comments bezeichnet, sind insbesondere Kommentierungen zu einzelnen Gewährleistungen und wenden sich an die Vertragsstaaten in ihrer Gesamtheit (Art. 40 Abs. 4).<sup>33</sup> Sie werden auf der Grundlage des dem Ausschuß vorliegenden Materials

<sup>31</sup> Art. 86 der Verfo ermächtigt den Ausschuß, dem Staat gegenüber einstweilige Verfügungen anzuordnen, die erforderlich sind, um einen irreparablen Schaden vom Beschwerdeführer abzuwenden.

<sup>32</sup> Mansaraja u.a. ./.. Sierra Leone Nr. 839/1998, UN-Doc. CCPR/C/72/D/839/1998 Gborie u.a. ./.. Sierra Leone Nr. 840/1998 UN-Doc. CCPR/C/72/D/840/1998 und Sesay u.a. ./.. Sierra Leone Nr. 841/1998 UN-Doc. CCPR/C/72/D/841/1998, alle vom 16. Juli 2001.

<sup>33</sup> Im einzelnen in deutscher Übersetzung abgedruckt in: W. Kälin/G. Malinverni/M. Nowak, Die Schweiz und die UNO-Menschenrechtspakte, 2. Aufl. 1997, S. 295ff.

(Staatenberichte, Individualbeschwerden, Informationen von Nichtregierungsorganisationen) verfaßt.

Der Ausschuß verabschiedete offiziell den General Comment Nr. 29 zum Staatsnotstand (Art. 4 Pakt),<sup>34</sup> welcher den General Comment Nr. 5 aus dem Jahre 1981<sup>35</sup> neu faßt.

In diesem neuen General Comment griff der Ausschuß auf seine zwanzigjährige Erfahrung zu Art. 4 Pakt zurück und verfaßte einen erweiterten General Comment, mit dem er versucht, die Staaten bei der Einhaltung der Voraussetzungen gem. Art. 4 zu unterstützen. Er stellte wie schon in dem sehr kurz gefaßten General Comment Nr. 5 klar, daß die Ausrufung des Notstandes dem Generalsekretär der Vereinten Nationen zur Kenntnis gebracht werden muß und auch alle anderen Staaten informiert werden müssen. In dieser Information muß enthalten sein, warum der Notstand ausgerufen wurde und welche rechtlichen Einschränkungen vorgenommen werden, um die Wiederherstellung der Normalität zu erreichen. Es wird die Situation, in welcher sich der Staat befinden muß, um den Notstand ausrufen zu können, sehr detailliert beschrieben, dies ganz im Gegenteil zu dem sehr allgemein gefaßten Allgemeinen Bemerkungen Nr. 5. Beispielförmig wird aufgezählt, wann es sich außer bei einem bewaffneten Konflikt noch um einen Notstand handeln kann, und daß der Staat einer ausführlichen Begründungspflicht unterliegt, warum der Staat gefährdet ist. Vom Ausschuß werden die nicht einschränkbaren Rechte aufgezählt, die in Art. 4 Abs. 2 Pakt genannt werden. Darüber hinaus folgt eine beispielhafte Beschreibung, welche Rechte zusätzlich zu den in Art. 4 Abs. 2 Pakt nicht genannten Rechten ebenfalls nicht beschnitten werden dürfen. Es wird klargestellt, daß die Staatsnotstandsklausel nicht dazu benutzt wer-

den kann, um Verstöße gegen internationales Recht oder Verpflichtungen aus internationalen Verträgen zu rechtfertigen.

Der Ausschuß stellt weiter fest, daß sich die Definitionen im Pakt an Definitionen von bestimmten Menschenrechtsverletzungen orientiert. Hier führt er als Beispiel die Definition der Verbrechen gegen die Menschlichkeit an, wo er sich zukünftig an der Kodifikation des römischen Statuts und der zukünftigen Rechtsprechung des Internationalen Strafgerichtshofs orientieren wolle. In Absatz 13 werden beispielhaft Fälle aufgezählt, in denen es sich um keine gesetzeskonformen Einschränkungen gem. Art. 4 Pakt handelte, obwohl es keine uneinschränkbaren Rechte des Abs. 2 sind. Es wird auch nochmals festgehalten, daß bei Verstößen Wiedergutmachungen gem. Art. 2 Abs. 3 Pakt gezahlt werden müssen. Der Ausschuß weist auch darauf hin, daß die Ausrufung des Notstandes vom Staat umgehend an den Generalsekretär der Vereinten Nationen angezeigt werden muß, da dies in der Vergangenheit nicht geschehen ist, und daß diese Mitteilungen die Information enthalten muß, welche Rechte eingeschränkt werden. Dennoch wird klargestellt, daß es nicht alleine an der Anzeige des Notstandes liegt, ob der Ausschuß eine Überprüfung der korrekten Einschränkungen der Paktrechte im Einklang mit Art. 4 Pakt vornimmt. Dies kann auch geschehen, wenn der Ausschuß per Zufall von dem staatlichen Notstand erfährt.

<sup>34</sup> UN-Doc. CCPR/C/21/Rev.1/Add. 11 vom 31. August 2001, verabschiedet in der 1950. Sitzung vom 24. Juli 2001.

<sup>35</sup> CCPR/C/21 vom 19. August 1981, S. 4-5.

## Verfolgung und Flucht von Frauen

Angelika Birck\*

Nach Schätzungen der UN waren in den 90er Jahren weltweit über 50 Mio. Menschen auf der Flucht, davon waren die meisten Flüchtlinge Frauen und Kinder (bis zu 80 % aller Flüchtlinge).<sup>1</sup> Es gibt keine Zahlen zu Frauen alleine (ohne Kinder). Von den Flüchtlingen, die Europa erreichen, sind 80 % Männer.<sup>2</sup> Dies zeigt, daß es nur verhältnismäßig wenigen Frauen möglich ist, über weite Distanzen und Staatsgrenzen hinweg zu flüchten. Der hohe Frauenanteil unter den Flüchtlingen weltweit ist u.a. durch die gegenwärtige Kriegsführung begründet, die im verstärkten Maße die Zivilbevölkerung trifft, also Frauen und Kinder, außerdem sind Frauen weltweit in besonderem Maße von Armut betroffen, und zu allgemeinen Verfolgungsgründen, die für Männer wie auch für Frauen gelten (z.B. Religion, Ethnie, politische Opposition), kommen frauenspezifische Verfolgungsgründe hinzu und führen zu geschlechtsspezifischen Verfolgungsarten.<sup>3</sup>

„Letztlich liegt immer dann frauenspezifische Verfolgung vor, wenn die Frage, ob eine Verfolgungsart auch (oder im selben Ausmaß) Männer trifft, verneint werden muß.“<sup>4</sup> In der öffentlichen Wahrnehmung und politischen Diskussion wird die Tatsache, daß weltweit die meisten Flüchtlinge weiblich sind, immer noch zu wenig beachtet. Männliche Flüchtlinge stehen im Zentrum der Aufmerksamkeit, Frauen werden meist lediglich als Mitbetroffene wahrgenommen. Dabei wird übersehen, daß es sich bei Verfolgung und Flucht um geschlechtsspezifische Phänomene handelt, Frauen sind aufgrund ihres Geschlechts (gender) mit besonderen Arten der Verfolgung und mit spezifischen Schwierigkeiten bei der Flucht und im Asylland konfrontiert.

Hailbronner (1998) unterscheidet drei Hauptgruppen frauenspezifischer Verfolgung: einerseits die Verfolgung aufgrund von politischer Aktivität, ethnischer oder religiöser Zugehörigkeit, bei der frauenspezifische Gewaltakte (z.B. Vergewaltigung) stattfinden; andererseits die Verfolgung von Frauen zur Durchsetzung herrschender Normen und Moralvorstellungen, aufgrund von Vorstellungen, die Frauen eine untergeordnete soziale Rolle zuweisen; und schließlich die Verfolgung von Frauen im privaten Raum als Bestandteil des gesellschaftlichen Verständnisses über die untergeordnete Rolle der Frau, mit ausdrücklicher oder stillschweigender

\* Dr. phil., Psychologin, Behandlungszentrum für Folteropfer Berlin.

<sup>1</sup> L. Potts & B. Prasske (1993). Frauen, Flucht, Asyl: eine Studie zu Hintergründen, Problemlagen und Hilfen. Institut Frau und Gesellschaft, Materialien zur Frauenforschung. Bielefeld, Kleine, S. 17.

<sup>2</sup> B. Schiestl (1997). Warum sagen Frauen nicht aus? Zur Situation von Frauen in Asylländern, in: E. Richter-Lyonette (Hrsg.). Keine Zeit für Frauen? Frauenrechte, Kriegsverbrechen und Genozid. The Coordination of Women's Advocacy, Givrins (Schweiz), S. 155-158.

<sup>3</sup> K. Stuchly (1999). Frauen auf der Flucht. Das psychische, physische und soziale Befinden von weiblichen Flüchtlingen infolge von Flucht, Vertreibung und den Lebensbedingungen im Asylland. On line:

[www.zebra.or.at/doc/frauen-flucht/](http://www.zebra.or.at/doc/frauen-flucht/) vom 22.11.2001.

<sup>4</sup> P. Krause (1997). Fragen Frauenspezifischer Verfolgung, *Damid* 4, S. 25.

Duldung des Staates.<sup>5</sup> Ausgehend von dieser Einteilung werden in diesem Beitrag zunächst einige frauenspezifische Aspekte allgemeiner Menschenrechtsverletzungen beschrieben, um danach auf geschlechtsspezifische Gesetze und Normen einzugehen, anschließend wird die sogenannte „private“ Verfolgung und gesellschaftliche Unterdrückung von Frauen als Bestandteil patriarchaler Gesellschaftssysteme besprochen. Natürlich gibt es bei den genannten frauenspezifischen Verfolgungsgründen Überschneidungen, z.B. sind bestehende Normen und Gesetze Ausdruck patriarchaler Werte. Frauen haben außerdem geschlechtsspezifische Fluchtschwierigkeiten und Asylprobleme, auf die abschließend eingegangen wird.

### 1. Frauenspezifische Aspekte allgemeiner Menschenrechtsverletzungen

Wenn Menschen aufgrund ihrer politischen Aktivität, ihrer ethnischen Zugehörigkeit, ihrer Religion, ihrer sexuellen Orientierung etc. verfolgt werden, betrifft das Frauen und Männer gemeinsam. Trotzdem beinhalten allgemeine Menschenrechtsverletzungen auch frauenspezifische Aspekte, die bislang nicht genügend berücksichtigt wurden. Beispielsweise sind Frauen in viel größerem Umfang als Männer für die noch Schwächeren, nämlich Kinder oder alte Menschen, verantwortlich, dadurch schlechter im Stande, sich selbst zu schützen und damit in Zeiten allgemeiner Not stärker verletzbar.<sup>6</sup> Bei Frauen kommt geschlechtsspezifische Unterdrückung zur Verfolgung aus anderen Gründen noch hinzu. Beispielsweise werden Frauen, die

wegen ihrer politischen Aktivität verfolgt werden, im Vergleich zu ähnlich politisch aktiven Männern besonders intensiv verfolgt und hart bestraft. Dahinter stehe eine doppelte Intention: politische Oppositionelle seien von der erlaubten politischen Meinung abgewichen und würden dafür verfolgt (Frauen ähnlich wie Männer), jedoch würden politisch aktive Frauen deshalb besonders intensiv verfolgt, weil sie als Aktivistinnen ihre traditionelle Rolle im häuslichen und privaten Bereich aufgegeben hätten. Damit wird zusätzlich zur politischen Abweichung auch nicht rollenkonformes Verhalten sanktioniert, häufig mit sexualisierter Gewalt – diese frauentypische Verfolgungsart sei Ausdruck des Machtverhältnisses zwischen den Geschlechtern und eine gezielte Form der Folter von Frauen, um sie in eine untergeordnete gesellschaftliche Stellung zu zwingen.<sup>7</sup> Als weitere systematische geschlechtsspezifische Foltermethode ist uns das Töten des noch ungeborenen Kindes durch Schläge auf den Bauch der schwangeren Frau, um den Abort auszulösen, bekannt.

Die systematische Vergewaltigung und sexualisierte Mißhandlung von Frauen wird als gezieltes Mittel der Kriegsführung und Verfolgung eingesetzt. Bei Vergewaltigung handelt es sich nicht um einen, wenn auch aggressiven, Ausdruck von Sexualität, sondern um Gewalt, die sexualisiert ausgeübt wird, um besonders zerstörerisch zu sein.<sup>8</sup> Vergewaltigungen im Rahmen von Krieg und Verfolgung sind häufig nicht Straftaten, die von Einzelnen verübt werden, sondern politisch motivierte Verbrechen, verübt an der weiblichen Zivilbevölkerung mit dem Ziel, dadurch nicht nur die Frauen, sondern auch ihre Männer und ihre gesamte soziale Gemein-

<sup>5</sup> K. Hailbronner (1998). Geschlechtsspezifische Fluchtgründe, die Genfer Flüchtlingskonvention und das deutsche Asylrecht. ZAR 4, 152-159.

<sup>6</sup> U. Merger (1998). Universalismus, Relativismus, Gleichheit und Differenz. Feministische Perspektiven auf das Konzept der Menschenrechte, in: B. Erbe, Frauen fordern ihr Recht. Menschenrechte aus feministischer Sicht. Internationale Liga für Menschenrechte. Berlin, Argument, S. 15-18.

<sup>7</sup> K. Stuchly, 1999 (Fn. 3).

<sup>8</sup> K. Stuchly, 1999 (Fn. 3). UNHCR (1999). Berücksichtigung von frauenspezifischen Verfolgungsgründen in westlichen Asylländern. Stellungnahme vom 25.5.1999, Online: [www.unhcr.de/news/statement/legal/pb972509](http://www.unhcr.de/news/statement/legal/pb972509) vom 16.1.2002.

schaft zu beschädigen. In sogenannten traditionellen Gesellschaften, in denen das Gebot der „Unberührtheit“ und/oder „Reinheit“ den Wert der Frau bestimmt, ist sie durch die sexuellen Übergriffe in ihrer Ehre irreparabel verletzt und hat darüber hinaus eine nicht wieder aufzuhebende Abwertung erfahren. Das Erleiden sexualisierter Gewalt ist in besonderer Weise schambesetzt. Frauen schämen sich, auf sexualisierte Weise verletzt worden zu sein, auch wenn sie als Opfer der Übergriffe keinerlei (Mit-)Verantwortung für das Geschehene tragen. In traditionellen Gesellschaften gebietet der Ehr- und Wertbegriff dem Mann, seine Frau und seine Familie zu beschützen. Sexuelle Übergriffe auf die Frau stellen daher auch einen Angriff auf die Beschützerfunktion ihrer männlichen Familienmitglieder dar und entehren deshalb nicht nur die Frau, sondern ihre gesamte Familie. Das stellt – zusätzlich zur Scham und Entwertung der Frau – eine wichtige Ursache dafür dar, daß sexuelle Übergriffe gegen Frauen auch in ihren Familien nicht angesprochen werden können und tabuisiert werden müssen. Frauen verschweigen die erlittenen sexuellen Übergriffe darüber hinaus, weil das Bekanntwerden des Ehrverlustes die Gefahr mit sich bringen kann, aus dem Familienverband ausgestoßen zu werden und damit die materielle Existenzgrundlage zu verlieren. Systematische Vergewaltigungen von Frauen stellen außerdem einen Angriff auf die ethnische Identität dar, weil sich aus den Vergewaltigungen Schwangerschaften ergeben können (diese sind mitunter erklärtes Ziel der Übergriffe). Das Gefühl von Zugehörigkeit und Zusammenhalt einer kulturellen oder ethnischen Gruppe soll dadurch geschwächt oder zerstört werden. Systematische sexualisierte Gewalt gegen Frauen ist aus den genannten Gründen ein wirksamer Angriff auf die gesamte Zivilbevölkerung. Seit 1949 gilt Vergewaltigung im Krieg als Verstoß gegen das Völkerrecht.<sup>9</sup> Beim Internationalen Gerichtshof in Den Haag wird Vergewalti-

gung erstmals als Verbrechen gegen die Menschlichkeit verfolgt, wenn sie im Rahmen von systematischen Angriffen auf die Zivilbevölkerung stattfindet.<sup>10</sup>

Frauen werden im Rahmen allgemeiner Menschenrechtsverletzungen auch deshalb mißhandelt und gefoltert, um damit Informationen über verfolgte männliche Familienmitglieder zu erhalten oder um ihre Männer zu erpressen (z.B. Foltern der Frau, um den Aufenthaltsort ihres Mannes zu erfahren). Dadurch wird die Frau gewissermaßen einer doppelten Erniedrigung unterworfen: sie wird nicht gefoltert, damit sie selbst Schmerzen erleidet, denn ihre Person ist völlig irrelevant. Primäres Ziel ist es vielmehr, durch ihre Folter dem Mann, zu dem sie gehört, Schmerzen zuzufügen, ihn zu demütigen und zu entehren.

## 2. Frauenspezifische Gesetze und Normen

Frauen werden verfolgt, um herrschende Moralvorstellungen, die von der Überlegenheit des Mannes ausgehen, durchzusetzen. Es gibt staatliche Regelungen und Normen, die sich nur auf Frauen beziehen. Frauen geraten oft in Konflikt mit rigiden religiösen Sozialnormen und anderen staatsmoralischen Vorstellungen. In stark religiös-fundamentalistisch geprägten Staaten geht es meist nicht nur um Religion, sondern darum, Frauen eine bestimmte soziale Rolle zuzuweisen. Verhaltensweisen von Frauen, die den herrschenden Norm- und Moralvorstellungen nicht vollkommen entsprechen, werden in manchen Staaten als Ausdruck einer prinzipiellen Gegnerschaft zum Regime bewertet und strafrechtlich verfolgt.<sup>11</sup>

<sup>9</sup> Art. 27, IV. Genfer Abkommen zum Schutz von Zivilpersonen in Kriegszeiten.

<sup>10</sup> Entscheidung des Internationalen Gerichtshofs für das ehemalige Jugoslawien vom 22.2.2001 im sog. „Foca-Prozeß“, Fall Nr. IT-96-23-T und IT-96-23/1-T; [www.cnn.com/2001/WORLD/europe/02/22/hague.trial.04/](http://www.cnn.com/2001/WORLD/europe/02/22/hague.trial.04/).

<sup>11</sup> Hailbronner 1998 (Fn. 5), S. 158.



In vielen Gesellschaften der Erde gelten für Frauen und Männer *unterschiedliche Gesetze*, in denen Männer begünstigt werden, z.B. Züchtigungsrecht des Ehemannes, männerbegünstigende Scheidungs- und Sorgerechtsregelungen. In vielen, vor allem islamischen Staaten gibt es Kleiderordnungen, die nur für Frauen gelten. Im Iran und in anderen Ländern werden Frauen ausgepeitscht und sogar erschossen, weil sie sich nicht ordnungsgemäß verschleiern haben. Frauen und junge Mädchen, die sich nicht verschleiern, gelten als Staatsfeinde und verdienen daher den Tod. Auch wird von Säureangriffen auf Frauen berichtet, die ihr Gesicht nicht vollständig verhüllt haben: die Entstellung des Gesichts soll in Zukunft die ordnungsgemäße Verhüllung sicherstellen.<sup>12</sup> Auch dann, wenn die Gesetzestexte nicht explizit zwischen den Geschlechtern differenzieren, haben Frauen meist nur eingeschränkte Rechte, z.B. was den Zugang zum Arbeitsmarkt, Besitz und Entlohnung für Arbeit, Bildung, Zugang zum Gesundheitswesen, zu Rechtssystemen (Gerichten), Wahl des Wohnortes etc. betrifft. In vielen Ländern sind Frauen bezüglich eigener Entscheidungen von der Zustimmung ihres Ehemannes oder Vaters abhängig.

In patriarchalen Gesellschaften wird die Sexualität von Frauen unterdrückt und ihre Gebärfähigkeit kontrolliert (siehe auch im nächsten Abschnitt). Nur bei Frauen gilt Unberührtheit als wertsteigernder Faktor. Verstöße gegen die für Frauen rigiden Sexualnormen werden sanktioniert. Eine extreme Form der Kontrolle der weiblichen Sexualität ist die genitale Verstümmelung. Sie reicht von der teilweisen oder vollständigen Entfernung der Klitoris bis zur zusätzlichen Amputation der kleinen und großen Schamlippen und von einem Teil

des Venushügels. Bei dieser letzten extremen Form (Infibulation) wird die verbleibende Haut anschließend mit Dornen aneinandergeheftet oder aneinandergenäht, so daß beim Zusammenwachsen ein narbiges Gewebe über der vaginalen Öffnung entsteht. Um ein vollständiges Zusammenwachsen zu verhindern, wird ein Holz- oder Strohstückchen eingeführt, damit bleibt eine winzige Öffnung zum Abfluss von Urin und Menstruationsblut. Die Verstümmelung ist vor allem im afrikanischen Kontinent in ca. 28 Ländern verbreitet, sie kommt aber auch auf der arabischen Halbinsel (im südlichen Teil Jemens, Vereinigte Arabische Emirate) und in Teilen Asiens (Malaysia, Indien) vor. Sie wird sowohl von Moslems als auch von Christen und Animisten praktiziert. Das eigentliche Motiv der Verstümmelung ist die Unterdrückung der Frau, nicht verstümmelte Frauen seien sexuell nicht zu kontrollieren, sie müssten vor ihrer Sexualität, die sie selbst nicht beherrschen könnten, vor dem Verlust der Jungfräulichkeit oder vor Promiskuität in der Ehe geschützt werden. Die Verstümmelung wird mit unterschiedlichen Instrumenten wie Messern, Scheren, Rasierklingen und in der Regel ohne jegliche Betäubung durchgeführt. Da das Genitale reichlich mit Nerven versorgt ist, schmerzt dort ein Schnitt ungleich mehr als am Arm oder am Bein. Das Alter der Mädchen, in dem die Verstümmelung stattfindet, liegt meist zwischen vier und acht Jahren. Ihre gesundheitlichen Folgen sind beträchtlich, sie reichen von Blutverlust über Infektionen und können bis zum Tod führen. Oft bestehen das ganze Leben lang Schmerzen bei jeder Regelblutung, beim Wasserlassen, beim Geschlechtsverkehr, häufig kommt es zu Komplikationen bei der Geburt, wie verlängerter Geburtsdauer, die bis zum Tod des Neugeborenen führen kann. Berichtet werden ebenfalls schwere psychische Trauma-Folgen.<sup>13</sup> Nichtverstümmelte Frauen werden stigmatisiert,

<sup>12</sup> Diese Vorgänge im Iran beschreibt J. Ahmadi (1998). Fundamentalismus und Feminismus. Die Identitätspolitik des islamischen Fundamentalismus am Beispiel des Iran. In: B. Erbe, Frauen fordern ihr Recht. Menschenrechte aus feministischer Sicht. Internationale Liga für Menschenrechte. Berlin: Argument. S. 65-75.

<sup>13</sup> G. Richter & M. Hulverscheidt (2000a). Fundamentale Menschenrechtsverletzung. Die weibliche Genitalverstümmelung. Mabuse 123, S. 56-60.

können nicht heiraten und gelten als unrein. Nach *Terres des Femmes* leben allein in Deutschland etwa 21.000 verstümmelte Frauen aus afrikanischen Ländern, in vielen Fällen werden Mädchen, die in Deutschland geboren wurden, zum Zweck der Verstümmelung wieder in ihre Heimatländer gebracht.<sup>14</sup> In Ländern, in denen genitale Verstümmelung praktiziert wird, fehlen staatliche Sanktionen, selbst wenn es Verbote und entsprechende Gesetze gibt. Die Flucht vor der genitalen Verstümmelung wird wieder zum privaten Problem von Frauen, da nach der üblichen Auslegung des deutschen Asylrechts hier keine politische Verfolgung vorliegt.

### 3. Gesellschaftliche Unterdrückung von Frauen als Bestandteil patriarchaler Gesellschaftssysteme

Die UN-Menschenrechtskonferenz von 1993 bekräftigte ausdrücklich, daß die Rechte von Frauen integraler und untrennbarer Bestandteil der allgemeinen Menschenrechte darstellen.<sup>15</sup> Dies ist eine überaus wichtige Forderung, auch wenn darin unberücksichtigt bleibt, daß sowohl die Bestimmung dessen, was Menschenrechte sind, wie auch ihre Auslegung sich an Männern orientiert.<sup>16</sup> Der gesellschaftliche Lebenszusammenhang von Frauen, der in einer materiellen Benachteiligung, in geringem gesellschaftlichem Status und verschwindendem politischem Einfluss besteht, wird in der herrschenden Menschenrechtsdebatte häufig ausgeblendet. Menschenrechtsforderungen von Freiheit, Gleichheit, Teilhabe und Integrität beziehen sich auf die öffentliche Sphäre der Regierung, Behörden, Gerichte, Medien etc.

Diese Forderungen sind natürlich auch und in besonderem Maße für Frauen wichtig, dennoch betreffen sie nur einen Aspekt der Lebenswelt von Frauen, nämlich den öffentlichen Raum. Dabei wird übersehen, daß ökonomische, rechtliche und gesellschaftliche Strukturen die meisten Frauen dieser Welt daran hindern, gleichberechtigt am öffentlichen Leben teilzunehmen. Die daraus resultierende Abhängigkeit der Frauen von ihren Männern setzt sie männlicher („häuslicher“) Aggression ungeschützt aus.<sup>17</sup> Haushalt, Familie und Partnerschaft werden als private Sphäre definiert, diese ist nicht Gegenstand der Menschenrechtsgarantien. Der „Privatraum“ soll vielmehr vor dem Eingriff des Staates geschützt werden, was einschneidende Folgen für Frauen hat. „Private“ Verfolgungsmaßnahmen sind Bestandteil des gesellschaftlichen Verständnisses über die untergeordnete Rolle der Frau, mit ausdrücklichem oder stillschweigendem Einverständnis von Staaten.

Die Trennung von öffentlicher und privater Sphäre leistet der Unterdrückung von Frauen Vorschub. Frauenspezifische Menschenrechtsverletzungen (Gewalt gegen Frauen im häuslichen Bereich, wegen Verstoß gegen Normen und moralische Regeln, die nur für Frauen gelten, etc.) werden, weil sie im sogenannten „privaten“ Raum stattfinden, nicht öffentlich als solche anerkannt. Aber auch Gewalt an Frauen im öffentlichen Raum wird häufig bagatellisiert, z.B. werden sexualisierte Mißhandlungen häufig selbst dann nicht als Folter bezeichnet, wenn die Täter Staatsorgane waren, obwohl nach dem Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen Folter jede Handlung, durch die einer Person vorsätzlich große körperliche oder seelische Schmerzen oder Leiden zugefügt werden, als Folter zu betrachten ist, sofern die Schmerzen von einem Angehörigen des öffentlichen Dienstes oder einer anderen in amtlicher Eigenschaft handelnden Person, auf deren Veranlassung oder mit deren ausdrücklichem oder stillschweigendem

<sup>14</sup> G. Richter & M. Hulverscheidt (2000b). Die Genitalverstümmelung bei Frauen. *Terres des Femmes* 4, S. 4-9.

<sup>15</sup> Amnesty International Jahresbericht 1998, S. 35.

<sup>16</sup> B. Erbe (1998) (Hrsg.). Frauen fordern ihr Recht. Menschenrechte aus feministischer Sicht. Internationale Liga für Menschenrechte. Berlin: Argument.

<sup>17</sup> B. Erbe 1998 (Fn. 15), S. 9.

Einverständnis verursacht werden.<sup>18</sup> Gewalt an Frauen wird von Staaten kaum sanktioniert. Regierungen stellen sich nicht ihrer Verantwortung, ihre Bürgerinnen vor Angriffen von Privatpersonen oder Gemeinschaften im häuslichen Bereich zu schützen, solche Angriffe zu verhindern und die Täter zu bestrafen. Wenn Staaten es wiederholt unterlassen, ihre Bürger vor Unrecht zu schützen, tragen sie ebenso wie die eigentlichen Täter Verantwortung für die Geschehnisse.

Frauen sind in patriarchalen Gesellschaften von der Zustimmung von Männern abhängig, sie haben eingeschränkte Rechte und besondere Pflichten. Frauen dürfen nicht frei über ihren Körper verfügen, sondern er wird von anderen zur Verwirklichung ihrer Interessen als Objekt benutzt.<sup>19</sup> Die Zwangsverheiratung von jungen Mädchen mit Männern, die oft mehrere Jahrzehnte älter sind, ist in vielen Ländern üblich. Männer kaufen gegen „Brautgeld“ Mädchen, das legitimiert Vergewaltigungen. Das legale Heiratsalter für Mädchen liegt z.B. im Iran bei 8 Jahren. Töchter von Migranten, die in Deutschland geboren wurden, werden häufig schnell verheiratet oder gegen ihren Willen in das Herkunftsland verschleppt und dort zwangsverheiratet, wenn bekannt wird, daß der Vater, dessen Besitz die Frau ist (bevor sie in den Besitz des Ehemannes übergeht) anderen Männern den Zugang zum Körper der Frau nicht verwehren konnte (bei Verstoß gegen rigide frauenspezifische Sexualnormen oder bei erlittener sexualisierter Gewalt, was beides als Verlust der Ehre bewertet wird). Für den Verlust der Ehre können Frauen auch aus dem Familienverband ausgestoßen werden, selbst dann, wenn sie vergewaltigt worden sind. Der Ausschluss aus dem Familienverband bedeutet in der Regel den Verlust der materiellen Existenzgrundlage und oft auch des

Zugangs zu eigenen Kindern. Auch kommt es immer wieder dazu, daß Frauen, die beschuldigt werden, ihre Ehre verloren zu haben, von Familienmitgliedern mit der Begründung getötet werden, damit würde die Familienehre wiederhergestellt.

Weitere Menschenrechtsverletzungen an Frauen, die meistens als privat begriffen werden, sind (sexualisierte) Gewalt gegen erwachsene Frauen und weibliche Kinder (z.B. sogenannte „häusliche Gewalt“, sexualisierte Demütigungen und Belästigungen, Vergewaltigung, sogenannter „sexueller Kindesmissbrauch“) u.a. Frauen werden Opfer von sexuellem Terrorismus: sexuelle Belästigungen und sexualisierte Übergriffe von Männern an Frauen finden statt, um Frauen von bestimmten gesellschaftlichen Orten fern zu halten (Bars, Militär, politische Ämter) oder sie davon abzuhalten, bestimmte Dinge zu tun (z.B. sich frei zu bewegen).<sup>20</sup> Genannt werden müssen außerdem Frauenhandel und Zwangsprostitution, Zwangsabtreibung, Zwangssterilisation (z.B. durch Ein-Kind-Politik in China), ebenso das Zwangsaustragen von ungewollten Schwangerschaften, der Kampf um Zugang zur Verhütung, gegen den Zwang zu möglichst vielen Kindern (z.B. in afrikanischen Staaten), die selektive Abtreibung weiblicher Föten und die Tötung weiblicher Neugeborener.

In indischen Gesellschaftsschichten sind Mitgiftmorde an Frauen bekannt, wenn die Familien der Frauen die geforderte oder versprochene Mitgift nicht entrichten können.<sup>21</sup> In Bangladesch werden im Rahmen von familiären Auseinandersetzungen jährlich ca. 200 Frauen Opfer von Säureattentaten. Säure wird ihnen ins Gesicht geschüttet, dies führt zu Verunstaltungen, mitunter zum Verlust des Augenlichtes. Täter sind häufig männliche Verwandte

<sup>18</sup> Art. 1, Übereinkommen gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe, Vereinte Nationen, 10. Dezember 1984.

<sup>19</sup> U. Merger 1998 (Fn. 6).

<sup>20</sup> C. Bunch (1997). Frauenrechte als Menschenrechte im Kriegs- und Konfliktfall. In: E. Richter-Lyonette (Hrsg.). Keine Zeit für Frauen? Frauenrechte, Kriegsverbrechen und Genozid. (S. 3-9) The Coordination of Women's Advocacy, Givrins (Schweiz).

<sup>21</sup> Amnesty international, Jahresbericht 2001.

oder Ehemänner. Die Opfer sind lebenslang gezeichnet und werden ausgegrenzt. Die Säureangriffe auf Frauen bleiben meist Privatsache – Polizeibeamte und Gerichte weigern sich, gegen die männlichen Täter vorzugehen.<sup>22</sup> In vielen Staaten werden Verbrechen, die Männer an Frauen verüben, weniger hart bestraft als dieselben Verbrechen, wenn diese von Frauen an Männern verübt werden. Männer, die Frauen Gewalt antun, haben daher meist nur verhältnismäßig geringe Strafen zu erwarten.

Eine weit verbreitete Art frauenspezifischer Unterdrückung und Verfolgung ist die Ausbeutung der Arbeitskraft von Frauen (z.B. in Form von unbezahlter Arbeit im Haushalt, bei der Versorgung von Kindern, Alten und Kranken, in Familienbetrieben und in der Landwirtschaft), sie führt zu weiblicher Armut und Abhängigkeit. Begründet mit der „weiblichen Rolle“ werden in einigen Ländern Frauen im Haus gefangengehalten (z.B. Ehefrauen in fundamentalistisch islamischen Ländern, lateinamerikanische Hausangestellte in den USA).<sup>23</sup> Weitere Beispiele frauenspezifischer Verfolgung sind in vielen Ländern die schlechtere Ernährung für weibliche Kinder und ein schlechterer Zugang zur medizinischen Versorgung für Frauen.<sup>24</sup>

#### 4. Frauenspezifische Fluchtschwierigkeiten

Die für Frauen geltenden gesellschaftlichen Regeln führen zu ihrer Abhängigkeit und schränken ihre Bewegungsfreiheit ein. Frauen sind generell weniger mobil als Männer, weil die ihnen zugestandene Welt häufig auf den innerhäuslichen Bereich beschränkt bleibt. Flüchten ist daher für Frauen bedeutend schwerer, weil es einen Verstoß gegen tradierte Rollenerwartungen

beinhaltet.<sup>25</sup> Schon für die Organisation der Flucht muß der häusliche Bereich verlassen werden: Papiere müssen besorgt, Besitztümer verkauft, Transportmittel und Fluchthelfer organisiert werden.

Flüchten kostet Geld (für Papiere, Schlepper, Transportmittel etc.). Frauen haben schlechten Zugang zu finanziellen Mitteln und geringen Besitz, sie sind weltweit weitaus stärker von Armut betroffen als Männer. Wenn in einer Familie mehrere Personen verfolgt werden, reicht das Geld oft nur für die Flucht von Teilen der verfolgten Familie, einzelne Männer werden dann häufig zuerst auf die Flucht geschickt, Frauen bleiben dann zusammen mit Kindern und Alten im Verfolgungsland zurück. Nach dem traditionellen Rollenverständnis tragen Frauen die Verantwortung für Kinder, Angehörige, Alte und Schwache. Meist müssen sie sich im Heimatland oder auf der Flucht auch um ihre Kinder oder um andere hilfebedürftige Personen kümmern. Für Frauen ist es daher schwerer, alleine zu fliehen und Angehörige zurückzulassen.

Die erfolgreiche Organisation und Durchführung der Flucht erfordert außerdem spezifische Kenntnisse. Frauen haben schlechteren Zugang zu Bildung, Analphabetismus und mangelndes Wissen erschweren die Flucht. Frauen, die ohne männlichen Schutz (Ehemänner, männliche Verwandte) flüchten, sind besonders gefährdet, weil es oft frauenspezifischen Normen widerspricht, sich ohne Mann in der Öffentlichkeit zu bewegen. Mit männlichem Schutz sind sie diesem völlig ausgeliefert, ohne Schutz werden sie oftmals von anderen Männern bedroht. Während der Flucht besteht eine extreme Abhängigkeit der Frauen von männlichen Fluchthelfern und von den Männern der eigenen Familie. Sexualisierte Angriffe während der Flucht sind häufig, das Risiko der Vergewaltigung ist sehr hoch, wie z.B. die Berichte von vietnamesischen Bootsflüchtlingen oder kam-

<sup>22</sup> B. Imhasly (2001). Frauen als Folteropfer. Mißhandelt und geächtet, in: TAZ vom 6.3.2001, S. 3.

<sup>23</sup> C. Bunch 1997 (Fn 18).

<sup>24</sup> L. Potts & B. Prasske 1993 (Fn. 1), S. 85ff.

<sup>25</sup> L. Potts & B. Prasske 1993 (Fn. 1).

bodschanischen Flüchtlingsfrauen bestätigen.<sup>26</sup>

### 5. Frauenspezifische Asylprobleme

Frauen stellen aufgrund ihrer familiären Position oft keinen eigenen Asylantrag. Ihre Asylgründe werden häufig unter denen ihrer männlichen Familienmitglieder subsumiert, auch wenn eigene Verfolgungserlebnisse vorliegen. Meist gilt bei asylsuchenden Familien automatisch der Mann als der Hauptantragsteller. Wenn Frauen auch individuell von Verfolgung betroffen waren und unabhängig zur Familiengeschichte persönliche Asylgründe vorliegen, sollten Anhörner und Rechtsanwälte ihnen zu einem gesonderten Asylantrag raten. Weibliche Familienmitglieder müssen die Möglichkeit einer separaten Anhörung bekommen und so ihr Verfolgungsschicksal unabhängig von dem ihrer Familienmitglieder darstellen können.

Männer und Frauen haben, wie beschrieben wurde, oft verschiedene Gründe, die sie zur Flucht veranlassen, diese werden als unterschiedlich asylrelevant angesehen. Im deutschen Asylrecht wird Öffentliches (Politisches) und Privates unterschieden, darüber hinaus gilt in Deutschland nur staatliche Verfolgung als politische Verfolgung und damit als asylrelevant, d.h. Verfolgte müssen ihre politische Aktivität und die staatliche Verfolgung nachweisen. Politische Aktivität und staatliche Verfolgung werden bei Frauen und Männern unterschiedlich wahrgenommen und beurteilt. Frauen und Männer handeln entsprechend der an sie gerichteten sozialen Geschlechterrollenerwartungen. Dabei werden in der Regel nur jene Tätigkeiten, die der typisch männlichen Rolle entsprechen, als „politisch“ beurteilt: z.B. Mitglied einer Partei in verantwortlicher Position zu sein, an bewaffneten Kämpfen teilzunehmen u.a. Frauen sind häufiger als Männer entspre-

chend der für sie geltenden Regeln im „Dienstleistungsbereich“ tätig, wenn sie sich politisch engagieren (z.B. Versorgung der Kämpfer mit Lebensmitteln, Kleidung nähen und flicken, Verwundete pflegen). Diese Tätigkeiten werden in der Öffentlichkeit nicht als „politisch“ anerkannt, obwohl keine politisch aktive Widerstandsbewegung ohne sie existieren könnte.

Gewalt gegen Frauen (insbesondere Flüchtlinge und Migrantinnen) wird häufig auch von deutschen Behörden durch Hinweise auf kulturelle oder religiöse Traditionen beschönigt und gerechtfertigt, z.B. werden genitale Verstümmelung oder Kleidervorschriften als „kulturüblich“ bezeichnet. Dabei wird übersehen, daß Frauen auch in Gesellschaften, die patriarchaler sind als die deutsche, wie alle Menschen grundsätzlich ein Recht auf Leben, Freiheit und Sicherheit der Person und Anspruch auf staatlichen Schutz vor Verletzungen haben. Wenn politisch aktive Frauen verfolgt werden, werden schwere Menschenrechtsverletzungen gegen sie oft im nicht-politischen Bereich angesiedelt und als „privat“ angesehen. Sexualisierte Gewalt wird sehr oft als Straftat von Einzelnen, z.B. als Übergriff eines individuellen Polizeibeamten bewertet und nicht als systematische Gewalt besonders gegen Frauen begriffen, auch dann nicht, wenn in diesen Fällen der Staat den erforderlichen Schutz und eine Anklage und Bestrafung der Täter versagt. Wenn Tätigkeiten von Frauen und ihre Verfolgung als „nicht politisch“ begriffen werden, stellen sie in Deutschland keinen Asylgrund dar.

Wenn Frauen verfolgt werden, werden sie sehr häufig auch sexualisiert mißhandelt. Dies führt in sehr patriarchalen Gesellschaften für Frauen zum Verlust ihres gesellschaftlichen Wertes. Neben den realen damit verbundenen Gefahren gibt es verschiedene intrapsychische Gründe (z.B. posttraumatische Symptome wie Vermeidung, Gedächtnisstörungen), warum Frauen über das Erleiden sexualisierter Gewalt in der Regel nur sehr schwer sprechen

<sup>26</sup> R. Mollica & L. Son (1989). Cultural dimensions in the evaluation and treatment of sexual trauma. *Psychiatric Clinics of North America*, 12, S. 363-379.

können.<sup>27</sup> Die sexualisierte Verletzung muß meist tabuisiert werden und kann dann auch in der Asylanhörung nicht ausgesagt werden. Wenn sexualisierte Gewalt von Frauen ins Asylverfahren eingebracht wird, werden entsprechende Andeutungen oft überhört oder nicht weiter ernst genommen. Wenn eine erlittene Vergewaltigung nicht in der ersten Anhörung, sondern erst später erzählt wird, gilt das oft als unglaubhaft („gesteigertes Vorbringen“). Weil Mitarbeiter von psychosozialen Zentren für Flüchtlinge und Folterüberlebende in der Vergangenheit wiederholt darauf hingewiesen hatten, daß Frauen sexualisierte Gewalt in der Anhörung häufig verschweigen, konnten wir in der jüngsten Zeit beobachten, daß mitunter eindeutige Aussagen zu einer erlittenen Vergewaltigung in der ersten Anhörung vom Bundesamt für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge als unglaubhaft beurteilt wurden. Dies wurde damit begründet, daß die meisten Frauen darüber nicht sprechen würden, ergo sei einer Frau, die gleich von Vergewaltigung berichte, nicht zu glauben. Aussagen von Frauen zu sexualisierten Gewalterfahrungen gelten also oft als unglaubhaft, unabhängig davon, wann und wie sie vorgetragen wurden. Mitunter wird die Unglaubhaftigkeit damit begründet, daß Aussagen nur mangelnd anschaulich und detailreich gewesen seien, dabei stehen psychische Folgen von Traumatisierungen wie Konzentrationsstörungen, Vermeidungsverhalten, Erinnerungslücken u.a. einer anschaulichen und detailreichen Darstellung vielfach entgegen.<sup>28</sup>

Weil sexualisierte Mißhandlungen von Frauen als systematische Verfolgungsmethode an der Tagesordnung sind, muß bei jeder verfolgten Frau davon ausgegangen werden, daß „frauenspezifische“ Asyl-

gründe vorliegen können, die eine entsprechende Anhörung in der Durchführung des Asylverfahrens erfordern. Die Anhörung von Frauen ist aufgrund der Häufigkeit geschlechtsspezifischer Merkmale der Verfolgungspraktiken prinzipiell so zu gestalten, daß diesbezügliche Andeutungen und indirekten Hinweise in geschützter Atmosphäre (Einzelanhörung, weibliche Anhörerin und Dolmetscherin) aufgegriffen werden können. Die Anhörung von Frauen muß also grundsätzlich „frauenspezifisch“ sein, nicht nur dann, wenn die betroffene Frau das fordert (Forderungen zu stellen widerspricht der weiblichen Rollenerwartung). Dieses Gebot entspricht der Entschließung des Europäischen Rats über Mindestgarantien für Asylverfahren, danach sollten bei weiblichen Flüchtlingen, sofern zu vermuten ist, daß sie aufgrund von Erlebnissen oder kulturellen Tabus Schwierigkeiten haben, ihre Asylgründe umfassend darzulegen, qualifizierte weibliche Bedienstete und weibliche Dolmetscher die Anhörung durchführen.<sup>29</sup>

Das deutsche Asylrecht benachteiligt in seiner Trennung von öffentlicher (gleich politischer) und privater Sphäre Frauen. Schwere Menschenrechtsverletzungen an Frauen sind häufig nicht asylrelevant, weil die Verfolgung von Frauen als privat beurteilt wird. Dabei wird übersehen, daß Menschen, die aus einer akuten Bedrohungssituation heraus geflohen sind, ein begründetes Schutzbedürfnis haben, unabhängig davon, von wem die erlittene Gewalt ausging.

<sup>27</sup> A. Birck (2002). Zur Erfüllbarkeit der Anforderungen der Asylanhörung für traumatisierte Flüchtlinge aus psychologischer Sicht, in: ZAR 22, 28-33.

<sup>28</sup> A. Birck (2002). Traumatisierte Flüchtlinge. Wie glaubhaft sind ihre Aussagen? Asanger, Heidelberg.

<sup>29</sup> Entschließung des Rates vom 20.6.1995 über Mindestgarantien für Asylverfahren, Ziff. 28, zu finden unter: [www.proasyl.de/texte/europe/maastr/](http://www.proasyl.de/texte/europe/maastr/) (dort als dok4.htm).

## Transnationale Unternehmen – weltweite Standards?

### Eine Zwischenbilanz des Global Compact

Norman Weiß

#### Inhaltsübersicht

1. Einleitung
2. Die Bindung nichtstaatlicher Akteure an internationale Standards
3. Völkerrechtliche Bindung von Transnationalen Unternehmen (TNU)?
4. Global Compact
5. Fazit und Ausblick

#### 1. Einleitung

Nach dem „Untergang des Abendlandes“<sup>1</sup> ist das Ende der Staatlichkeit<sup>2</sup> ein vielfach beschworener Topos des 20. Jh. gewesen. Hier soll nicht untersucht werden, ob die während der vergangenen Jahrzehnte eingetretenen Verschiebungen beider Substanz jeweils so tiefgreifend verändert haben, daß den Cassandra-Rufern im Nachhinein Recht zu geben wäre. Festzuhalten bleibt, daß bislang auf den Staat als Garanten der individuellen Freiheitssphäre nicht verzichtet werden kann.

Gleichzeitig muß eingeräumt werden, daß der traditionelle Nationalstaat dabei zunehmend mit Schwierigkeiten konfrontiert

ist. Ob zur Bekämpfung grenzüberschreitender organisierter Kriminalität oder zur Sicherung weltweiter Umweltstandards, ob es um die Bekämpfung des internationalen Terrorismus oder um die Gewährleistung von einheitlichen Sozialstandards geht, stets und verstärkt ist internationale Kooperation vonnöten. Diese erschöpft sich nicht in der Setzung und Anerkennung von Standards. Sie ist gerade auch und insbesondere erforderlich bei deren Durchsetzung. Hierbei gewinnt die Steuerung und Einbeziehung nichtstaatlicher Akteure immer weiter an Bedeutung.

Die seit der Gründung der Vereinten Nationen in völkerrechtlichen Vereinbarungen niedergelegten Menschenrechte haben das Völkerrecht nachhaltig umgestaltet: Das Individuum ist mit Rechten und Pflichten zu einem eigenständigen Völkerrechtssubjekt geworden.<sup>3</sup> Die Art und Weise, wie ein Staat mit Menschen umgeht, die seiner Hoheitsgewalt unterworfen sind, ist dem inneren Kernbereich der Souveränität (*domaine réservé*) entzogen und zu einem Gegenstand des internationalen Interesses geworden.<sup>4</sup> Diese Werteorientierung des Völkerrechts hat ihren Niederschlag in vielgestaltigen, zumeist rechtsförmigen Überwachungsmechanismen gefunden, die sowohl anlaßunabhängig die Menschenrechtslage insgesamt als auch – vom Betrof-

<sup>1</sup> O. Spengler, *Der Untergang des Abendlandes, Umriss einer Morphologie der Weltgeschichte*, 1917, 12. Aufl. 1995 der ungekürzten Neuausgabe von 1972.

<sup>2</sup> Bspw. E. Guillaume, *Die Entstaatlichung des öffentlichen Lebens*, in: DÖV 1957, S. 701-707, (701): „Verlust an Staatlichkeit“; C. Schmitt, *Der Begriff des Politischen*, 2. Aufl. 1963, S. 10 (Vorwort): „Die Epoche der Staatlichkeit geht jetzt zu Ende. Darüber ist kein Wort mehr zu verlieren“.

<sup>3</sup> K. Hailbronner, *Der Staat und der Einzelne als Völkerrechtssubjekte*, in: Graf Vitzthum (Hrsg.), *Völkerrecht*, 2. Aufl. 2001, S. 161 – 265 (Rn. 220ff.).

<sup>4</sup> E. Klein, *Menschenrechte – Stille Revolution des Völkerrechts*, 1997, S. 23.

fenen initiiert – Einzelfälle von Menschenrechtsverletzungen untersuchen.<sup>5</sup>

Diese Rahmenbedingungen haben – im Verbund mit einer Vielzahl materieller Menschenrechtsgarantien – ein hohes Schutzniveau etabliert. Allerdings steht das System vor neuen Herausforderungen, die nur mittels weiterer Neuerungen aufgefangen werden können. Bevor unter diesem Blickwinkel auf das eigentliche Thema eingegangen wird, soll anhand eines Beispiels die Anpassungsfähigkeit des Völkerrechts insgesamt und der Menschenrechte im besonderen erläutert werden.

---

*Vom Abwehrrecht gegen den Staat  
über den prägenden Faktor für die  
Rechtsbeziehungen zwischen Privaten und  
staatliche Schutzpflichten für bestimmte  
Rechtsgüter zur unmittelbaren Bindung  
privaten Handelns*

---

Die Fähigkeit, auf sich ändernde Anforderungen zu reagieren, wird an der gewandelten, besser: erweiterten Funktion von Menschenrechten deutlich: Ursprünglich sind Grund- und Menschenrechte entstanden als Abwehrrechte gegen den Staat, um eine bestimmte Freiheitssphäre des einzelnen gegen die Ausübung von Hoheitsgewalt abzuschirmen.<sup>6</sup>

<sup>5</sup> Vgl. dazu den Überblick bei N. Weiß, Die Entwicklung der Menschenrechtsidee, ihre heutige Ausgestaltung und Fragen der Universalität der Menschenrechte, in: Hasse/Müller/Schneider (Hrsg.), Menschenrechte – Bilanz und Perspektiven, 2002, S. 39 (47ff.).

<sup>6</sup> K. Stern, Idee der Menschenrechte und Positivität der Grundrechte, in: HStR V, § 108 Rn. 31; ders., Idee und Elemente eines Systems der Grundrechte, in: HStR V, § 109 Rn. 41. Vgl. aber auch die differenzierende Sicht von G. Lübbe-Wolff, Die Grundrechte als Eingriffsabwehrrechte, 1988, S. 35ff. Ferner BVerfGE 7, 198 [204].

Auf nationaler wie auf internationaler Ebene stellte es sich jedoch bald heraus, daß einerseits diese Freiheitssphäre nicht nur vom Staat bedroht wird und daß es andererseits für einen effektiven Schutz dieser Freiheitssphäre nicht mit dem Unterlassen staatlicher Eingriffe getan ist.

Die letztgenannte Erkenntnis führte zur Entwicklung der sogenannten staatlichen Schutzpflicht als eine jedem Grund- oder Menschenrecht innewohnende Komponente, derer es zu seiner vollständigen Verwirklichung bedarf.<sup>7</sup> Die solcherart begründete Verpflichtung des Staates, sich schützend und fördernd vor das in Rede stehende Rechtgut zu stellen, um eine bildhafte Formulierung des BVerfG<sup>8</sup> zu paraphrasieren, fängt einen Teil der von nichtstaatlichen Akteuren drohenden Grund- und Menschenrechtsverletzungen auf. Der Abwehr von Rechtsbeeinträchtigungen durch Private dient auch die sogenannte Drittwirkung von Grund- und Menschenrechten.<sup>9</sup>

## 2. Gründe für eine Bindung nichtstaatlicher Akteure an internationale Standards

Ein neuer Schritt ist demgegenüber die unmittelbare Bindung von nichtstaatlichen Akteuren an internationale Standards. Virulent geworden ist diese Frage vor allem durch Nichtregierungsorganisationen und

<sup>7</sup> Für die deutsche Diskussion vgl.: J. Dietlein, Die Lehre von den grundrechtlichen Schutzpflichten, 1992; H. Dreier, in: ders. (Hrsg.), Grundgesetz-Kommentar: Bd. 1, 1996, Vorbemerkungen, Rn. 62ff. Zur Diskussion über völkerrechtlich begründete Schutzpflichten siehe: E. Klein (Hrsg.), The Duty to Protect and to Ensure Human Rights, 2000.

<sup>8</sup> BVerfGE 39, 1 [42] 46, 160 [164].

<sup>9</sup> BVerfGE 7, 198 [203ff.]; 27, 71 [79ff.]; I. von Münch, Die Drittwirkung von Grundrechten in Deutschland, in: I. von Münch/P.S. Cordech/J.Ferrer i Riba, Zur Drittwirkung der Grundrechte, 1998, S. 7ff.



grenzüberschreitend tätige Wirtschaftsunternehmen, sogenannte transnationale Unternehmen (englisch: Transnational Corporations, TNC).<sup>10</sup>

In der Vergangenheit war es vor allem die Internationale Arbeitsorganisation (ILO), die die Zusammenschlüsse von Arbeitnehmern und Arbeitgebern in ihre Arbeit einband; Adressaten der ILO-Übereinkommen blieben gleichwohl die Staaten.

Das Verhältnis von TNU<sup>11</sup> zu internationalen Menschenrechtsstandards<sup>12</sup> ist in zweifacher Hinsicht interessant: Erstens handelt es sich um einen ethisch-moralischen Aspekt,<sup>13</sup> der die Unternehmen selbst betrifft. Auf der Suche nach günstigen Produktionsbedingungen fällt ihr Blick mitunter auf Standorte, wo Arbeitsschutznormen unterschritten oder diskriminierende Löhne gezahlt werden. Zunehmen wird es für die Unternehmensführungen schwieriger, diese Art der Kostensenkung vor Aktionären und oder Kunden zu rechtfertigen.

Zweitens geht es darum, auf diejenigen Staaten einzuwirken, in denen diese nied-

rigen Standards bestehen. TNU können die Standortentscheidung entweder von einer Beachtung der internationalen Vorgaben durch den Staat abhängig machen oder freiwillig die international gültigen Standards im Betrieb gewährleisten, also beispielsweise Mindestlöhne bieten oder Männern und Frauen das gleiche Entgelt zahlen.

Dieser letztgenannte Aspekt gewinnt für die heutige, zunehmend menschenrechtsorientierte Außenpolitik vieler Staaten zunehmend an Bedeutung. Staaten mit hohen Menschenrechtsstandards können versuchen, so – durch Indienstrafe der internationalen Verflechtung – die Lage in eher defizitären Staaten mittelbar zu beeinflussen.<sup>14</sup>

### 3. Völkerrechtliche Bindung von Transnationalen Unternehmen (TNU)?

#### a) Grundsatz: Staatenverantwortlichkeit

Zunächst ist klar, daß eine völkerrechtliche Verantwortung für menschenrechtswidrige Praktiken eines Unternehmens bei dem Gaststaat liegen kann, in dem sie vorkommen: Dadurch, daß er nicht gegen Kinderarbeit oder Diskriminierungen von Gewerkschaftsmitgliedern durch Behörden oder Gesetze vorgeht, verletzt er völkerrechtliche Handlungspflichten. Dies setzt allerdings voraus, daß die in Rede stehenden Pflichten den Staat auch treffen, er mit anderen Worten an entsprechende Verträge wie die Kinderrechtskonvention<sup>15</sup> oder die zahlreichen ILO-Übereinkommen<sup>16</sup> gebunden ist. Zwar hat die Verbreitung menschenrechtlicher Verträge kontinuierlich zugenommen, doch nach wie vor gibt es einige „ratifikationsresistente“ Staaten. Das Völkergewohnheitsrecht kann seine Reservefunktion – „Bindung ohne Unter-

<sup>10</sup> D. Thürer, The Emergence of Non-Governmental Organizations and Transnational Enterprises in International Law and the Changing Role of the State, in: R. Hofmann (Hrsg.), Non-State Actors as New Subjects of International Law, 1999, S. 37ff. (Zu den TNU vgl. dort S. 46ff.).

<sup>11</sup> Zum Begriff vgl. „OECD Guidelines for Multinational Enterprises“ (1976), dt. Fassung in: Staudinger-Großfeld, Kommentar zum BGB, Internationales Gesellschaftsrecht, 1993, Rn. 998ff.; sowie ausführlich K. Schmalenbach, Multinationale Unternehmen und Menschenrechte, in: AVR 2001, S. 57ff. (59f. m.w.Nw.).

<sup>12</sup> Vergleichbares gilt für Umweltstandards oder den Umgang mit Korruption.

<sup>13</sup> Hierzu: K. Leisinger, Unternehmensethik, Globale Verantwortung und modernes Management, 1997; V. Höfle, Moral und Politik, Grundlagen einer politischen Ethik für das 21. Jahrhundert, 1997, S. 1071ff.

<sup>14</sup> So auch K. Schmalenbach (Fn. 11), S. 58.

<sup>15</sup> BGBl. 1992 II 121.

<sup>16</sup> Wie z.B. das ILO-Übereinkommen Nr. 87 von 1948 über Vereinigungsfreiheit und Schutz des Vereinigungsrechts.

schrift“ – gerade im Bereich der wirtschaftsrelevanten Menschenrechte kaum erfüllen. Eine völkergewohnheitsrechtliche Bindung aller Staaten jenseits vertraglicher Verpflichtungen kommt anerkanntermaßen nur für eine eng umgrenzte Zahl von Rechten – beispielsweise Verbot von Genozid, Folter und Rassendiskriminierung, die Anerkennung des Menschen als Rechtsperson und das Verbot völliger Rechtsschutzverweigerung (*déni de justice*) –<sup>17</sup> in Betracht.

#### b) Herleitung direkter Verantwortlichkeit von TNU

Zweitens ist nach einer unmittelbaren Verantwortung der TNU selbst zu fragen. Um diese zu begründen, reicht es nicht aus, auf der Stellung als partielle Völkerrechtssubjekte zu verweisen. Völkerrechtssubjekt ist, wem die Völkerrechtsordnung unmittelbar Rechte und/oder Pflichten zuordnet.<sup>18</sup> Wer also qua Rechtsträgerschaft zum Völkerrechtssubjekt geworden ist, muß deshalb nicht auch zwingend Adressat von Pflichten sein.<sup>19</sup>

Die unmittelbare Verantwortung von TNU für völkerrechts- und insbesondere menschenrechtswidriges Verhalten müßte folglich auf anderem Wege begründet werden. Festzuhalten ist jedoch, daß eine unmittelbare Zuschreibung von menschenrechtsrelevanten Pflichten an TNU durch völkerrechtliche Verträge bislang nicht erfolgt ist. Nehmen die wichtigsten Menschenrechtsverträge juristische Personen im allgemeinen nur am Rande als potentielle Verletzter

von Menschenrechten in den Blick,<sup>20</sup> so sind spezielle Vereinbarungen zur Begründung entsprechender Pflichten bislang ergebnislos geblieben. Erinnerung sei nur an den „UN-Code of Conduct on Transnational Corporations“, um dessen Verabschiedung man sich seit 1977 bemüht.<sup>21</sup> Auch hierin wird Rechtsverbindlichkeit nicht angestrebt, die Mehrheit der Staaten vertraut auf die freiwillige Selbstkontrolle der Unternehmen.<sup>22</sup> Inhaltlich liegt der Schwerpunkt dieses Code of Conduct überdies auf der Sicherung der Souveränität und der politischen Unabhängigkeit des Gaststaates (Ziff. 7-12, 16-20). Dies soll es Entwicklungsländern ermöglichen, sich gegen die ungleich größere Wirtschaftsmacht der TNU behaupten zu können. Die Beachtung der Menschenrechte wird hingegen lediglich recht pauschal in Ziff. 14 gefordert, genannt wird ausdrücklich das Diskriminierungsverbot. Einbezogen werden sollen überdies arbeits- und sozialrechtliche Standards, die im Rahmen der ILO ausgearbeitet wurden.

#### Die Staaten schaffen es nicht, den Unternehmen Vorschriften zu machen

Damit ist die Brücke geschlagen zur „Tripartite Declaration of Principles Concerning Multinational Enterprises and Social Policy“, eine von der ILO 1977 verabschiedeten, rechtlich unverbindliche Richtlinie. Diese zielt, wie in Teilen auch die „OECD-

<sup>17</sup> Zum Katalog vgl.: *The American Law Institute, Restatement of the Law, The Foreign Relations Law of the United States*, Bd. 2 (1987).

<sup>18</sup> A. Verdross / B. Simma, *Völkerrecht*, 3. Auflage 1984, § 375.

<sup>19</sup> Hierzu weiterführend Schmalenbach (Fn. 11), S. 63ff., zur grundlegenden Unterscheidung zwischen Pflicht- und Berechtigungssubjekten siehe Verdross/Simma (Fn. 18), § 424 und § 430.

<sup>20</sup> Vgl. die Mißbrauchsklauseln in Art. 5 Abs. 1 IPbpR, Art. 5 Abs. 1 IPwskR, Art. 17 EMRK und Art. 29 lit a AMRK.

<sup>21</sup> Einzelheiten bei W. Spröte, *UN-Code of Conduct of Transnational Corporations*, in: GYIL 33 (1990), S. 331 ff.

<sup>22</sup> Vgl. auch: L.A. Compa / T.H. Darricarrère, *Private Labor Rights Enforcement Through Corporate Codes of Conduct*, in: L.A. Compa / S.F. Diamond (Hrsg.), *Human Rights, Labor Rights, and International Trade*, 1996, S. 181-198.

Guidelines for Multinational Enterprises“ von 1976<sup>23</sup> auf Gewerkschaftsbildung, angemessene Entlohnung und Arbeitsbedingungen. Diese Verhaltenskodizes sind zwar in Kraft, behandeln menschenrechtsrelevante Fragen jedoch nur im arbeitsrechtlichen und gewerkschaftlichen Ausschnitt; ihre primäre Schutzwirkung zielt einmal mehr auf die staatliche Souveränität.

Zusammenfassend ist festzuhalten, daß es bislang keine völkerrechtlich begründeten Pflichten von TNU gibt, die Menschenrechte zu beachten. Die bestehenden Verhaltenskodizes sind zum einen nicht rechtsverbindlich und decken zum anderen nur einen – zwar wichtigen, aber nicht umfassenden – Bereich der möglichen Rechte ab.

#### 4. Global Compact

Um diese Lücke zu schließen, initiierte UN-Generalsekretär *Kofi Annan* Ende Januar 1999 auf der Jahrestagung des Weltwirtschaftsforums in Davos das Projekt einer freiwilligen Partnerschaft zwischen den Vereinten Nationen und der Privatwirtschaft. Dieser sogenannte Globale Pakt (Global Compact) wurde am 26. Juli 2000 in New York gemeinsam von *Annan* und den Leitern von ca. fünfzig grenzüberschreitend tätigen Unternehmen offiziell ins Leben gerufen.

„Die Herausforderung des 21. Jahrhunderts besteht darin, allgemein gültige Werte zum Tragen zu bringen, die der Globalisierung ein menschliches Antlitz verleihen. [...] Der Global Compact ist eine Initiative, die ein nachhaltiges Wachstum im Kontext der Globalisierung gewährleisten soll, indem sie einen Katalog allgemein gültiger Werte fördert, die für die Befriedigung der sozioökonomischen Bedürfnisse aller Menschen jetzt und in Zukunft von wesentlicher Bedeutung sind. Ziel der Initiative ist

es, dem globalen Markt ein menschliches Antlitz zu verleihen.“<sup>24</sup>

Inhalt des Globalen Paktes mit der Wirtschaft sind neun menschenrechtliche, soziale und ökologische Leitsätze (vgl. Abbildung auf der nächsten Seite). Inhaltlich basieren sie auf der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte<sup>25</sup>, der Erklärung der ILO über grundlegende Prinzipien und Rechte bei der Arbeit (1998)<sup>26</sup> und der Erklärung über Umwelt und Entwicklung (Weltkonferenz in Rio de Janeiro, 1992)<sup>27</sup>. Die Unternehmen müssen sich lediglich bereit erklären, die Grundsätze des Globalen Paktes zu beachten, verbindliche Überwachungs- und Durchsetzungsmechanismen sind nicht vorgesehen.

Zu den Erstunterzeichnern des Globalen Paktes zählen große und bedeutende globale Konzerne wie Daimler-Chrysler, Unilever, Dupont, Nike, Deutsche Bank, Volvo, Crédit Suisse, BP Amoco und Royal Dutch Shell. Mit ihrer Unterschrift unter den Globalen Pakt erklärten diese Unternehmen allesamt, seine neun Grundsätze bei ihrer Geschäftstätigkeit nach außen und innen zu beachten.<sup>28</sup>

<sup>23</sup> Aktuelle Fassung: OECD-Guidelines for Multinational Enterprises, OECD-Doc. OECD/GD/97/40, Paris 1997.

<sup>24</sup> Informationszentrum der Vereinten Nationen, Faltblatt „Der globale Pakt. Gemeinsame Werte für den globalen Markt“, Bonn ohne Jahr.

<sup>25</sup> Vom 10. Dezember 1948, GV-Res. 217 A (III).

<sup>26</sup> ILO-Dok. CIT/1998/PR20A, zu finden unter: <http://ilolex.ilo.ch:1567/english/index.htm> (abgefragt am 15. August 2002).

<sup>27</sup> Erklärung über Umwelt und Entwicklung von Rio vom 14. Juni 1992, in: ILM 31 (1992), S. 876ff.

<sup>28</sup> Die Webseite des Globalen Paktes ist unter <http://65.214.34.30/un/gc/unweb.nsf> zu finden.

### Die Prinzipien des Globalen Pakts

#### Menschenrechte:

1. Die Wirtschaft soll den Schutz der international verkündeten Menschenrechte unterstützen und achten und
2. sicherstellen, daß sie sich nicht an Menschenrechtsverletzungen beteiligt.

#### Arbeitsbeziehungen:

3. Die Wirtschaft soll die Vereinigungsfreiheit und die wirksame Anerkennung des Rechts auf Tarifverhandlungen wahren sowie ferner für
4. die Beseitigung aller Formen der Zwangs- oder Pflichtarbeit,
5. die tatsächliche Abschaffung der Kinderarbeit und
6. die Beseitigung von Diskriminierung in Beschäftigung und Beruf eintreten.

#### Umwelt:

7. Die Wirtschaft soll umsichtig mit ökologischen Herausforderungen umgehen,
8. Initiativen zur Förderung eines verantwortlicheren Umgangs mit der Umwelt durchführen und
9. sich für die Entwicklung und Verbreitung umweltfreundlicher Technologien einsetzen.

Der Globale Pakt wurde von NGOs von Anfang an kritisch aufgenommen: Bereits im Jahr 2000 wurde als Alternativmodell ein sogenannter „Citizen Compact“ vorgeschlagen.<sup>29</sup> Dieser sah einen klaren rechtlichen Rahmen vor und schuf verbindliche Mechanismen zur Überwachung von Unternehmensaktivitäten.<sup>30</sup> Anlässlich der Jahrestagung des Weltwirtschaftsforums im Januar 2002 in New York legte ein von

NGOs veranstalteter Gegengipfel erneut ein Alternativmodell zum Globalen Pakt vor.

Anlaß dieser „Vereinbarung zur Kontrolle von multinationalen Konzernen“ ist es, verbindliche menschenrechtliche, soziale und ökologische Vorgaben für das Verhalten von TNU aufzustellen. Dabei sollte, so der Vorschlag, auf den Bestand der ILO-Übereinkommen, Menschenrechts- und Umweltverträge zurückgegriffen und gleichzeitig die dynamische Inkorporation zukünftiger Standards ermöglicht werden.<sup>31</sup>

So sollte diese Konvention vorschreiben, daß diejenigen Umwelt-, Sozial- und Menschenrechtsnormen, die am Hauptsitz eines Unternehmens gelten, von dessen Niederlassungen im Ausland ebenfalls eingehalten werden müssen, womit ein Dumping-Wettbewerb verhindert werden soll. Den Vereinten Nationen ist hierbei die Überwachung dieses Regelwerks zugewiesen; nationale Regierungen sollen aus dem Fehlverhalten von Unternehmen Konsequenzen ziehen dürfen.

Vertreter der Vereinten Nationen von TNU und NGOs trafen sich im Oktober 2001 in London mit einer Gruppe von den Globalen Pakt evaluierenden Wissenschaftlern, um eine erste Auswertung der bisherigen Erfahrungen vorzunehmen. Auf dem „Global Compact Learning Forum“ mußte - soweit die veröffentlichten Ergebnisse ausgewertet werden können - eine eher ernüchternde Bilanz gezogen werden.

Zwar hat die Zahl der am Globalen Pakt beteiligten Unternehmen nach Angaben des UN-Generalsekretariats stetig zugenommen und beläuft sich inzwischen auf einundachtzig,<sup>32</sup> doch haben sich nur dreißig von ihnen an einer Umfrage nach ihren

<sup>29</sup> Zu finden unter : [www.corpwatch.org/campaigns/PCD.jsp?articleid=992](http://www.corpwatch.org/campaigns/PCD.jsp?articleid=992) (abgefragt am 21. August 2002).

<sup>30</sup> K. Bruno / J. Karliner, Tangled Up In Blue: Corporate Partnerships at the United Nations, unter: [www.corpwatch.org/upload/document/tangled.pdf](http://www.corpwatch.org/upload/document/tangled.pdf) (abgefragt am 21. August 2002).

<sup>31</sup> Das Projekt wird auf der Seite [http://www.davos2001.ch/de/medienrel\\_d.htm#31](http://www.davos2001.ch/de/medienrel_d.htm#31) beschrieben.

<sup>32</sup> S. <http://65.214.34.30/un/gc/unweb.nsf/content/actors.htm> (abgefragt am 15. August 2002).

Erfahrungen mit dem Globalen Pakt während der zwölfmonatigen Pilotphase beteiligt. Die in einem detaillierten Fragebogen vorgegebenen Kriterien beachtete keiner der Berichte, nur die Hälfte nahm überhaupt Bezug auf die neuen Grundsätze des Globalen Pakts. Dies sagt einiges über den Stellenwert aus, die die beteiligten Unternehmen dem Globalen Pakt beimessen.

Die Unternehmen hatten stets verbindliche Regelungen und eine institutionalisierte Überwachung abgelehnt. Sie stimmen auch dem Globalen Pakt nur zu, nachdem dieser zu einem zahnlosen Instrument geworden war. Anstelle einer unabhängigen Überprüfung dokumentieren die Unternehmen ihre „Vertragstreue“ selbst, indem sie „gute Unternehmenspraktiken“ im Internet bekanntgeben.<sup>33</sup> Immerhin ist auf diesem Weg ein Forum für eine öffentliche Diskussion geschaffen. Kritik dürfte allerdings ungehört verhallen und nicht bis in die Vorstandsetagen vordringen.

Um nicht völlig düpiert dazustehen, mußte der Generalsekretär der Vereinten Nationen, der viel Prestige in den Globalen Pakt investiert hatte, ein Zeichen setzen. Er richtete einen Beirat für den Globalen Pakt („Global Compact Advisory Council“) ein. Das am 8. Januar 2002 erstmals zusammengetretene Gremium soll den Pakt stärken und Maßnahmen initiieren, „die die Qualität und das konkrete Ergebnis einer Beiteiligung an dem Pakt verbessern“.<sup>34</sup>

## 5. Fazit und Ausblick

Der Globale Pakt ist ein Versuch, weltweit agierende Unternehmen in den Bereichen Menschenrechte, Soziales und Umwelt auf einheitliche Standards festzulegen. Das Völkerrecht, besser die das Völkerrecht schaffenden Staaten haben es noch nicht

fertiggebracht, den TNU rechtsverbindlich entsprechende Pflichten aufzuerlegen und eine unabhängige und regelmäßige Überwachung zu installieren. Solange der Globale Pakt zu den Bedingungen der Unternehmen funktioniert, kann und wird er diese Lücke nicht füllen.

Fragt man nach den Gründen für diese Situation, so mag man erstens an Unwillen denken: Viele Staaten stehen dem privaten Sektor, mit dem Dynamik, Fortschritt und Problemlösung assoziiert wird, wesentlich positiver gegenüber als den Vereinten Nationen, die als bürokratisch, reformunwillig und ohnmächtig angesehen werden. Da ist kaum zu erwarten, daß der private Sektor dem UN-System in irgendeiner Form angegliedert und gar zum Teil unterworfen werden könnte.

Zweitens ist zu fragen, ob die Staaten die TNU überhaupt verpflichten dürften, erinnerte eine entsprechende Konvention doch an einen Vertrag zu Lasten Dritter. Das Argument für dessen Unzulässigkeit ist aber die Verletzung der Privatautonomie. Dem könnte leicht begegnet werden: Einerseits durch die Einbeziehung der Betroffenen in den Rechtssetzungsprozeß und andererseits durch die Überlegung, daß die Verpflichtung nicht der Erfüllung eines ausschließlich staatlichen Interesses dient, sondern der Durchsetzung einer „objektiven Wertordnung“.<sup>35</sup>

Drittens wäre zu bedenken, ob dem soeben bejahten rechtlichen Dürfen – bei einmal unterstelltem, aber zweifelhaften Wollen – auch ein tatsächliches Können zur Seite steht. Mit anderen Worten: Sind die Staaten noch mächtig genug, eine solche Position – bei Einbindung der TNU in den Rechtssetzungsprozeß – durchzusetzen? Diese Frage kann hier nicht beantwortet werden. Es ist lediglich möglich, anhand einiger Stich-

<sup>33</sup> S. <http://65.214.34.30/un/gc/unweb.nsf/content/casestudies.htm> (abgefragt am 15. August 2002).

<sup>34</sup> S. <http://65.214.34.30/un/gc/unweb.nsf/content/AdvisoryCouncil.htm> (abgefragt am 15. August 2002).

<sup>35</sup> Zu dieser Qualität des Menschenrechtsregimes ausführlich: G. Seidel, Die UN-Menschenrechtspakte als Grundlage einer neuen Menschenrechtsordnung, in: Themenheft 25 Jahre Internationale Menschenrechtspakte, 2002, S. 9-27 (13ff.).

worte den Spannungshorizont zu skizzieren, vor dem Entscheidungen zu treffen sind. Daß TNU als Global Player den nationalen Rahmen längst hinter sich gelassen haben, mag die Möglichkeit nationaler Einflußnahme deutlich begrenzen. Andererseits sind Unternehmen oft und plötzlich in Situationen geraten, in denen sie sich hilfesuchend an den Staat und seine Steuerzahler wenden. Einflußmöglichkeiten bestehen somit nach wie vor. Zu bedenken ist auch, daß Staaten in zunehmenden Maße mit einer globalisierungskritischen (Teil-) Öffentlichkeit konfrontiert sind, die wach-

senden politischen Druck ausübt. Letztlich kann es auch nicht im Interesse von Staaten liegen, Kraft ihrer völkerrechtlichen Verantwortlichkeit für Menschenrechtsverletzungen haftbar gemacht zu werden, die nichtstaatlichen Akteuren zuzurechnen sind.

Angesichts der Dynamik, die das Völkerrecht gerade im Menschenrechtsbereich seit dem zweiten Weltkrieg genommen hat, erscheint die Hoffnung auf positive Entwicklungen im hier diskutierten Zusammenhang nicht völlig lebensfremd.

*Voranzeige*

Demnächst erscheint ein neues Heft in der Reihe

## Studien zu Grund- und Menschenrechten

### **Menschenrechtsverletzer vor nationalen Strafgerichten?**

**Der Fall Pinochet im Lichte aktueller Entwicklungen des Völkerstrafrechts**

von Friederike Brinkmeier

ISSN: 1435 - 9154

Bestellungen können bereits jetzt an das MenschenRechtsZentrum der Universität Potsdam gerichtet werden ([mrz@rz.uni-potsdam.de](mailto:mrz@rz.uni-potsdam.de)).

Urteile des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte gegen Deutschland - Teil 8*
---

*Hoffmann /. Deutschland*

*Sahin /. Deutschland*

*Sommerfeld /. Deutschland*

Urteile vom 11. Oktober 2001<sup>1</sup>

**Zusammenfassung – nicht-amtliche Leitsätze:**

1. Das Recht auf Achtung des Familienlebens nach Art. 8 EMRK ist verletzt, wenn in einem gerichtlichen Verfahren betreffend das Umgangsrecht eines Vaters mit seinem nichtehelichen Kind der Vater nicht ausreichend in das Verfahren einbezogen wird, um seine Interessen zu schützen.
2. Angesichts der gewichtigen Interessen und der auf dem Spiel stehenden Beziehungen eines Vaters zu seinem Kind gebietet Art. 8 EMRK die Durchführung einer mündlichen Verhandlung unter Einbeziehung der Parteien und das besondere Eingehen des Sachverständigengutachtens auf die Bedürfnisse des Kindes.
3. Wegen der Bedeutung eines Umgangsrechtsverfahrens für die Parteien verstößt es ebenfalls gegen den Grundsatz des fairen Verfahrens gemäß Art. 6 Abs. 1 EMRK, wenn den Vätern gem. § 63a des Gesetzes über die Angelegenheiten der freiwilligen Gerichtsbarkeit (FGG) eine weitere Beschwerde gegen die Entscheidung des Beschwerdegerichtes verwehrt ist.

**Sachverhalt:**

1. Der Beschwerdeführer *Hoffmann* ist Vater einer 1985 geborenen nichtehelichen Tochter. Er lebte mit der Mutter des Kindes bis 1987 zusammen. Die Mutter heiratete im Jahr 1992 einen anderen Mann. Nach der Hochzeit nahm auch die Tochter den neuen Familiennamen der Mutter an. Das Amtsgericht Mühlheim entschied 1987, daß der Beschwerdeführer das Recht habe, das gemeinsame Kind alle 14 Tage zu besuchen. Die Mutter beantragte 1990 beim Amtsgericht Mühlheim, dem Beschwerdeführer das Umgangsrecht zu entziehen, da er es während der letzten drei Jahre nicht beansprucht habe. Aufgrund dieser Nichtausübung des Umgangsrechts habe das Kind seinen Vater schon vergessen. Dem Antrag der Kindesmutter wurde stattgegeben.

Eine Beschwerde an das Landgericht Duisburg war ebenso erfolglos wie eine Verfassungsbeschwerde zum Bundesverfassungsgericht.

2. Der Beschwerdeführer *Sahin* ist Vater eines 1988 unehelichgeborenen Kindes. Die darauffolgenden zwei Jahre besuchte er Mutter und Kind regelmäßig. 1990 untersagte ihm die Mutter jeglichen Kontakt zur gemeinsamen Tochter.

---

\* Aufbereitet von Dr. Claudia Mahler.

<sup>1</sup> Beschwerden Nr.: 34045/95, 30943/96, 31871/96 verfügbar auf der Homepage des EGMR <http://www.echr.coe.int/>.

Daraufhin beantragte der Beschwerdeführer eine Umgangsregelung beim Amtsgericht Wiesbaden, die ihm das Recht einräumen sollte, sein Kind jeden Sonntag von 10.00 bis 18.00 Uhr sehen zu dürfen. Dieser Antrag wurde gem. § 1711 Abs. 1 BGB abgewiesen.

Eine Beschwerde an das Landgericht Wiesbaden blieb erfolglos. Die Behandlung der Verfassungsbeschwerde lehnte das Bundesverfassungsgericht am 1. Dezember 1998 ab.

3. Der Beschwerdeführer *Sommerfeld* ist Vater eines 1981 unehelich geborenen Kindes. Der Beschwerdeführer und die Mutter trennten sich im Jahre 1986. Die Mutter untersagte dem Beschwerdeführer jeglichen Kontakt zum gemeinsamen Kind.

Der Beschwerdeführer beantragte daraufhin eine Umgangsregelung beim Amtsgericht Rostock, die jedoch abgewiesen wurde. Die Beschwerde an das Landgericht war erfolglos. Ebenso erfolglos blieb die Verfassungsbeschwerde, deren Behandlung des Bundesverfassungsgerichts am 19. Januar 1996 ablehnte.

### Verfahren vor Kommission und Gerichtshof:

In den Jahren 1996, 1993 und 1995 erhoben die Väter Beschwerden nach dem früheren Art. 25 EMRK gegen Deutschland. Sie rügten jeweils eine Verletzung von Art. 8 EMRK, weil durch Abweisung ihrer Anträge auf Erlaß eines Umgangsrechtes der Kontakt mit ihren Kindern verweigert wird. Dies stelle auch eine nach Art. 14 EMRK i.V.m. Art. 8 EMRK verbotene Diskriminierung dar. Ferner führten *Hoffmann* und *Sommerfeld* eine Verletzung von Art. 6 Abs. 1 EMRK an, weil ihnen der Zugang zu weiteren Gerichten verwehrt war.

Die Europäische Kommission für Menschenrechte erklärte die Beschwerden für zulässig und vertrat in ihrem Bericht vom 11. Oktober 2000 die Auffassung, daß eine Verletzung von Art. 8 EMRK im Fall *Hoffmann* (einstimmig) nicht vorliege. Hingegen wurde in den Fällen von *Sahin* und *Sommerfeld* eine Verletzung von Art. 8 EMRK (5:2 Stimmen, Sondervoten von den Richtern Vajic und Pellonpää) festgestellt. Eine verbotene Diskriminierung nach Art. 8 i. V. m. Art. 14 EMRK (5:2 Stimmen, Sondervoten der Richter Vajic und Pellonpää) wurde ebenfalls angenommen. Ein Verstoß gegen Art. 6 Abs. 1 EMRK liege in den Fällen *Hoffmann* und *Sommerfeld* vor (5:1 Stimmen, Sondervotum von Richter Pellonpää) vor.

Der Fall *Hoffmann* erlangte am 11. Januar 2002 Rechtskraft. Die Fälle *Sahin* und *Sommerfeld* sind noch beim EGMR gem. Art. 43 Abs. 1 MRK anhängig.

#### A. Zulässigkeit

Die Zulässigkeit der Beschwerden ist unproblematisch zu bejahen.

#### B. Begründetheit

##### Verletzung von Art. 8 EMRK

Art. 8 in der hier einschlägigen Fassung lautet:

(1) „Jede Person hat das Recht auf Achtung ihres Privat- und Familienlebens, [...]“

(2) „Eine Behörde darf in die Ausübung dieses Rechts nur eingreifen, wenn der Eingriff gesetzlich vorgesehen und in einer demokratischen Gesellschaft notwendig ist für die nationale oder öffentliche Sicherheit, [...], zum Schutz der Gesundheit oder der Moral oder zum Schutz der Rechte und Freiheiten anderer.“

##### 1. Anwendbarkeit von Art. 8 EMRK

Der Gerichtshof bejaht die Anwendbarkeit des Rechts auf Achtung des Familienlebens. Unter Bezugnahme auf den Fall *Keegan* sei unter dem Begriff „Familie“ nicht nur die eheliche, sondern auch die nichteheliche Lebensgemeinschaft, die sogenannte *de facto* Familie, zu ver-



stehen. Ein Kind, das aus einer außerehelichen Beziehung stammt, ist damit Teil einer Familie im Sinne von Art. 8 EMRK.

## 2. Eingriff und Rechtfertigung

Den Beschwerdeführern wurde der Kontakt und der Umgang mit ihren Kindern durch gerichtliche Entscheidungen verwehrt.

Ein solcher Eingriff ist nach Art. 8 Abs. 2 EMRK nur dann gerechtfertigt, wenn er

- *gesetzlich vorgesehen* ist,
- ein *legitimes* Ziel verfolgt und
- sich in der demokratischen Gesellschaft als *notwendig* erweist.

a) Der Eingriff in das Recht des jeweiligen Beschwerdeführers hat zweifelsfrei eine gesetzliche Grundlage in § 1711 BGB.

b) Die gerichtliche Versagung des Umgangsrechtes verfolgte in allen Fällen auch das legitime Ziel, die Gesundheit, Moral, Rechte und Freiheiten des Kindes zu schützen.

c) Der Eingriff müßte aber auch jeweils in einer demokratischen Gesellschaft *notwendig* gewesen sein.

Der GH muß in diesem Fall prüfen, ob die zur Rechtfertigung der Maßnahme angeführten Gründe von Relevanz sind und ausreichend für die in Art. 8 Abs. 2 EMRK angeführten Zwecke waren. Besonders Bedacht muß in diesen Fällen auf das Kindeswohl genommen werden. Ebenso fließt in die Überlegungen ein, daß die innerstaatliche Behörde den Vorteil eines direkten Kontakts zu den Beteiligten hat. Aus diesen Überlegungen wird gefolgert, daß der GH die innerstaatlichen Behörden bei der Ausübung ihrer Verantwortlichkeit nicht ersetzen kann, sondern es seine Aufgabe ist, die Entscheidungen derselben im Lichte der EMRK zu überprüfen. Den Behörden kommt ein besonders weiter Ermessensspielraum bei der Einschätzung der Notwendigkeit zu, ein Kind in Pflege zu geben. Ein strengerer Maßstab ist bei der Beschränkung des elterlichen Umgangsrechtes anzulegen, sowie bei jeglichen gesetzlichen Absicherungen, die einen wirksamen Schutz der Rechte von Eltern und Kindern auf Achtung ihres Familienlebens gewährleisten sollen. Speziell diese Einschränkungen beinhalten die Gefahr, daß die Beziehungen zwischen Eltern und Kindern tatsächlich abgeschnitten werden. Der GH führte aus, daß bei der Abwägung der Interessen zwischen Eltern und Kindern den Bedürfnissen der Kinder besondere Aufmerksamkeit zuteil werden muß. Die Interessen des Kindes können jenen der Eltern überwiegen. Ein Elternteil kann nach Art. 8 EMRK nicht zu solchen Maßnahmen berechtigt sein, die die Gesundheit und Entwicklung des Kindes schädigen würden.

In den besprochenen Fällen haben sich die zuständigen innerstaatlichen Amtsgerichte bei der Verweigerung der Umgangsregelung auf die Aussagen der Beschwerdeführer, der Mütter, der Jugendämter und auf Sachverständigengutachten gestützt. Der GH führte weiter aus, daß obwohl all diese angeführten Gründe bedeutsam seien, dennoch geprüft werden muß, ob die Beschwerdeführer ausreichend in die Entscheidungsfindung eingebunden waren, um ihre Interessen zu schützen.

## Prüfungen in den einzelnen Fällen

1. Im Fall *Hoffmann* berücksichtigte das Amtsgericht mehrere Gutachten. Der Beschwerdeführer war anwaltlich vertreten und hatte Gelegenheit sich zu diesen Berichten zu äußern. Aus diesem Grunde war der Beschwerdeführer ausreichend in den Prozeß der Entscheidungsfindung einbezogen. Das Gericht kam seiner Pflicht der Abwägung aller Interessen in der Ausgangsentscheidungen nach. Die Begründung für die Verweigerung des Umgangs des Beschwerdeführers mit seinem Kind war demnach ausreichend.

2. Im Fall *Sahin* wird festgestellt, daß die unterlassene Anhörung des Kindes eine nicht ausreichende Einbindung des Beschwerdeführers in die Entscheidungsfindung darstellt. Die Gerichte hätten durch direkten Kontakt mit dem Kind das Kindeswohl besonders behutsam berücksichtigen können. Das Landgericht hätte sich nicht mit einer vagen Sachverständigenmeinung über die Risiken der Befragung eines Kleinkindes zufriedenstellen lassen dürfen, ohne zumindest die Möglichkeit geeigneter Maßnahmen hinsichtlich des jungen Alters des Kindes in Betracht zu ziehen. In diesem Zusammenhang wird der Tatsache, daß der Sachverständige die Tochter nicht über ihren Vater befragt hat, eine große Bedeutung beigemessen. Eine korrekte und vollständige Information über das Verhältnis des Kindes zu seinem Vater ist eine unverzichtbare Voraussetzung, um die Bedürfnisse des Kindes vollständig festzustellen und daraus einen fairen Vergleich herstellen zu können.

3. Im Fall *Sommerfeld* wurden das Kind und die Eltern vom Amtsgericht gehört. Es waren jedoch die eher oberflächlichen Ausführungen des zu Rate gezogenen Psychologen, mit denen sich das Amtsgericht nicht hätte abfinden dürfen. Auch in diesem Fall hätten die Bedürfnisse des Kindes besser erkundet werden müssen.

Es wurde im Fall *Hoffmann* (einstimmig) keine Verletzung von Art. 8 EMRK festgestellt. Hingegen kamen die Richter in den Fällen *Sahin* und *Sommerfeld* (5:2 Stimmen, Sondervoten Richter Vajic und Pellonpää) zu dem Urteil, daß ein Verstoß gegen Art. 8 EMRK vorliegt.

#### **Verletzung von Art. 14 EMRK i. V. m. Art. 8 EMRK**

Art. 14 in der hier einschlägigen Fassung lautet:

*„Der Genuß der in dieser Konvention anerkannten Rechte und Freiheiten ist ohne Diskriminierung [...] zu gewährleisten.“*

Nach § 1711 Abs. 2 BGB und der damals geltenden Gesetzgebung wurde ein Unterschied gemacht zwischen dem Umgangsrecht eines geschiedenen Vaters und eines Vaters von nichtehelichen Kindern. Dennoch stellt sich der GH auf den Standpunkt, daß es nicht erforderlich ist festzustellen, ob die frühere Rechtslage an sich eine nicht zu rechtfertigende Unterscheidung zwischen Vätern nichtehelicher Kinder und geschiedenen Vätern vornahm, da die Anwendung dieser Bestimmung im vorliegenden Fällen kaum zu einem anderen Ansatz geführt hätte als bei einem geschiedenen Paar.

Die Beschwerdeführer sehen darin eine Diskriminierung. Der Gerichtshof sieht jedoch keinerlei Anhaltspunkte dafür, daß ein geschiedener Vater in den gerichtlichen Umgangsrechtsverfahren günstiger behandelt worden wäre als der Vater eines nichtehelichen Kindes.

Darüber hinaus wird auf die durch die Reform zum Kindschaftsrecht mittlerweile geänderte Rechtslage hingewiesen. Diese Reform zeige, daß eine Berücksichtigung der Interessen der Kinder und ihrer Eltern auch ohne Unterscheidung aus Gründen der Geburt möglich ist. Der GH stellte eine Verletzung von Art. 14 iVm. Art. 8 EMRK in allen Fällen fest (jeweils 5:2 Stimmen, Sondervoten der Richter Vajic und Pellonpää).

#### **Verletzung von Art. 6 Abs. 1 EMRK in den Verfahren der Beschwerdeführer Hoffman und Sommerfeld**

Art. 6 Abs. 1 EMRK der hier relevanten Fassung lautet:

*„Jede Person hat ein Recht darauf, daß über Streitigkeiten in bezug auf ihre zivilrechtlichen Ansprüche und Verpflichtungen [...] von einem unabhängigen und unparteiischen, auf Gesetz beruhenden Gericht in einem fairen Verfahren [...] verhandelt wird.“*

Die Verfahren, die den Umgang des Vaters mit seinem nichtehelichen Kind regelten, wurden nach dem Gesetz über die Angelegenheiten der freiwilligen Gerichtsbarkeit (FFG) geführt. In

den vorliegenden Fällen war gegen Entscheidungen der Beschwerdegerichte die Erhebung einer weiteren Beschwerde durch § 63a FFG ausgeschlossen. Diese Beschränkung auf Zugang zu einem Gericht ist nicht mit Art. 6 Abs. 1 EMRK vereinbar.

Hiermit stellte das Gericht eine Verletzung von Art. 6 Abs. 1 EMRK in beiden Fällen fest (6:1 Stimmen, Sondervotum des Richters Pellopää).

### **Anspruch auf Wiedergutmachung nach Art. 41:**

Art. 41 hat folgenden Wortlaut:

*„Stellt der Gerichtshof fest, daß diese Konvention oder die Protokolle dazu verletzt worden sind, und gestattet das innerstaatliche Recht der Hohen Vertragspartei nur eine unvollkommene Wiedergutmachung für die Folgen dieser Verletzung, so spricht der Gerichtshof der verletzten Partei eine gerechte Entschädigung zu, wenn dies notwendig ist.“*

#### **1. Kausalität von Verletzungshandlung und Schaden**

Der Gerichtshof stellt zwar fest, daß unmöglich vorausgesagt werden könnte, ob die gerichtlichen Entscheidungen bei konventionskonformem Verfahren anders und für den Beschwerdeführer günstiger ausgefallen wären. Dennoch sei nicht auszuschließen, daß bei stärkerer Einbeziehung in das Verfahren und genaueren Gutachten beziehungsweise Befragungen wenigstens teilweise Genugtuung erlangt und dies die Beziehung der Väter zu ihren Kindern in Zukunft verändert hätte.

#### **2. Immaterieller Schaden und Schadenshöhe**

Der Gerichtshof gewährt für materiellen und immateriellen Schaden Wiedergutmachung in Geld. Er stellt fest, daß der jeweilige Beschwerdeführer während des konventionswidrigen Gerichtsverfahrens vor den Landgerichten „Angst und Sorgen“ ausgesetzt gewesen sei. Der Gerichtshof gewährte für diesen immateriellen Schaden nach Art. 41 EMRK den Beschwerdeführern eine Entschädigung. Im einzelnen stellte sich dies so dar:

Dem Beschwerdeführer *Hoffmann* wurden DM 25.000,-- für immateriellen Schaden, DM 2.500,-- für Kosten und Auslagen zugesprochen.

Dem Beschwerdeführer *Sahin* wurden DM 50.000,-- für immaterielle Schäden, DM 8.000,-- für Kosten und Auslagen gewährt.

Dem Beschwerdeführer *Sommerfeld* sprach der Gerichtshof DM 55.000,-- für immateriellen Schaden und DM 2.500,-- für Kosten und Auslagen zu.

(Jeweils 5:2 Stimmen, Sondervoten der Richter Vajic und Pellopää)

### **Anmerkung:**

Vgl. Urteil Elsholz gegen Deutschland in MRM 2000, S. 184ff.

Abweichung der Rechtsprechung in bezug auf Art. 8 i.V.m. Art 14.

### **Literaturhinweise**

*Ernst Benda*, Verkehrtes zum Verkehrsrecht, Anmerkungen zu den EGMR-Urteilen Sommerfeld, Elsholz und Sahin gegen die Bundesrepublik Deutschland, EuGRZ 2002, 1ff.

Übersetzung der Entscheidung im Fall Sahin gegen Deutschland des EGMR vom 11. Oktober 2001 in EuGRZ 2002, 25.

### **Die zitierten Fälle:**

EGMR, Elsholz ./ . Deutschland, Urteil vom 13. Juli 2000, Beschwerde Nr. 25735/94, verfügbar auf der Homepage des EGMR <http://www.echr.coe.int/>

EGMR, Keegan ./ . Irland, Urteil vom 26. Mai 1994, Series A, Vol. 290.

## Uno-Ausschuß prüft den Erstbericht der Schweiz über die Rechte des Kindes

Dr. Barbara Hug, Psychologin SGP/FSP

Hinweis der Redaktion: Im Anschluß an diesen Beitrag haben wir kurze Erläuterungen zum Staatenberichtsverfahren nach der Kinderrechtskonvention im allgemeinen und zum Stand der Überprüfung der deutschen Staatenberichte im besonderen angefügt.

Vor kurzem wurde in Genf der Erstbericht der Schweiz an den Uno-Ausschuß über die Rechte des Kindes behandelt. Wie weit hat die Schweiz die aus dem Übereinkommen der Uno über die Rechte des Kindes resultierenden eingegangenen Verpflichtungen umgesetzt? Die offizielle Vertretung der Schweiz aus dem EDA, dem EDI, dem Justizbereich, dem Familien- und Sozialbereich und der Bildung standen dem Ausschuß Rede und Antwort. Der Ausschuß publiziert seine Einschätzung in den Concluding observations. Die 6stündige Sitzung hinterließ einen zwiespältigen Eindruck.

Die Schweiz habe insgesamt große Anstrengungen unternommen, der Umsetzung der Konvention Genüge zu leisten: z.B. Aufnahme der Kinderrechte als Grundrechte in die Bundesverfassung (Art. 11 BV); Bundesgerichtsurteile zur direkten Anwendbarkeit von Artikel 12 der Konvention über die Anhörung des Kindes in allen das Kind berührenden Gerichts- oder Verwaltungsverfahren; der Kinderanwalt im Scheidungsrecht; im Hinblick auf das neue Jugendstrafrecht; die Publikation des Abkommens und des Staatenberichts in drei Sprachen; Kinder- und Jugendpolitik aus dem Departement Dreifuss «als Politik der Autonomie und Selbstbestimmung» usw.

Die Schweiz habe keine Mängel aufzuweisen, was die Ansprüche der Konvention betrifft. Beste Indikatoren für die Gesundheit der Kinder, gute Schulen, gute finanzielle Unterstützung, sehr gutes Berufsausbildungssystem – alles wurde attestiert. Behinderte Kinder werden integriert, Familienzulagen gewährt. Die Schweiz ist eines der reichsten Länder der Welt mit einem sozialen System, das sich überall sehen lassen kann. Schon in der

Vernehmlassung stellte z.B. der Kanton Appenzell Innerrhoden fest, daß die Konvention für die Schweiz nichts Zusätzliches bringe, da man bereits über einen gut ausgebauten Kinderschutz verfüge.

Wer die Arbeit des Kinderrechtsausschusses verfolgt, wundert sich, daß die Fragen zur Lage der Kinder so wenig differenziert gestellt werden – egal ob es sich um Weißrußland, China oder die Schweiz handelt. Viele Fragen wirkten an den Haaren herbeigezogen. Echte Probleme werden nur marginal berührt. Keine Frage wurde z.B. zum stetig sinkenden Einstiegsalter für das Rauchen von Haschisch gestellt, zu den Problemen der Gewalt unter Kindern und Jugendlichen, zu Schulschwierigkeiten o.ä. Leider gab es daher keine Diskussion über die realen Probleme der Kinder, Jugendlichen und Familien in der Schweiz heute.

Der Ausschuß zeigte sich enttäuscht, daß die Schweiz nicht alle Vorbehalte zum Übereinkommen auf einmal zurückziehen wird. Die Vorbehalte zu den Artikeln (6, 7, 37, 40) werden sukzessive aufgehoben, so meinte die schweizerische Delegation. Der Vorbehalt zu Artikel 5 des Übereinkommens, der die schweizerische Gesetzgebung über die elterliche Sorge festhält, werde beibehalten. Für seinen Rückzug sehe man keine Notwendigkeit, es handle sich um eine Interpretationserklärung. Der Vorsitzende des Ausschusses, der Holländer *Doek*, drängte auf Rücknahme auch des Vorbehaltes zu Artikel fünf. In Wirklichkeit bietet der schweizerische Vorbehalt den besseren Schutz der Kinder als Artikel fünf des Übereinkommens.

Kopfzerbrechen bereitete den Ausschußmitgliedern der föderalistische Aufbau der Schweiz. Unterstellungen in Form von Fragen überlagerten die gesamte Sitzung. Das System sei kompliziert, nicht faßbar,

undurchschaubar, Zuständigkeiten konfus, so viele Kommissionen, wurde moniert. Für die Umsetzung des internationalen Rechts sei das Schweizer System nicht tauglich. Nur das ägyptische Mitglied des Ausschusses sprach sich voller Bewunderung für das Schweizer System der direkten Demokratie aus. Die Frage eines Kinderombudsmannes auf Bundesebene wurde wiederholt gestellt. Ob man damit Probleme habe? Dies wurde von der Schweizer Delegation verneint. Man habe damit keine Probleme, in den Kantonen gebe es Ombudspersonen für Kinder, würde man einen auf Bundesebene einsetzen, hätte dieser nur koordinierende Funktion.

Verschiedenheiten in der Realisation der Kinderrechte, ein unterschiedlicher Lebensstandard zum Beispiel, wurden als Diskriminierung betrachtet. Warum der Bund den Kantonen zehn Jahre Zeit für die Umsetzung der Konvention lasse, wurde moniert. Die späte Ratifikation der Konvention zeuge davon, daß man keine Dringlichkeit gesehen habe, keinen Einsatz dafür leisten wolle.

Obwohl das Ausschußmitglied *Judith Karp* sich schließlich genötigt sah, den Eindruck zu korrigieren, man wolle das schweizerische föderalistische System als solches angreifen, wurde sie nicht müde, von einer De-facto-Diskriminierung des Kindes zu sprechen, wenn Kinder ihre Rechte in Genf oder in Appenzell nicht genau gleich ausüben könnten. Weil es die Kantone gäbe, gäbe es verschiedene Gesetzgebungen.

Dies sei diskriminierend und daher eine schwere Besorgnis, ein *main concern* des Ausschusses. Der Bundesrat müsse dafür sorgen, daß jedes Kind sein Recht auf dieselbe Weise ausüben könne.

Vertreter der Schweizer Delegation erklärten deutlich, daß die Kantone keine administrativen Untereinheiten seien, sondern Staaten, daß es auf kantonaler Ebene Verfassungen gebe, Kantone seien keine Provinzen, hätten vom Volk gewählte Verfassungen, alle seien verschieden, das sei der Wille des Volkes, nur das Volk könne die Verfassung ändern.

Der traurige Eindruck bleibt, daß der Uno-Ausschuß, der sich zum Ziel gesetzt hat, die Lage der Kinder weltweit zu verbessern, in der gegenwärtigen Kriegs- und Hungersituation von Millionen von Kindern seine Hauptaufgabe aus dem Auge verloren hat. In straff zentralistischer Manier müssen die Ideen des Uno-Ausschusses in jeder Region der Schweiz – wie in der ganzen Welt – einheitlich umgesetzt werden. Dieser undifferenzierte Ansatz verneint die Bedeutung der Kultur, der Tradition, der Religion, des Elternrechts auf Erziehung.

Das UN-Übereinkommen über die Rechte des Kindes könnte, richtig angewendet, ein Instrument sein, das millionenfache Elend der Kinder auf der Welt zu lindern. Dies gilt besonders dann, wenn zwei Fakultativprotokolle – zu Kindern in bewaffneten Konflikten sowie über Kinderhandel, Kinderprostitution und Kinderpornographie – zur weltweiten Ratifizierung und auch zur Anwendung kämen.

---

## Anmerkungen zum Staatenberichtsverfahren und den Staatenberichten der Bundesrepublik Deutschland

Kristian Beuster

Die Vertragsparteien der UN-Kinderrechtskonvention sind verpflichtet, dem Ausschuß über die Rechte des Kindes zunächst zwei Jahre nach Ratifikation der Konvention und anschließend mindestens alle fünf Jahre ausführlich über die Fortschritte zur Umsetzung der Konvention in das innerstaatliche Recht zu berichten. Der gemäß

Art. 43 der Konvention zur „Prüfung der Fortschritte“ bei der Erfüllung der eingegangenen Verpflichtungen eingesetzte Ausschuß besteht aus zehn unabhängigen, von den Vertragsstaaten gewählten Experten, die sich dreimal jährlich in Genf treffen. Nach Behandlung der Staatenberichte in öffentlichen Sitzungen werden den je-

weiligen Regierungen vom Ausschuß abschließend Vorschläge und Empfehlungen unterbreitet (concluding observations).

Dieses Berichtssystem ist die einzige Form der internationalen Kontrolle, die das Übereinkommen über die Rechte des Kindes für die Überwachung seiner internationalen Umsetzung enthält.<sup>1</sup> Eine Individualbeschwerde über die Verletzung von Konventionsrechten, wie sie etwa im Fakultativprotokoll zum Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte vorgesehen ist,<sup>2</sup> kennt die Kinderrechtskonvention noch<sup>3</sup> nicht. Anzustrebendes Ziel des Berichtsprozesses kann es daher letztlich nur sein, als Katalysator zur Verfügung zu stehen für eine kritische und fruchtbare Rückschau und Debatte über die Entwicklung der Kinderrechte in den Mitgliedstaaten.<sup>4</sup>

Von der Regierung der Bundesrepublik Deutschland wurde gemäß Art. 44 der Kinderrechtskonvention der Erstbericht<sup>5</sup> schon am 30. August 1994 eingereicht. Auf der Grundlage der Diskussion des Berichtes im November 1995 kam der Kinderrechtsausschuß sowohl zu erfreulichen als auch zu besorgniserregenden Ergebnissen.<sup>6</sup> Als Beispiel zu letzteren soll hier die besondere Betroffenheit des Ausschusses hervorgehoben werden, die er über die in Deutschland für asylsuchende Kinder üblichen Verfahren offenbarte. Insbesondere

entsprächen die Regelungen bezüglich Familienzusammenführung, Abschiebung in sichere Drittstaaten und die „Flughafen-Regelung“ den Garantien der Konvention aus Art. 2, 3, 12, 22, 37 (d) allem Anschein nach nicht. Die deutsche Delegation erklärte sich jedoch bereit, die eventuelle Rücknahme der diesbezüglich abgegebenen Erklärung ihrer Regierung<sup>7</sup> zu überdenken. Inzwischen, am 23. Juli 2001, hat die Bundesrepublik Deutschland ihren zweiten Bericht in Genf eingereicht.<sup>8</sup> Der Bericht ist vom Ausschuß noch nicht behandelt worden. Jedoch ist jetzt schon abzusehen, daß insbesondere die deutsche Erklärung zu Artikel 22 der Konvention wiederholt zu Verstimmungen im Ausschuß führen wird. Zwar erklärt die Bundesregierung nachdrücklich, sie setze sich für eine Rücknahme der abgegebenen Erklärung ein, was allein wegen diesbezüglicher Diskrepanzen mit dem Bundesrat zur Zeit nicht möglich sei. Nichtsdestotrotz kam sie bei der Prüfung dieses Problems im Herbst 2000 zu dem Schluß, daß das Übereinkommen ohnehin keine von der Erklärung abweichende Auslegung erlaube, da man durch diese lediglich Fehl- und Überinterpretationen des Vertragswerkes habe vermeiden wollen.<sup>9</sup> Angesichts derartiger Äußerungen der deutschen Regierung vor dem Hintergrund der tatsächlich bedenklichen Behandlung der betroffenen Flüchtlings- und Asylbewerberkinder in Deutschland ist die Reaktion des Ausschusses mit Spannung zu erwarten. Deren eventuelle innerstaatliche Anstoßwirkung bleibt jedoch weiterhin fraglich.

<sup>1</sup> Siehe schon *Heike Stender*, Die Kinderrechtskonvention, MRM 4/1997, S. 21 (23).

<sup>2</sup> BGBl. 1992 II, S. 1247.

<sup>3</sup> Zu den Bestrebungen, ein Individualbeschwerdeverfahren einzuführen, siehe *Norman Weiß*, Wäre ein Individualbeschwerdeverfahren auch im Rahmen der Kinderrechtskonvention sinnvoll?, in: MRM 2001, S. 85ff.

<sup>4</sup> *Lisa Woll*, The Reporting Process as a Catalyst for Domestic Review and Debate, <http://www.unhchr.ch/html/menu2/6/roupre3.htm#wo>, 15. August 2002.

<sup>5</sup> UN-Dok. CRC/C/11/Add.5.

<sup>6</sup> UN-Dok. CRC/C/15/Add.43.

<sup>7</sup> Abgedruckt in BGBl. 1992 II, S. 990, vgl. dazu *Joachim Wolf*, Ratifizierung unter Vorbehalt: Einstieg oder Ausstieg der Bundesrepublik Deutschland aus der UN-Konvention über die Rechte des Kindes?, in: ZRP 1991, S. 374ff.

<sup>8</sup> UN-Dok. CRC/C/83/Add.7.

<sup>9</sup> [http://www.auswaertiges-amt.de/www/de/aussenpolitik/menschenrechte/mr\\_inhalte\\_ziele/mrb6/teil\\_a/2/2\\_2.html](http://www.auswaertiges-amt.de/www/de/aussenpolitik/menschenrechte/mr_inhalte_ziele/mrb6/teil_a/2/2_2.html), 15. August 2002.

## Einwanderung und Asyl – eine Kurzdarstellung der aktuellen Gemeinschaftspolitik und ein Tagungsbericht

Norman Weiß

### Inhaltsübersicht

1. Einleitung
2. Die Europäische Union und Migration – Überblick über Rechtssetzungsaktivitäten seit dem Jahr 2000
3. Konferenz über „Human rights of Refugees and A Single, Fair and Efficient Asylum Procedure“

#### 1. Einleitung

Die Europäische Gemeinschaft ist nach dem Vertrag von Amsterdam<sup>1</sup> auch für den Bereich Einwanderung und Asyl zuständig. Hierzu zählen nach Titel IV (Art. 61-69 EGV) die Asylpolitik, der freie Personenverkehr, die Visapolitik, Regelungen über das Überschreiten der Außengrenzen der EU, die Einwanderungspolitik und die Rechte von Drittstaatsangehörigen.

Ziel der Politik soll die schrittweise Schaffung und Ausgestaltung eines supranationalen „Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts“ (Art. 61 EGV) sein. Der Rat soll binnen fünf Jahren nach Inkrafttreten des Vertrages von Amsterdam „Maßnahmen zur Gewährleistung des freien Personenverkehrs nach Art. 14 [Binnenmarkt] in Verbindung mit unmittelbar damit zusammenhängenden Maßnahmen in bezug auf die Kontrollen an den Außengrenzen, Asyl und Einwanderung ... sowie Maßnahmen zur Verhütung und Bekämpfung der Kriminalität“ (Art. 61 lit a EGV) erlassen.

Der Wegfall der Personenkontrollen an den Binnengrenzen, die Kontrollen an den Außengrenzen der Mitgliedstaaten sowie die einheitliche Visapolitik werden in Art. 62 EGV geregelt. Es soll sichergestellt werden, daß weder Unionsbürger noch Drittstaatsangehörige beim Überschreiten der Binnengrenzen kontrolliert werden. Hieraus folgt, daß die Kontrolle an den Außengrenzen wirksam und einheitlich erfolgen muß, und daß es ein einheitliches Aufenthaltsrecht in den Mitgliedsstaaten geben muß.

Art. 62 EGV beschäftigt sich mit der Asyl- und Einwanderungspolitik. Der Rat soll innerhalb von fünf Jahren Kriterien und Verfahren zur Bestimmung des für den Asylantrag zuständigen Mitgliedstaats, Mindestnormen für die Aufnahme von Asylbewerbern, die Anerkennung als Flüchtling und für die Verfahren zur Anerkennung oder Aberkennung der Flüchtlingseigenschaft beschließen. Hierbei soll die Übereinstimmung mit dem Genfer Abkommen und dem Protokoll über die Rechtsstellung der Flüchtlinge sowie anderen einschlägigen internationalen Verträgen gewahrt bleiben. Im Oktober 1999 hat der europäische Rat in Tampere sich darauf geeinigt, auf ein „gemeinsames europäisches Asylsystem“ hinzuarbeiten, das sich auf die „uneingeschränkte und allumfassende Anwendung der Genfer Flüchtlingskonvention“ stützt. Das Gemeinschaftsrecht soll langfristig ein gemeinsames Asylverfahren und einen gemeinschaftsweit geltenden einheitlichen Status für diejenigen Menschen, denen Asyl gewährt wird, regeln. Außerdem ist der Rat nach Art. 63 EGV dazu aufgerufen, Mindeststandards für den vorübergehenden Schutz von Vertriebenen oder Personen,

<sup>1</sup> Vom 2. Oktober 1997, in Kraft seit dem 1. Mai 1999.

die anderweitig internationalen Schutz benötigen, ebenso zu erlassen, wie Maßnahmen zur Förderung der ausgewogenen Verteilung der Belastung aufgrund der Aufnahme von Flüchtlingen und Vertriebenen auf die Mitgliedstaaten.

Darüber hinaus trifft der Rat die folgenden immigrationspolitischen Beschlüsse: er regelt die Voraussetzungen für Einreise und Aufenthalt, die Verfahren zur Erteilung von Visa für langfristige Aufenthalte einschließlich der Familienzusammenführung (Art. 63 Abs. 1 Nr. 3 lit. a EGV), Maßnahmen in den Bereichen illegaler Einwanderung und illegalen Aufenthalts einschließlich der Rückführung (Art. 63 Abs. 1 lit. b EGV) und schließlich Maßnahmen zur Regelung des Aufenthaltsrechts von Drittstaatenangehörigen in den anderen Mitgliedstaaten, die sich rechtmäßig in einem Mitgliedstaat aufhalten (Art. 63 Abs. 1 Nr. 4 EGV). Hier steht es den Mitgliedstaaten frei, weiterhin ihre innerstaatlichen Bestimmungen beizubehalten oder neue einzuführen, sofern diese mit dem Vertrag und anderen internationalen Übereinkünften in Einklang stehen (Art. 63 Abs. 2 EGV).

Nur der Vollständigkeit halber sei erwähnt, daß sich aus der Vergemeinschaftung der Bereiche Visa, Asyl, Einwanderung und anderer Politiken, die den freien Personenverkehr betreffen, auch die Zuständigkeit des EuGH hierfür nach den allgemeinen Vorschriften ergibt. Allerdings bestimmt Art. 68 EGV für den Bereich des Titels IV abweichende Regelungen. Zu den wichtigsten gehört, daß nach Abs. 1 nur letztinstanzliche Gerichte im Rahmen des Vorabentscheidungsverfahrens zur Vorlage an den EuGH berechtigt sind. Außerdem sind Entscheidungen über Beschlüsse und Maßnahmen nach Art. 62 Nr. 1 EGV, die die Kontrollen der Binnengrenzen betreffen, nach Art. 68 Abs. 2 EGV von der Jurisdiktionsgewalt des EuGH ausgenommen.

Nach Art. 69 EGV sind Sonderregelungen in den hier angesprochenen Politikbereichen für einzelne Mitgliedstaaten (Däne-

mark, Irland und das Vereinigte Königreich) möglich.

Durch den neu geschaffenen Titel IV in der Gestalt der Beschlüsse des Europäischen Rats vom Oktober 1999 in Tampere erhält die Asyl- und Einwanderungspolitik der Gemeinschaft eine klare Kontur. Die Union und die Mitgliedstaaten messen der unbedingten Achtung des Rechts auf Asyl hohe Bedeutung bei. Sie haben das Ziel, auf ein gemeinsames europäisches Asylsystem hinzuwirken, das sich auf die uneingeschränkte und allumfassende Anwendung der Genfer Flüchtlingskonvention stützt. Hierdurch soll sichergestellt werden, daß niemand dorthin zurückgeschickt wird, wo er Verfolgung ausgesetzt ist. Die Union und ihre Mitgliedstaaten achten somit das Prinzip des Non-refoulement (Art. 3 GFK). Dieses System soll auf kurze Sicht folgendes mit sich bringen: eine klare und praktikable Formel für die Bestimmung des für die Prüfung eines Asylantrags zuständigen Staates (sog. Dublin-Verfahren), gemeinsame Standards für Asylverfahren und die Aufnahme von Asylbewerbern, die Annäherung der mitgliedstaatlichen Bestimmung über die Zuerkennung der Flüchtlingseigenschaft und Vorschriften über die Formen des subsidiären Schutzes. Langfristig sollten die Regeln der Gemeinschaft zu einem gemeinsamen Asylverfahren und einem unionsweit geltenden einheitlich Status für diejenigen, denen Asyl gewährt wird, führen. Die Frage des vorübergehenden Schutzes für Vertriebene sollte auf der Grundlage der Solidarität zwischen den Mitgliedstaaten behandelt werden.

---

*Die Union und ihre Mitgliedstaaten achten das Prinzip des Non-refoulement*

---

Die Europäische Union benötigt – so der Europäische Rat von Tampere – ein umfassendes Migrationskonzept, um die Fragen zu behandeln, die sich in Bezug auf Politik, Menschenrechte und Entwicklung in den Herkunfts- und Transitländern/-regionen stellen. Für den Erfolg einer solchen Politik



wird ein partnerschaftliches Verhältnis zu den betroffenen Drittstaaten von entscheidender Bedeutung sein, um eine gemeinsame Entwicklung zu fördern. Der Europäische Rat erkennt an, daß eine Annäherung der einzelstaatlichen Rechtsvorschriften über die Bedingungen für die Aufnahme und den Aufenthalt von Drittstaatsangehörigen auf der Grundlage einer gemeinsamen Bewertung der wirtschaftlichen und demographischen Entwicklungen innerhalb der Union sowie der Lage in den Herkunftsländern erforderlich ist.

In seinen Schlußfolgerungen betonte der Europäische Rat von Tampere außerdem, daß die Europäische Union eine gerechte Behandlung von Drittstaatsangehörigen sicherstellen muß, die sich im Hoheitsgebiet ihrer Mitgliedstaaten rechtmäßig aufhalten. Ziel einer energischeren Integrationspolitik sollte es sein, diesen Personenkreis vergleichbare Rechte und Pflichten wie EU-Bürgern zuzuerkennen.

Um die Migrationsströme in sämtlichen Phasen effizienter zu steuern, forderte der Europäische Rat die Durchführung von Informationskampagnen über die tatsächlichen Möglichkeiten der legalen Einwanderung sowie die Prävention aller Arten des Schlepperunwesens. Nicht nur hierbei müsse mit den Herkunfts- und Transitländern eng zusammen gearbeitet werden. Außerdem mahnte der Europäische Rat an, die Herkunfts- und Transitländer weiter zu unterstützen, um so die freiwillige Rückkehr zu fördern und um den Behörden dieser Länder zu helfen, ihre Fähigkeit zur wirkungsvollen Bekämpfung des Schlepperunwesens und zur Erfüllung ihrer Rückübernahmeverpflichtungen gegenüber der Union und ihren Mitgliedstaaten zu stärken.

## 2. Die Europäische Union und Migration – Überblick über Rechtssetzungsaktivitäten seit dem Jahr 2000

Die Rechtssetzungsaktivitäten der Europäischen Union (EU) auf dem Gebiet des Einwanderungs- und Asylrechts haben seit dem Jahr 2000 deutlich zugenommen. Dies

betrifft sowohl Vorschläge für Regelungen als auch deren Annahme. Insgesamt läßt sich heute bereits deutlicher erkennen, welche Konturen dem künftigen Migrations- und Asylrecht der EU zukommen.

Lediglich Vorschläge, die sich auf die zukünftige Finanzierung des Schengeninformationssystems (ES) beziehen, wurden gemeinsam von Schweden und Belgien als den Präsidentschaftsstaaten vorgeschlagen. Sämtliche andere Vorschläge stammen von der Kommission, die damit eindeutig zur gestalterischen Kraft im Bereich des Migrations- und Asylrechts geworden ist.

Der Rat hat die Entscheidung über die Errichtung eines Europäischen Flüchtlingsfonds am 28. September 2000 angenommen. Mit dem Fonds sollen die Anstrengungen der Mitgliedstaaten bei der Aufnahme von Flüchtlingen und Vertriebenen und der Übernahme der Belastungen, die mit der Aufnahme dieser Personen und den Folgen dieser Aufnahme verbunden sind, gefördert und unterstützt werden.

Am 11. Dezember 2000 haben die Mitgliedstaaten die Verordnung des Rates über die Errichtung von Eurodac für den Vergleich von Fingerabdrücken zum Zwecke der effektiven Anwendung des Dubliner Übereinkommens angenommen (ABl. L 316 vom 15. Dezember 2000). Mittels Eurodac soll ein System zum Vergleich der Fingerabdrücke von Asylbewerbern und bestimmten anderen Kategorien von Drittstaatsangehörigen eingerichtet werden.

Im März 2001 haben die Mitgliedstaaten einer Vereinbarung zwischen der Europäischen Gemeinschaft einerseits und Island und Norwegen andererseits zugestimmt. Gegenstand dieses Übereinkommens sind Kriterien und Regelungen zur Bestimmung des zuständigen Staates für die Prüfung eines in einem Mitgliedstaat oder in Island oder in Norwegen gestellten Asylantrags.

Besondere Bedeutung kommt dem Vorschlag für eine Richtlinie des Rates über Mindestnormen für die Anerkennung und den Status von Drittstaatsangehörigen und Staatenlosen als Flüchtlinge oder als Personen, die anderweitig internationalen

Schutz benötigen (KOM (2001) 510 endgültig), zu. Sie soll die Kriterien liefern, um zu entscheiden, wer als Flüchtling gilt oder (nur) sonstigen international Schutz genießt.

Im Rahmen der externen Dimension des umfassenden Migrationskonzepts der Union wurden beispielsweise für Marokko, Sri Lanka oder Albanien spezielle Aktionspläne vereinbart. Kommission, Rat und Mitgliedstaaten werden sich gemeinsam in der Umsetzung dieser Pläne engagieren und die AKP-Staaten, die Mittelmeerländer und die Staaten in Südosteuropa partnerschaftlich beteiligen.

### 3. Konferenz über „Human rights of Refugees and A Single, Fair and Efficient Asylum Procedure“

Am 7. und 8. Juni fand in Potsdam eine Konferenz unter dem vorstehenden Titel statt. Veranstalter waren das Zentrum für internationales und europäisches Einwanderungs- und Asylrecht in Konstanz und das MenschenRechtsZentrum der Universität Potsdam. Finanziell gefördert wurde die Tagung vom German Marshall Fund.

Die international besetzte Tagung versammelte Referenten aus mehreren Mitgliedstaaten sowie den USA und Kanada. Unter ihnen waren Wissenschaftler verschiedener Disziplinen, Repräsentanten von Nichtregierungsorganisationen und Beamte nationaler Verwaltungen und der EG-Kommission.

Im ersten Teil wurden grundlegende Fragen des Asylrechts und des humanitären Schutzes aus europa- und völkerrechtlicher Perspektive erörtert. Der zweite Teil untersuchte die bisherigen Erfahrungen, die in einigen Mitgliedstaaten bereits mit einem einheitlichen Verfahren gemacht worden sind. Im abschließenden dritten Teil wurde auf der Grundlage der vorangegangenen Abschnitte der Tagung über die Probleme und Perspektiven eines einheitlichen Asylverfahrens in allen Mitgliedstaaten gesprochen.

Am Ende der eindrucksvollen Veranstaltung bilanzierte *James C. Hathaway* von der Universität Michigan in Ann Arbor die Vor- und Nachteile wie folgt:

#### Pros

1. save money
2. save time
3. deterrent to abuse & integration barriers to return
4. closes the gaps in the application
5. formalize disorganisation
6. less legally confusing for applicants (just give story)
7. centralisation of legal expertise
8. better use of interpreters
9. minimisation of the trauma for the applicant & hardship of wait
10. facilitates meaningful EU co-ordination
11. administrative file keeping unity
12. logically facilitates a single appeal
13. pass for pro-active proposal of options by tribunal
14. ease for counsel

#### Cons

1. "2 kicks at the can"
2. more onerous to meet 17(2) - begin processing even in max influx
3. denies claimants option to seek only one form of protection
4. higher requirements of expertise/training
5. negative decision requires greater precision and depth
6. apotential for the de-emphasising of Convention (extra-territorial effect)
7. broader mandate makes EU-wide consistency more difficult
8. too speedy for real justice to be done
9. quick access to lawyer and psychological assistance required
10. more differential preparation burden

Die weitere Diskussion hat durch die Tagung viele Anstöße erhalten.

## Stichwort

<p style="text-align: center;"><b>Der Hohe Flüchtlingskommissar der Vereinten Nationen (UNHCR)</b></p>
--

Man dachte nach dem zweiten Weltkrieg, das Flüchtlingsproblem sei nur eine vorübergehende Erscheinung und überdies territorial auf Europa begrenzt. So war auch die Errichtung des UNHCR [GA Res. 428 (V) vom 14. Dezember 1950] nur bis zum Jahre 1954 befristet. Das Mandat ist jedoch bis heute durch die Generalversammlung regelmäßig verlängert worden.

Mittlerweile ist anerkannt, daß Flucht und Migration zeitlose und weltweite Probleme sind und größte Herausforderungen für die Staatengemeinschaft bedeuten. Nach Schätzungen des Hochkommissars sind zwischen 30 und 35 Millionen Menschen weltweit auf der Flucht.

Das Amt des Hohen Flüchtlingskommissars wird derzeit von *Ruud Lubbers*, ehemaliger Premierminister der Niederlande, bekleidet, der im Jahre 2000 der langjährigen Flüchtlingshochkommissarin *Sadako Ogata* nachfolgte.

Die rechtlichen Grundlagen für die vielfältigen Aufgaben und Tätigkeiten des UNHCR bilden die GFK und das Protokoll von 1967, Resolutionen der UN-Generalversammlung und die Satzung des UNHCR vom 14. Dezember 1950. Dem Hohen Flüchtlingskommissar obliegt danach, auf völlig unpolitische und weisungsfreie Weise Flüchtlingen zum Schutz durch die internationale Gemeinschaft zu verhelfen. Nach den Vorgaben der Einsetzungsresolution der Generalversammlung sind seine Aufgaben im wesentlichen operativer Art: Er soll Rechtsschutz und Hilfe bei der Asylsuche für Flüchtlinge gewähren, materielle Flüchtlingshilfe koordinieren, beim Erwerb einer neuen Staatsbürgerschaft unterstützen und die Integration fördern.

Das Mandat des UNHCR erstreckt sich – wie auch der Anwendungsbericht der Genfer Flüchtlingskonvention aus dem Jahre 1951, in Kraft seit 1954 – nur auf politische Flüchtlinge. Deren Zahl wird vom Hochkommissar derzeit auf etwa 12 Mio. Menschen geschätzt. Obwohl die GFK auf Binnenflüchtlinge keine Anwendung findet, da sich diese Flüchtlinge nicht außerhalb ihres Landes befinden und die Landesgrenze nicht überschritten haben, hat der UNHCR etwa 5 Millionen Binnenflüchtlinge in sein Mandat aufgenommen.

Der Flüchtlingshochkommissar und sein Exekutivkomitee – ein beratendes Sub-Committee – haben ferner die Aufgabe, das internationale Flüchtlingsrecht durch Anregung und Vorbereitung internationaler Vereinbarungen weiterentwickeln. Zum Tampere-Gipfel im Oktober 1999 wies der UNHCR in seinen Empfehlungen darauf hin, daß die europäischen Staaten durch die Bestärkung einer am Schutzgedanken orientierten Flüchtlingspolitik und ihre traditionelle Führungsrolle in diesem Bereich ein positives Beispiel für die gesamte internationale Gemeinschaft spielen könnten [<http://www.unhcr.de/news/statemen/asylrech.htm>].

Obwohl der UNHCR kein eigentliches Kontrollorgan der GFK ist und keinerlei Sanktionsbefugnisse besitzt, liegt eine wichtige Aufgabe auch darin, eine mahnende Überwachung der Einhaltung der völkerrechtlichen Verträge durchzuführen. So gibt er Stellungnahmen zu Inhalt und Tragweite der Genfer Flüchtlingskonvention ab. Die Ergebnisse seiner Arbeit hat er zu Leitlinien verdichtet, die reinen Empfehlungscharakter, damit keine rechtliche Verbindlichkeit besitzen.

Politisch können diese Stellungnahmen jedoch bedeutsam werden. Hier sei nur an die Kritik *Ruud Lubbers* an der äußerst restriktiven Flüchtlingspolitik Australiens und der engen, nur

die nichtsstaatliche Verfolgung beinhaltenden Flüchtlingsdefinition in Deutschland erinnert. Zumindest in Deutschland ist in diesem Bereich einiges in Bewegung geraten.

Man kann also ebenfalls konstatieren, daß die Bedeutung des UNHCR neben seiner wichtigen operativen Arbeit auch in den momentanen politischen Debatten für die Zukunft eines rechtsstaatlichen Flüchtlingsschutzes stark gewachsen ist.

Das Flüchtlingswerk muß jedes Jahr um die für seine Arbeit notwendigen Gelder werben: Nur die administrativen Ausgaben, im wesentlichen die Personalkosten, werden aus dem allgemeinen Budget der Vereinten Nationen bestritten, im übrigen müssen für die operativen Aufgaben freiwillige Beiträge angeworben werden. Angesichts des Dauercharakters des Flüchtlingsproblems können sich daher Unregelmäßigkeiten im Budget verheerend auswirken. (fb)

#### **Literaturhinweise:**

*Sadako Ogata*, UNHCR – Hoher Flüchtlingskommissar der Vereinten Nationen, in: H. Volger (Hrsg.), *Lexikon der Vereinten Nationen*, 2002, S. 559ff.

*Volker Türk*, *Das Flüchtlingshochkommissariat der Vereinten Nationen (UNHCR)*, 1992.

*UNHCR* (ed.), *The State of the World's Refugees 2000, Fifty Years of Humanitarian Action*, 2000 (erscheint jährlich).

#### **Webseite:**

<http://www.unhcr.ch>

## Stichwort

### Das Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen (UNDP)

Das United Nations Development Programme wurde am 22. November 1965 von der Generalversammlung der Vereinten Nationen durch die Resolution 2029 (XX) ins Leben gerufen. Seit 1970 ist dem UNDP die generelle Zuständigkeit für die technische Zusammenarbeit des gesamten VN-Systems übertragen. Dies beruhte auf der Erkenntnis, daß nur eine zentrale und koordinierte Steuerung dieses Politikbereichs erfolgversprechend sein könne (s. hierzu die sog. Capacity Study [UN Dok. UN/DP/5] über die Leistungsfähigkeit der Entwicklungszusammenarbeit der Vereinten Nationen).

Um die Verwendung der Begriffe Entwicklung, Entwicklungsländer, Entwicklungspolitik und Entwicklungshilfe ist seit längerem eine wissenschaftliche und politische Diskussion entbrannt. Die Arbeit von UNDP bezieht sich auf den typischen Bereich der Entwicklungshilfe oder -zusammenarbeit. Es geht mit anderen Worten um den Transfer von finanziellen, technischen oder personellen Ressourcen, um so zu Entwicklungsfortschritten auf mehreren Feldern beizutragen. Angesprochen sind nicht nur ökonomische, sondern auch soziodemographische, ökologische sowie soziokulturelle und politische Fragestellungen.

Somit ist UNDP als zentrales Finanzierungs- und Koordinierungsinstrument für die multilaterale technische Zusammenarbeit der Vereinten Nationen konzipiert, was vor allem bedeutet, daß UNDP die Vorhaben normalerweise nicht selbst durchführt. Den Beschlüssen der Generalversammlung folgend wird die Verantwortung zunehmend auf die Empfängerländer übertragen. Hiervon sind inzwischen rund 70 % der Projektmittel des UNDP betroffen; die übrigen Vorhaben werden in der Regel den Fachorganisationen der Vereinten Nationen zur Durchführung übertragen. In neuerer Zeit werden Programme von UNDP verstärkt an Zielen wie Armutsbekämpfung, Schaffung produktiver Arbeitsplätze, Förderung von Frauen, verantwortungsbewußter Regierungsführung (Good Governance) oder Umweltpolitik ausgerichtet.

Entwicklungspolitik und Entwicklungszusammenarbeit zielen dadurch nicht allein auf die Erhöhung wirtschaftlicher Eckdaten. Die Erfahrungen der Vergangenheit haben gezeigt, daß es anderer Faktoren bedarf, um ein insgesamt entwicklungsgünstiges Klima zu erzielen. Hierzu gehört nicht zuletzt die verstärkte und verantwortungsvolle Beteiligung von Frauen. Die Honorierung verantwortungsbewußter Regierungsführung durch eine verstärkte Entwicklungszusammenarbeit bzw. die Kürzung oder Aussetzung von Unterstützungsleistungen im Falle des Scheiterns lokaler Eliten macht deutlich, daß der Gestaltungs- und Förderungswille der Gebergemeinschaft auf eine nachhaltige Entwicklung und sinnvolle Verwendung der zugeführten Ressourcen abzielt. Problematisch bleibt nach wie vor die sicherheits- und machtpolitische Verschränkung von Unterstützungen, die dem Ziel einer wahrhaften und umfassenden Entwicklung – auch dies hat die Vergangenheit leidvoll gelehrt – häufig zunichte machen.

UNDP verfügt – als Nebenorgan der Generalversammlung – über einen (mit UNFPA gemeinsam besetzten) Exekutivrat (Executive Board, bis 1994 Governing Council), der seit 1994 – nur noch – 36 Mitglieder umfaßt. Im obliegt es, eine straffe Steuerung und Kontrolle von UNDP wahrzunehmen. Zu beachten ist, daß die Sitze- und Stimmverteilung im Exekutivrat zwischen den Mitgliedern rotiert, was zur Folge hatte, daß bspw. die Bundesrepublik Deutschland im Jahre 1997 Sitz und Stimme, im darauf folgenden Jahr jedoch nur Beobachterstatus eingenommen hatte.

Der Administrator führt die Geschäfte des UNDP. Er ist der dritthöchste Beamte im UN-System. Heute hat *Mark Malloch Brown* das Amt inne.

UNDP verfügt mit 132 Büros und Vertretungen (1998) in den Empfängerländern über eine starke und vielfach präsenste Außenstruktur, die den Zugang zu den Regierungen der Gastländer erleichtert. Der entsandte UNDP-Vertreter (sog. Resident Representative) ist vornehmlich für die entwicklungspolitische Beratung der Partnerregierung und das Programmmanagement vor Ort zuständig. Das UNDP leitet von diesen Vorortvertretungen aus seine Programme in insgesamt 174 Ländern und Territorien. UNDP ist außerdem intensiv um die Förderung der internationalen Bemühungen und bessere Koordinierungen der Entwicklungshilfen vor Ort durch die entsandten Vertreter des UN-Generalsekretärs (sog. Resident Coordinators) bemüht. Regierungen vor allem in Afrika werden darin unterstützt, die von den verschiedenen Gebern angebotenen Leistungen zielgerichteter zu planen und abzuwickeln. Nicht nur dabei gewinnt die Zusammenarbeit mit Nichtregierungsorganisationen laufend an Bedeutung.

Das UNDP finanziert sich zunächst durch die freiwilligen Beiträge seiner Mitgliedsländer, wobei die Industrieländer in den letzten Jahren zusammen etwa 96 % der Beiträge für den regulären Haushalt aufbrachten. Auch UNDP ist nicht von der allgemeinen Mittelverknappung verschont geblieben. 2000 wurden dem UNDP insgesamt 634 Mill. US-Dollar zugesagt; hiervon entfielen auf die Bundesrepublik Deutschland 20 Mill. US-Dollar, mit anderen Worten rund 3,15 % des Beitragsaufkommens. Hinzu kommen aus Deutschland weitere 4 Mill. US-Dollar für den extra-budgetären Bereich. UNDP enthält über das reguläre Budget hinaus für bestimmte Vorhaben von den Gebern umfangreiche Treuhandmittel. Zusätzlich stellen die Entwicklungsländer auch eigene Mittel für Maßnahmen in ihren Ländern unter der Einbindung des UNDP bereit. Insgesamt beliefen sich die extrabudgetären Mittel des UNDP im Jahr 2000 auf insgesamt 1,65 Mrd. US-Dollar. Ferner sind den UNDP verschiedene Fonds und Programme zugeordnet, wie etwa der United Nations Development Fond for Woman (UNIFEM) und das United Nations Volunteers Programme (UNV), die ebenfalls durch freiwillige Beiträge finanziert werden.

Der deutsche Beitrag ist in den letzten Jahren drastisch abgesenkt worden. Waren es 1998 noch 62 Mill. US-Dollar, wurden ein Jahr später immerhin noch 52 Mill. US-Dollar aufgebracht. Für 2000 wurden, wie bereits erwähnt, nur noch 24 Mill. US-Dollar bereitgestellt.

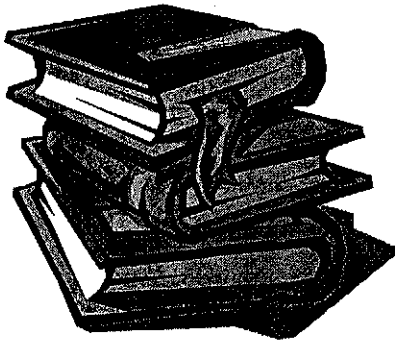
Dem Exekutivrat wurden seit 1970 Länderprogramme jeweils für einen Fünfjahreszeitraum zur Genehmigung vorgelegt. Diese enthalten einen zwischen der Regierung des jeweiligen Entwicklungslandes und dem UNDP erarbeiteten Vorschlag, in welchen Bereichen die Unterstützung geleistet werden soll. Allerdings hat sich der Planungsrhythmus von Fünfjahresprogrammen als nicht realistisch erwiesen; insbesondere führte die langfristige Unvorhersehbarkeit von Beiträgen dazu, bereits im Verlauf dieser Perioden Änderungen vorzunehmen. Der Exekutivrat beschloß im Juni 1995, das System ab 1997 auf eine sogenannte rollende Dreijahresplanung umzustellen. Hiervon versprach man sich, eine zeitnähere und realistischere Planung sicherzustellen und einen Gewinn an entwicklungspolitischer Effizienz zu erfahren. Seit 1998 gibt es ein neues Beitragssystem (MYFF), mit dem eine größere Vorhersehbarkeit der Beiträge und deren Stabilität auf höherem Niveau gesichert werden sollen.

#### Literaturhinweise:

*Stephan Klingebiel*, UNDP - Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen in: H. Volger (Hrsg.), Lexikon der Vereinten Nationen, 2000, S. 544ff.

*Herbert Sahlmann / Bernd Blank*, UNDP - United Nations Development Programme, in: R. Wolfrum (Hrsg.), United Nations: Law, Policies and Practice, 1995, Bd. 2, S. 1284ff.

UNDP (Hrsg.), Human Development Report 2002, New York 2002



## Buchbesprechungen und Buchanzeigen

*Joanne R. Bauer / Daniel A. Bell (eds.), The East Asian Challenge for Human Rights, Cambridge, 1999, ISBN 0-521-64536-0, 394 Seiten.*

Das von Bauer und Bell herausgegebene Buch ist das Ergebnis eines mehrjährigen, internationalen Projekts, das unter dem Titel "The Grove of East Asia and Its Impact on Human Rights" vom Carnegie Council on Ethics and International Affairs in New York initiiert wurde. Ziel der Studie war es, herauszufinden, wie die Menschen Ostasiens – einer Region, die einen ebenso tiefgreifenden wie raschen sozialen und wirtschaftlichen Wandel durchlaufen hatte – mit Menschenrechten zurechtkommen, und wie sie – unter diesen Umständen – den Menschenrechten Bedeutung verleihen und Priorität einräumen. Die Studie wendete sich gezielt an Intellektuelle und Aktivisten aus der Region, damit diese sich mit den Grundlagen und der Praxis von Menschenrechten in ihren eigenen Ländern auseinandersetzen sollten. Auf diesem Wege sollte das Verständnis der Menschenrechte in Ostasien verbessert und gleichzeitig die bestehende Konfrontation zwischen dem Westen, insbesondere den USA, und Ostasien abgebaut werden. Es gelang, im Rahmen des Projekts erstmals einen kontinuierlichen und strukturierten Dialog über Menschenrechte zwischen Ostasiaten und Nordamerikanern ins Leben zu rufen. Anliegen der einzelnen Konferenzen war es durchweg, Gelegenheit für einen offenen und konstruktiven Dialog ebenso einzuräumen wie die Wirklichkeit von Menschenrechten in unter-

schiedlichen Kulturen wissenschaftlich zu erläutern.

Das Buch enthält die überarbeiteten Referate, die auf den unterschiedlichen Tagungen präsentiert wurden. In insgesamt vierzehn Beiträgen schreiten die Autoren vier Themenfelder ab. Zunächst wird die Debatte über die sogenannten Asiatischen Werte einer kritischen Würdigung unterzogen. Die Beiträge von *T. Inoue* und *J. Donnelly* werten die Argumente, die von den Verfechtern der sogenannten Asiatischen Werte gegen Menschenrechte oftmals vorgebracht werden. Beide Autoren vertreten dabei die These, das bestehende Menschenrechtskonzept sei flexibel genug, um trotz seines universellen Geltungsanspruchs, kulturelle Unterschiedlichkeiten zu respektieren. *Inoue* macht darauf aufmerksam, daß diejenigen, die sich lautstark gegen Menschenrechte als scheinbar westliches Konzept wendeten, gleichzeitig ein genuin westliches Konzept – nämlich das der staatlichen Souveränität – für ihre eigenen Argumente ins Felde führten. Auch sei die einfache Scheidung zwischen Individualismus hier und Gemeinschaftsorientierung dort nicht haltbar. Beide Rechts- und Gesellschaftsordnungen kannten auch beide Strukturen. *Donnellys* Beitrag arbeitet heraus, daß – wie es *Höfer* einst formulierte – die Singularität der Entstehung von Menschenrechten nicht die Universalität ihres Geltungsanspruchs beeinträchtigen könne. Dies gelte umsomehr, als Zielrichtung von

Menschenrechten der Schutz von Menschen vor Eingriffe in ihre Freiheitssphären darstelle, eine Gefährdung, der Menschen überall ausgesetzt seien. Auch zeige ein kurzer Blick in den Westen und nach Ostasien, daß keine der beiden Regionen in sich geschlossen und monolithisch sei.

Die Ablehnung wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Rechte durch die USA finde auf dem westeuropäischen Kontinent keinesfalls vollständige Entsprechung. Aber auch in Ostasien ergäben sich insoweit Unterschiede, als bspw. China und Singapur wirtschaftliche und soziale Rechte hintanstellten, um einen marktverursachten raschen Wachstumskurs einschlagen zu können; demgegenüber hätten Japan, Taiwan und Südkorea eher eine gleichberechtigte Form wirtschaftlicher Entwicklung bevorzugt.

Beide Autoren geben darüber hinaus zu bedenken, daß nur ein kleiner Teil der Debatte über Asiatische Werte sich tatsächlich um Kultur drehe. Weitaus häufiger stünden Fragen der Förderung wirtschaftlicher Entwicklung im Vordergrund bzw. gehe es um die angenommene Notwendigkeit, bestimmte bürgerliche und politische Rechte für die Zeit einer Krise einschränken zu können. Der Beitrag von *S. Amartya* problematisiert die vielbeschworene negative Auswirkung einer Gewährung bürgerlicher und politischer Freiheiten auf die wirtschaftliche Entwicklung. Es lasse sich nicht sicher nachweisen, daß es eine Wechselbeziehung zwischen politischer Freiheit und wirtschaftlichem Niedergang bzw. zwischen autoritären Regierungen und wirtschaftlichem Erfolg gebe.

Eines der Ergebnisse des Buches besteht in der Erkenntnis, daß die sogenannten Asiatischen Werte nur als Vorwand dienen, Rechte der Bürger einzuschränken. Gleichzeitig ist es ein Anliegen der Autoren, das als zu eindimensional empfundene westliche Verständnis von Menschenrechten um andere – in diesem Fall asiatische – Elemente zu ergänzen.

Dementsprechend plädieren die beiden Beiträge des 2. Teils für ein umfassendes

Menschenrechtsregime. *Y. Onuma* unternimmt es, einen „interzivilisatorischen“ Ansatz der Menschenrechte zu entwickeln. Allerdings benennt er eher Defizite, als daß die von ihm gemachten Lösungsvorschläge eine erfolgsversprechende und realisierbare Strategie darstellten. Zwar trifft es zu, daß Kritik an Menschenrechtsverletzungen glaubhafter wird, wenn man eigene Versäumnisse einräumt und den Fokus nicht ausschließlich auf bürgerliche und politische Rechte verengt.

Ihm ist auch zuzustimmen, daß die durch den Kolonialismus gedemütigten Völker gegenüber – vermeintlicher oder tatsächlicher – Bevormundung besonders empfindlich sind, insbesondere dann, wenn in kulturellem Kontext Kritik als aggressiv empfunden und deshalb pauschal zurückgewiesen wird. Doch hilft der bloße Hinweis auf den zu führenden Dialog und das „Neulesen“ der Verträge nicht wirklich weiter.

*C. Taylor* fragt nach den Voraussetzungen für einen freiwilligen Konsens über Menschenrechte. Der Philosoph plädiert dafür, nicht starr am individualistischen, rechtlich konzipierten Schutzmodell festzuhalten, sondern auch andere Ansätze zuzulassen. Die weitere Entwicklung eines für alle akzeptablen und darum auch akzeptierten Modells brauche Zeit. Vorstellungen wie die Gleichheit aller Menschen oder die Stellung der Frau dürften nicht über Nacht aufgepfropft werden. Es gehe nicht darum, Traditionen abzuschneiden, um sozusagen bei den heutigen Menschenrechtverbürgungen anzukommen. Der Westen müsse akzeptieren, eine Kultur unter vielen – und zwar auch eine mit Traditionen – zu sein. Es gehe darum, das gemeinsame Ziel zu erreichen; der eingeschlagene Weg dürfe nicht ausschlaggebend sein.

Ob dieser sehr idealistische Ansatz Erfolg verspricht, hängt nicht zuletzt davon ab, daß die Beteiligten ihn aus Überzeugung betreiben und nicht für andere Ziele instrumentalisieren.

Im dritten Teil behandeln vier Beiträge den Zusammenhang zwischen Kultur und



Menschenrechten. Anhand von vier Fallbeispielen zeigen die Autoren, wie Islam, Buddhismus und Konfuzianismus Argumente für die Begründung und den Schutz von Rechten liefern können. Dazu müsse freilich mit bestimmten Traditionen und Auffassungen – wie etwa über die Rolle der Frau – gebrochen werden, doch stünden Mittel und Wege bereit, solche Neuorientierungen in den traditionellen Philosophien/Kulturen/Religionen zu begründen.

Die Autoren untersuchen die kulturellen Traditionen Ostasiens daraufhin, ob und inwieweit sie als Grundlage für die Geltung und Achtung der Menschenrechte in diesem Teil der Welt dienen können.

A. *An-Na'im* arbeitet heraus, daß das internationale Menschenrechtsregime nur dann effektiv sein könne, wenn es sowohl kulturspezifische als auch universelle Normen respektiere und aufgreife. Dabei dürften kulturelle Traditionen zwar nicht sakrosankt sein, müßten aber gleichsam von innen auf ihre Schlüssigkeit und fortdauernde Angemessenheit hin überprüft werden.

Mittels der sogenannten kulturellen Mediation will *An-Na'im* einer zu befürchtenden Dominanz beim Setzen ethischer Werte entgegenwirken. Dabei komme der Meinungsäußerungsfreiheit und der Demokratie besondere Bedeutung zu. Erstere zielen auf gesellschaftliche Überzeugung, letztere versuche die staatspolitische Macht für diese Interpretation zu erringen. Obwohl klar sei, daß dieser von innen heraus artikulierte Veränderungswille gerade nicht sämtliche kulturellen Unterschiedlichkeiten einebnen wolle, sei es doch unstrittig, daß bestimmte Modernisierungsgewinne auch in traditionell orientierten Gesellschaften einzuführen sind. Zuförderst sei hier die Rolle der Frau zu nennen.

Dementsprechend konzentrieren sich N. *Othman* und S. *Satha-Anand* in ihren Beiträgen auf die Förderung der Rechte von Frauen. *Othman* nimmt mit Malaysia und Indonesien zwei große islamisch geprägte Staaten in den Blick. Sie unterstreicht, daß der Islam häufig instrumentalisiert werde,

um paternalistische Strukturen zu stabilisieren.

*Satha-Anand* kommt für das buddhistisch geprägte Thailand zu entsprechenden Ergebnissen. Alle drei Autoren plädieren dafür, die entsprechenden Traditionen kritisch zu überprüfen und Neuinterpretationen – auch, soweit in akademischen Veröffentlichungen erfolgt – auf ihre Akzeptanz und Tragfähigkeit hin zu untersuchen.

J. *Chan* macht auf Besonderheiten der konfuzianischen Sichtweise aufmerksam, derenzufolge die Meinungsäußerungsfreiheit bestimmten Zwecke diene. Äußerungen, die also etwa nicht darauf abzielen, Menschen vor der Begehung von Sünden zu bewahren, wie etwa Pornographie, unterfielen mithin nicht dem Schutz der Meinungsäußerungsfreiheit. Gleichzeitig führten konfuzianische Überzeugungen dazu, den Anwendungsbereich von Rechten ausweiten zu wollen. Dies gilt beispielsweise für den Schutz älterer Menschen – ein sonst eher vernachlässigtes Thema.

Ein gemeinsames Problem aller Beiträge im dritten Teil ist die Frage nach der Interpretationshoheit und der Möglichkeit innerkultureller Diskussionen.

Der abschließende vierte Teil versammelt fünf Beiträge, die sich dem Oberthema „wirtschaftliche Entwicklung und Menschenrechte“ widmen. Y. *Ghai* führt aus, die verstärkte Einbindung Ostasiens in die Weltwirtschaft habe zu einer Verschlechterung gerade im Bereich der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte geführt. So bringe marktorientiertes Wirtschaften in der Regel eine Verschlechterung von Arbeitnehmerrechten mit sich, da Arbeit stets einen hohen Kostenfaktor darstelle. Gleichzeitig sei zu bedenken, daß durch die Globalisierung der Staat zugunsten der Unternehmen an Bedeutung verliere und es darauf ankomme, diese auch an Menschenrechte zu binden.

Demgegenüber unterstreicht K. *Tan* die positiven Auswirkungen der Globalisierung auf den Menschenrechtsschutz in Ostasien. Gerade die Einbindung in internationale Zusammenhänge habe stabile

und vorhersehbare wirtschaftsrechtliche Rahmenbedingungen und eine rechtsstaatliche Grundkonzeption erfordert, die es in Staaten wie Singapur und Taiwan gebe. Tan verkennt nicht die Beschränkung bürgerlicher Freiheiten, die den Preis für diese Stabilität bedeuteten. Langfristig werde auch in Singapur eine politische Lockerung erfolgen, die zu größerer Achtung von bürgerlichen und politischen Rechten führen werde.

Beide Sichtweisen erfassen – auch gemeinsam genommen – die Themenstellung nicht vollständig. Ergänzend untersuchen die restlichen Autoren dieses Teils deshalb die Bedeutung bestimmter Aspekte wirtschaftlicher Entwicklung auf ausgewählte Menschenrechte.

Das Buch verschafft einen sehr guten Überblick über den Stand der Debatte und ermöglicht es dem Leser, selbst Position zu beziehen.

*Norman Weiß*

### **Kurzgefaßt: Menschenrechte aktuell**

#### **Todesstrafe abgeschafft und Minderheiten gestärkt – Wie nachhaltig wirken die Reformen am Bosphorus?**

---

**D**as türkische Parlament hat am 2. August 2002 ein umfangreiches Reformpaket verabschiedet und damit einen Teil der Bedingungen für Beitrittsverhandlungen mit der EU erfüllt.

Ein Kernbestandteil der Gesetzesänderungen ist die Abschaffung der Todesstrafe in Friedenszeiten. Bislang verhängte Todesurteile werden in lebenslange Haftstrafen ohne Begnadigungsmöglichkeit umgewandelt. Dies betrifft 120 zum Tode Verurteilte, unter anderem den PKK-Chef Abdullah Öcalan. Dessen Fall hatte bis zuletzt zwischen den türkischen Parteien zu heftigen Kontroversen bei der Beratung des Reformgesetzes geführt.

Die Todesstrafe war de facto in der Türkei seit 1984 nicht mehr vollstreckt worden, seit einer Verfassungsreform im Herbst letzten Jahres war sie auf Kriegsverbrechen, „terroristische Verbrechen“ und auf Kriegszeiten beschränkt worden.

Darüber hinaus werden der kurdischen Minderheit wesentliche kulturelle Freiheiten eingeräumt, u.a. Fernseh- und Rundfunkprogramme in eigener Sprache und Kurdisch-Unterricht an Privatschulen unter staatlicher Aufsicht. Die Organisation Human Rights Watch hat die Befürchtung geäußert, daß diese Konzessionen in der Praxis ausgehöhlt werden könnten, wie dies bei vergleichbaren Schritten in der Vergangenheit der Fall gewesen sei. Allerdings werde das neue Gesetz es den staatlichen Behörden erschweren, wie bisher Studenten, Lehrer und Eltern für die Forderung nach Kurdisch-Kursen an Universitäten wegen angeblicher Unterstützung der PKK zu verurteilen und zu inhaftieren.

Die Bestimmungen zum Versammlungs- und Vereinsrecht sowie zur Pressefreiheit werden gelockert, die Arbeit von Nichtregierungsorganisationen wird erleichtert. So brauchen ausländische Gruppierungen zukünftig keine Niederlassungsgenehmigung mehr. Diese Regelung könnte u.a. die Organisation Amnesty International betreffen, der es bisher verboten war, ein Länderbüro in der Türkei zu eröffnen. Strafgesetze, die bisher hohe Strafen für die Beleidigung von Staatsorganen und Streitkräften vorsahen, werden abgeschafft.

Die Stiftungen nicht-moslemischer Religionsgruppen können in Zukunft freier arbeiten und Land erwerben.

Türkische Bürger können zukünftig ein Strafgerichtsverfahren wieder aufnehmen, das vom Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte gerügt wurde. Human Rights Watch kritisiert hieran, daß diese Neuregelung nur zukünftige Verfahren betrifft und daher die vier kurdischen früheren Parlamentarier, die in vom EGMR als unfair gerügten Verfahren zu fünfzehnjährigen Haftstrafen verurteilt wurden, hiervon ausgenommen sind.

Von Seiten der EU wurden die weitreichenden Schritte der Türkei begrüßt, allerdings wurde kritisiert, daß der Status der Kurden noch nicht ausreichend präzisiert worden sei. (*cherms*)

---

### Neubeginn in Afrika: Gründung der Afrikanischen Union

---

Die Afrikanische Union (AU) löste die OAU, die schon im Jahre 1963 mit 52 Mitgliedern gegründet worden war, am 9. Juli 2002 in Durban ab. Die Gründung der AU geht auf einen Vorschlag von Revolutionsführer Muammar el Gaddafi zurück. Thabo Mbeki, der südafrikanische Präsident, ist der erste Vorsitzende der AU. Die AU besteht aus 53 Mitgliedern. Es wird vermutet, daß Addis Abeba – bislang Sitz der OAU – auch der Sitz der AU sein wird.

Zielsetzung der AU ist die Bekämpfung der Armut und die Einhaltung der Menschenrechte im Gegensatz zur alten OAU, der als Hauptaspekt die Beseitigung der Kolonialstrukturen zugrunde lag. Als wichtigste Institutionen sind für die AU nach europäischen Vorbild ein eigenes panafrikanisches Parlament, einen Gerichtshof und eine Zentralbank sowie eine einheitliche Währung angedacht. Ein Friedens- und Sicherheitsrat soll sich mit der Lösung von Konflikten auf dem Kontinent befassen und auch eine Interventionsmöglichkeit bei Kriegsverbrechen und Völkermord haben.

Die EU und die USA begrüßten die Gründung der Afrikanischen Union. UN-Generalsekretär Kofi Annan hat bereits auf die großen Schwierigkeiten bei einer Integration in Afrika hingewiesen. Er führte in seiner Rede zur Gründung der AU aus, daß eine erfolgreiche Union „große Ausdauer und eisernen politischen Willen“ erfordere. Vorrangig seien die gewaltsamen Konflikte beizulegen. Kritische Stimmen merkten bereits an, daß die Gründung der AU-Gremien nur sehr schleppend vorangehe und Frauen unterrepräsentiert seien. (*cm*)

---

### OSZE setzt auf Wächterfunktion von Nichtregierungsorganisationen

---

Sie haben eine Vielfalt wichtiger Aufgaben. Dazu gehört auch die Überwachung und Beobachtung menschenrechtsrelevanter Ausübung von Hoheitsgewalt. Dies trägt dazu bei, Mißstände aufzudecken, ein Bewußtsein für die Rechte der Betroffenen zu schaffen und zukünftige Befolgung von Standards zu sichern. Ein Paradebeispiel hierfür ist die kritische Begleitung des Strafvollzugs. Doch kann diese Arbeit nicht voraussetzungslos erfüllt werden. Nötig ist einmal die Kenntnis der nationalen und internationalen Standards, unerläßlich aber auch die adäquate Beobachtungs- und Berichtstechnik.

Damit Nichtregierungsorganisationen in Ausübung dieser Funktion auch ernstgenommen und von den beobachteten Regierungen als kritischer Partner akzeptiert werden, will die

OSZE diesbezügliche Kompetenzen stärken. Ihr Büro für demokratische Institutionen und Menschenrechte führt deshalb seit 2001 in Armenien ein entsprechendes Programm durch.

Die kontinuierliche Vorgehensweise trägt dazu bei, daß die Aufgaben professioneller erfüllt werden. Die bislang durchgeführte Beobachtung machte gleichzeitig deutlich, daß das Recht der Gefangenen, mit der Außenwelt in (Brief-) Kontakt zu treten, faktisch nicht umgesetzt wird. Dies liegt einerseits in der fehlenden Nachfrage durch die Häftlinge, andererseits aber auch an mangelnder Unterstützung durch die staatlichen Stellen. (wß)

---

#### Nigeria: Steine auf Mutter eines nichtehelichen Kindes

---

**A**mina Lawal wurde zum Tode durch Steinigung verurteilt, weil sie ein nichteheliches Kind geboren hat. Die Frau war zwei Jahre nach ihrer Scheidung, aber vor einer neuen Ehe schwanger geworden. Nach der Auslegung des islamischen Rechts in Nigeria gilt sie noch als (mit dem vorigen Mann) verheiratet, hatte folglich einen Ehebruch begangen. Das Kind des (zweiten) Mannes, der die Vaterschaft zudem bestritt, kam also nichtehelich zur Welt. Das Gericht erkannte nach der Scharia auf den Tod durch Steinigung; hierzu wird die Frau in den Boden eingegraben werden, und solange mit Steinen auf sie geworfen, bis sie tot ist. Die Hinrichtung wurde allerdings bis ins Jahr 2004 verschoben, damit das Kind zunächst von der Mutter versorgt werden kann.

Das Urteil hat internationalen Protest hervorgerufen, widerspricht es doch den universellen Menschenrechten, zu deren Einhaltung sich Nigeria verpflichtet hat. Das Land hat den Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte ratifiziert und ist an die Afrikanische Charta der Rechte des Menschen und der Völker gebunden. Aber auch mit der nigerianischen Verfassung steht das Urteil nicht im Einklang: Dort finden sich ebenfalls Garantien des Rechts auf Leben und eines fairen Gerichtsverfahrens ebenso wie das Verbot der Folter und unmenschlicher oder entwürdigender Behandlung oder Strafe. Neben der Europäischen Union und dem Europarat haben sich viele Regierungen, darunter auch die Bundesregierung, gegen die Steinigung ausgesprochen. Protest wurde zudem in Nigeria selbst formuliert, wo Politiker und Gerichte zunehmend auf Distanz zu dem Urteil gehen.

Das Berufungsverfahren – eine Bewährungsprobe für die Unabhängigkeit und Gebundenheit der nigerianischen Justiz an weltliche Gesetze – hielt den Schuldspruch und die Strafe aufrecht. Die Hoffnung ruht nun auf dem Obersten Gericht des Landes. (wß)

**Informationen**  
aus dem MenschenRechtsZentrum  
der Universität Potsdam

---

*Menschenrechtsausschuß*

Vom 8. bis zum 26. Juli 2002 nahm Prof. Dr. iur. Eckart Klein an der 75. Sitzung in Genf teil. Der Ausschuß erörterte die Berichte Gambias, des Jemen, Moldawiens, Neuseelands und Vietnams. Der Ausschuß befaßte sich außerdem mit mehreren Individualbeschwerden.

---

*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 im Frühjahr wieder Plätze zur Verfügung.

---

*Neuerscheinungen*

In der Schriftenreihe des MenschenRechtsZentrums der Universität Potsdam ist Band 13, „Die sprachenrechtliche Situation der Angehörigen von Minderheiten im Völkerrecht“. Diese von Dirk Engel verfaßte Dissertation untersucht, inwieweit die völkerrechtlichen Schutzinstrumente für Minderheiten dem Sprachenschutz dienen. Neben den allgemeinen Verbürgungen von Art. 27 des Internationalen Pakts über bürgerliche und politische Rechte und der Europäischen Rahmenkonvention für den Schutz nationaler Minderheiten steht deshalb die Europäische Charta der Regional- und Minderheitensprachen im Zentrum der Arbeit.

Ebenfalls erschienen ist Band 15, „Eingriffe in das Eigentumsrecht nach Art. 1 ZP zur EMRK“. Die Dissertation von Eva Reininghaus analysiert die Rechtsprechung der Straßburger Organe zum Eigentumsschutz. Zielsetzung der Arbeit ist es, die für die Eingriffe in das Eigentum und ihre Zulässigkeit wesentlichen Kriterien herauszuarbeiten, diese unter dem Gesichtspunkt des effektiven Eigentumsschutzes kritisch zu hinterfragen und weiterzuentwickeln. Dabei liegt ein Schwerpunkt auf dem Kriterium der Verhältnismäßigkeit, das die Rechtsprechung über den Text des Protokolls Nr. 1 hinaus entwickelt hat.

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 im Herbst erscheinen.

Der von Kay Hailbronner und Eckart Klein herausgegebene Band „Flüchtlinge – Menschenrechte – Staatsangehörigkeit. Menschenrechte und Migration“ dokumentiert ein Symposium, daß am 9. und 10. Oktober 2000 in Potsdam veranstaltet wurde. Gefördert vom German Marshall Fund hatten das Forschungszentrum für europäisches Ausländer- und Asylrecht der Universität Konstanz und das MenschenRechtsZentrum der Universität Potsdam Experten aus dem In- und Ausland versammelt, um die rechtliche Bewältigung der Folgen von

Flucht und Vertreibung zu erörtern. Hierbei stehen die Genfer Flüchtlingskonvention und ihre Fortentwicklung im Hinblick auf Begeleiterscheinungen moderner Massenfluchtbewegungen, insbesondere temporären Schutz, Beschleunigung der Asylverfahren und das „asylum shopping“ im Mittelpunkt. Zu den Autoren gehören der bayerische Staatsminister des Inneren, Günther Beckstein, sowie Owen B. Cooper, Herbert Hellstern, Eckart Klein, Christian Klos, Christine Langenfeld, Ryszard Piotrowicz, Cornelia Rogall-Grothe, Wolf Szymanski und Christian Tomuschat. Das Buch ist im C.F. Müller Verlag, Heidelberg, erschienen.

### *Tagung*

---

Am 27. und 28. September veranstaltet das MenschenRechtsZentrum der Universität Potsdam ein Expertengespräch zum Thema „Menschenrechtsschutz durch Wohnheitsrecht“. Die Wissenschaftler aus dem deutschsprachigen Raum wenden sich unter anderem den folgenden Fragen zu und untersuchen, wie menschenrechtliches Völkergewohnheitsrecht entsteht und in welchem Verhältnis es zu vertraglichen Verbürgungen steht. Sie untersuchen die Folgen von Verletzungen gewohnheitsrechtlich geschützter Menschenrechte und nehmen Klagemöglichkeiten des verletzten Individuums in den Blick. Die Tagung soll den gegenwärtigen Stand des völkergewohnheitsrechtlichen Menschenrechtsschutzes bilanzieren und Entwicklungsperspektiven skizzieren.

### *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.

<b>Kalender</b>
-----------------

**26. September 2002      Medien, Macht und Meinungsfreiheit**

Im Rahmen der 4. Berliner Mediengespräche wird – in Zusammenarbeit mit dem Gemeinschaftswerk evangelischer Publizistik – die Stellung des Rundfunks in Europa zwischen wirtschaftlichen und politischen Interessen behandelt.

Veranstaltungsort:      Französische Friedrichstadtkirche  
Berlin

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

**27./28. September 2002      Menschenrechtsschutz durch Gewohnheitsrecht**

Das Expertengespräch untersucht, wie menschenrechtliches Völkergewohnheitsrecht entsteht, widmet sich dessen Verhältnis zu vertraglichen Verbürgungen, untersucht die Folgen von Verletzungen gewohnheitsrechtlich geschützter Menschenrechte und nimmt Klagemöglichkeiten des verletzten Individuums in den Blick.

Veranstaltungsort:      Universität Potsdam  
Am Neuen Palais 10  
14467 Potsdam

Information:              MenschenRechtsZentrum der Universität Potsdam  
August-Bebel-Straße 89  
14482 Potsdam  
Tel.: 03 31 - 9 77 34 50 oder [mrz@rz.uni-potsdam.de](mailto:mrz@rz.uni-potsdam.de)

**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

*Roy Gutmann / David Rieff (Hrsg.), Kriegsverbrechen. Was jeder wissen sollte, 1999, Stuttgart, Berlin: Deutsche Verlagsanstalt GmbH, ISBN: 3-421-05343-X.*

Als in den neunziger Jahren des vergangenen Jahrhunderts der Krieg auf den europäischen Kontinent zurückkehrte, wuchs, so die Herausgeber, das Informationsbedürfnis nach den Regeln des humanitären Völkerrechts. Außerdem brauchten die Medien und die gesamte Öffentlichkeit, wenn sie ihrer Kontrollfunktion gerecht werden wollten, Informationen über Konflikte und ihre Ursachen.

Das als Lexikon konzipierte Buch bietet eine Fülle kompetent aufbereiteten Materials von A wie Aggression bis Z wie zwischenstaatliche Konflikte. Zu den Autoren zählen Cherif M. Bassiouni, Diane Orentlicher und Steven R. Ratner. Die Mitwirkung führender militärischer Rechtsexperten aus dem Vereinigten Königreich und den Vereinigten Staaten von Amerika sichert konsequent den Praxisbezug der Beiträge. (wß)

• • •

*Katarina Tomoaševski, Responding to Human Rights Violations 1946-1999 (International Studies in Human Rights, Bd. 63), Den Haag u.a.: Martinus Nijhoff, 2000, ISBN 90-411-1368-1.*

Das Buch beschäftigt sich mit den Reaktionen einzelner Staaten, von Staatengruppen und der Staatengemeinschaft auf Menschenrechtsverletzungen. Die Autorin beschreibt die westlichen Reaktionen auf Menschenrechtsverletzungen, faßt zusammen, was im Namen der Menschenrechte gesagt und getan wurde und erläutert, welche Wirkungen sich eingestellt haben.

Das Buch will das schnellebige Krisenmanagement der heutigen Zeit mit der Erinnerung an Konfliktursachen und an die Herausbildung von Dilemmata konfrontieren. Zu diesem Zweck gibt *Tomoaševski* in prägnanten Fallstudien derjenigen Länder, die wegen Menschenrechtsverletzungen Gegenstand internationalen Interesses gewesen sind, ein reiches Bild dieses Feldes internationaler Politik, ihrer Irrungen, ihrer Erfolge und auch ihres Scheiterns. Besonderes Interesse gebührt den Ausführungen über die Wirksamkeit und Angemessenheit von Sanktionen. (wß)

• • •

*Der Klassiker:*

*Henry J. Steiner, Philip Alston (Hrsg.), International Human Rights in Context, Law, Politics, Morals, Oxford: Oxford University Press, 2. Aufl. 2000, ISBN 0-19-829849-8.*

Das renommierte Studienbuch aus den USA ist ein reichhaltiges Kompendium, das in 16 Kapiteln das Thema Menschenrechte umfassend behandelt. Die Autoren führen sachkundig durch Quellen und Sekundärliteratur; weiterführende Lesehinweise und Arbeitsfragen ermöglichen ein wahrhaft tiefschürfendes Erarbeiten menschenrechtlicher Fragestellungen. Sehr zu empfehlen! (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](mailto:mrz@rz.uni-potsdam.de) zum Preis von 10,- Euro bestellt werden. (*wß*)

• • •

*Helga Kuhse, Peter Singer (Hrsg.), A Companion to Bioethics (Blackwell Companions to Philosophy, Bd. 15), Oxford: Blackwell, 1998, broschiert 2001, ISBN 0-631-23019-X*

In 46 Kapiteln werden die relevanten Fragen des hochaktuellen Themas umfassend behandelt. Die Texte sind nach wie vor – trotz technischer Weiterentwicklungen der letzten Jahre – eine wichtige Basis jeder Diskussion.

Zu den behandelten Themen gehören u.a.: vorgeburtliches Leben, Reproduktionsmedizin, Genetik, Sterbehilfe, Organspende, Tier- und Menschenversuche sowie die Stellung des Arztes. Die Autoren sind Philosophen, Ärzte und Juristen aus Australien und Neuseeland, den Philippinen, Nordamerika und Europa. (*wß*)

• • •

*Kay Hailbronner, Eckart Klein (Hrsg.), Flüchtlinge – Menschenrechte – Staatsangehörigkeit: Menschenrechte und Migration, Heidelberg: C.F. Müller, 2002, ISBN 3-8114-5109-X.*

Der Band enthält die Referate, die am 9. und 10. Oktober 2000 auf einer Tagung in Potsdam gehalten wurden. Das Forschungszentrum für europäisches Ausländer- und Asylrecht der Universität Konstanz und das MenschenRechtsZentrum der Universität Potsdam hatten – gefördert vom German Marshall Fund – Experten aus dem In- und Ausland versammelt, um die rechtliche Bewältigung der Folgen von Flucht und Vertreibung zu erörtern. Die Genfer Flüchtlingskonvention und ihre Fortentwicklung im Hinblick auf Begleiterscheinungen moderner Massenfluchtbewegungen, insbesondere temporären Schutz, standen ebenso wie die Beschleunigung der Asylverfahren und das „asylum shopping“ im Mittelpunkt der Tagung. Zu den Autoren gehören der bayerische Staatsminister des Inneren, Günther Beckstein, sowie Owen B. Cooper, Herbert Hellstern, Eckart Klein, Christian Klos, Christine Langenfeld, Ryszard Piotrowicz, Cornelia Rogall-Grothe, Wolf Szymanski und Christian Tomuschat. (*wß*)

• • •

**New Approaches to Human Security and Human Rights, Arbeitsgespräch im Deutschen Institut für Menschenrechte (DIMR) mit einem Mitglied der Internationalen Kommission für menschliche Sicherheit, Frau Prof. Dr. Sonia Picado, am 6. Juni 2002 in Berlin (Claudia Mahler)**

In diesem Gespräch wurden vor allem die Wechselbeziehungen und die Entwicklung zwischen menschlicher Sicherheit und internationalem Menschenrechtsschutz erläutert. Es gab eine kurze Vorstellung von Frau Prof. Dr. *Sonia Picado* durch die Stellvertretende Leiterin des DIMR, Frau *Seidensticker*. Es wurde berichtet, daß Frau *Picado* Vizepräsidentin des Interamerikanischen Gerichtshofs für Menschenrechte, ein Mitglied des Parlaments von Costa Rica, die Botschafterin Costa Ricas in den USA und Vorsitzende der Internationalen Menschenrechtskommission für Ost-Timor war. Derzeit ist sie Präsidentin des Interamerikanischen Instituts für Menschenrechte und ein Mitglied der Internationalen Kommission für menschliche Sicherheit.

Frau *Picado* gab dem Auditorium einen kurzen einführenden Überblick über die Kommission für menschliche Sicherheit. Der Begriff „menschliche Sicherheit“ ist 1994 vom Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen (UNDP) in seinem Bericht über menschliche Entwicklung propagiert worden. Auf Initiative von *Kofi Annan* wurde die Kommission ins Leben gerufen, um Themen wie Bildung, Armut, Vermeidung von Konflikten und Umwelt zu behandeln. Dennoch ist die Kommission für menschliche Sicherheit nicht im System der Vereinten Nationen verankert. Finanziert wird sie von Schweden und Japan und nicht durch die Vereinten Nationen.

Den Vorsitz der eingesetzten Kommission führen *Sadako Ogata* und *Amartya Sen*, zwei anerkannte Persönlichkeiten mit umfassenden Erfahrungen aus unterschiedlichen Bereichen der Menschenrechte. Diese Unterschiede bringen beide auch in ihre Aufgabengestaltung innerhalb der Kommission ein. Frau *Ogata* macht es sich zur Aufgabe, speziell vorbeugende Aktionen zur Konfliktvermeidung einzuleiten und zu entwickeln, um Konflikte schon in einem sehr frü-

hen Stadium beizulegen oder etwas zu glätten.

*Sen* ist Ökonom und befaßt sich hauptsächlich mit neuen Theorien zur Bekämpfung von Hunger und umfassenden Entwicklungsprogrammen.

Bisher gab es zwei Treffen der Kommission in Norwegen und in Kanada.

Auf einige Fragen, was denn nun wirkliches Ziel der Kommission sei oder welche konkreten Schritte die Kommission bisher unternommen hatte, konnte Frau *Picado* nur berichten, daß bei den bisherigen Treffen besprochen wurde, welche Themen zu behandeln seien, daß eine Website erstellt und ein Büro mit Sekretariat installiert wurde. Ansonsten wären noch keinerlei konkrete Arbeitsergebnisse vorzuweisen. Diese erhoffte sie sich von der nächsten Sitzung, da sie ansonsten das Gefühl habe, daß die Kommission zum Scheitern verurteilt sei.

Die weitere Diskussion wurde über einige menschenrechtliche Themen geführt, die für die Anwesenden von Interesse waren. Speziell wurde auf den Zugang zur Bildung und die Bekämpfung der Armut eingegangen und unterschiedliche Erfahrungen diskutiert.

Durch die Gespräche der Teilnehmer untereinander kam man zu dem Schluß, daß eigentlich für niemanden richtig klar geworden ist, welcher spezielle Auftrag der Kommission zugrunde liegt und welche Ergebnisse man sich von diesem Expertenteam erwarten kann. Alle Teilnehmer aus den unterschiedlichen Sparten, die von Vertretern unterschiedlicher Ministerien, über NGOs und wissenschaftlichen Einrichtungen reichte, äußerten sich positiv über die Gesprächsatmosphäre am DIMR und einige verkündeten, daß sie die Zukunft dieser neuen Kommission für menschliche Sicherheit weiterverfolgen werden.

### 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

*Bardo Fassbender*, Gleichheitssatz und Restitutionsgesetzgebung, Anmerkungen zur Entscheidung des UN-Ausschusses für Menschenrechte im Fall Des Fours Walderrode gegen die Tschechische Republik, in: EuGRZ Heft 5-8 (2002), S. 101ff. [Der Autor analysiert an Hand dieser neuen Entscheidung des Ausschusses auch dessen bisherige Rechtsprechung zur Restitutionsgesetzgebung und setzt sich in diesem Kontext mit den Grenzen der wirksamen Auslegung des Art. 26 des Internationalen Paktes für bürgerliche und politische Rechte auseinander].

*Saul Takahashi*, Recourse to Human Rights Treaty Bodies for Monitoring of the Refugee Convention, in: Netherlands Quarterly of Human Rights, Vol. 20/1 2002, S. 53ff. [Der Beitrag erörtert unter Auswertung der Erfahrungen der Überwachungsmechanismen einiger Vertragsorgane, ob dieses System sich auch für die Flüchtlingskonvention eignen würde. Dazu werden die unterschiedlichen Vertragsorgane und ihre Überwachungssysteme kurz beschrieben. Besonders intensiv befaßt sich der Autor mit der Stellung und Tätigkeit des UNHCR].

#### Internationales Strafrecht

*Kristen Boon*, Rape and Forced Pregnancy Under ICC Statute: Human Dignity, Autonomy, and Consent, in: Columbia Human Rights Law Review 3/2001, S. 625ff. [Die Autorin untersucht, welche Definitionen nach dem römischen Statut für Vergewaltigung und erzwungene Schwangerschaften existieren und wie der Internationale Strafgerichtshof mit diesen sexuelle Verbrechen gegen Frauen im Krieg umgehen muß und kann. Es wird darauf hingewiesen, daß die Ehre und Autonomie eines Menschen zentrale Aspekte darstellen].

*Jörg Meißner*, Die Zusammenarbeit Deutschlands mit dem Internationalen Strafgerichtshof – Anmerkungen zum Regierungsentwurf eines IStGH-Gesetzes, in: Humanitäres Völkerrecht 1/2002, S. 35ff. [In diesem Beitrag werden einzelne Abschnitte des Regierungsentwurfes erläutert, die die zukünftige Zusammenarbeit zwischen dem internationalen Strafgerichtshof und Deutschlands regeln].

#### Europäischer Schutz der Menschenrechte

*Ernst Benda*, Verkehrtes zum Verkehrsrecht / Anmerkungen zu den EGMR-Urteilen Sommerfeld, Elsholz und Sahin gegen Bundesrepublik Deutschland, in: EuGRZ, Heft 1-4 (2002), S. 1ff. [Der Verfasser war Präsident des Bundesverfassungsgerichts (1971-1983) und gibt eine kritische Beschreibung und Bewertung der Urteile und der Arbeitsweise des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte].

*Yutaka Arai-Takahishi*, "Uneven, But in the Direction of Enhanced Effectiveness" – A Critical Analysis of "Anticipatory Ill-treatment" under Article 3 ECHR, Netherlands Quarterly of Human Rights, Volume 20/1, 2002, S. 5ff. [Der Artikel setzt sich mit der Straßburger Rechtsprechung des Gerichtshofs und der Kommission zu Art. 3 EMRK auseinander. Der Autor analysiert kritisch die Rechtsprechung und fokussiert dabei auf Fälle von Mißhandlungsvorwürfen bei der Abschiebung von Ausländern.]