



Universität Potsdam

MenschenRechtsZentrum

MenschenRechtsMagazin

Informationen • Meinungen • Analysen

Aus dem Inhalt:

- Bericht über die Arbeit des Menschenrechtsausschusses der Vereinten Nationen im Jahre 2001 - Teil I
- Einstellungen gegenüber Minderheiten in der Europäischen Union
- Der österreichische Menschenrechtsbeirat

Heft 1 / 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)  
Ass. iur. Friederike Brinkmeier (brinkm@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.

© Mai 2002

ISSN 1434 - 2828

## Inhaltsverzeichnis

Editorial.....	4
BEITRÄGE:	
Friederike Brinkmeier Bericht über die Arbeit des Menschenrechtsausschusses der Vereinten Nationen im Jahre 2001 - Teil I.....	5
Sebastian Seibert Einstellungen gegenüber Minderheiten in der Europäischen Union .....	17
Claudia Mahler Der österreichische Menschenrechtsbeirat .....	28
BERICHTE, BUCHBESPRECHUNGEN, RUBRIKEN:	
Länderbericht Pakistan .....	34
Stichwort: Genfer Flüchtlingskonvention (GFK).....	38
Stichwort: Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau (CEDAW).....	40
Buchbesprechungen und Buchanzeigen.....	43
Kurzgefaßt: Menschenrechte aktuell .....	47
Informationen, Kalender .....	50
Literaturhinweise.....	53
Tagungsberichte.....	56
Aus aktuellen Zeitschriften.....	61

## Editorial

Das neue Jahr wird traditionell mit dem Bericht über die Arbeit des Menschenrechtsausschusses nach dem Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte eröffnet. Der in diesem Heft präsentierte erste Teil widmet sich dem Staatenberichtsverfahren. In der nächsten Nummer wird der Bericht fortgesetzt.

Ein weiterer Artikel unterrichtet über die Ergebnisse einer Untersuchung zu den Einstellungen gegenüber Minderheiten und Immigranten in den Mitgliedstaaten der Europäischen Union. Im Vergleich zu einer Vorgängerstudie aus dem Jahr 1997 sind positive Entwicklungen, aber auch Rückschläge zu verzeichnen.

Mit dem Beitrag über den österreichischen Menschenrechtsbeirat wird ein Modell des Schutzes und der Förderung der Menschenrechte in einem Nachbarstaat vorgestellt. Aus aktuellem Anlaß drucken wir einen Länderbericht Pakistan ab, der die Lage der Minderheiten am Hindukusch in den Blick nimmt.

Der Lexikonteil des *MenschenRechtsMagazins* wird in diesem Heft fortgeführt und um die Stichwort „Genfer Flüchtlingskonvention“ und „CEDAW“ ergänzt. Unsere traditionellen Rubriken – Buchbesprechungen und -empfehlungen, Tagungsberichte und aktuelle Menschenrechtsinformationen – runden das Heft ab.

Wir wünschen eine angeregte Lektüre.

The image shows two handwritten signatures in black ink. The signature on the left is 'Norman Weiss' and the signature on the right is 'Friederike Brinkmeier'. Both are written in a cursive, flowing style.

Mit diesem Heft nimmt Friederike Brinkmeier Abschied vom MenschenRechtsZentrum der Universität Potsdam und vom Redaktionsteam des *MenschenRechtsMagazins*. Seit November 1999 im MRZ tätig, ist sie zum 30. April 2002 ausgeschieden. Zukünftig wird sie sich in Ecuador der Menschenrechtsarbeit widmen, indem sie auf dem Gebiet der Frauenrechte tätig ist und für den nationalen Frauenrat, den Consejo Nacional de las Mujeres (CONAMU), arbeitet. Auch an dieser Stelle möchte ich ihr für die gute und kreative Zusammenarbeit Dank sagen.

Ihre Nachfolge wird Dr. Claudia Mahler antreten, die sich in dieser Nummer bereits mit dem Beitrag über den österreichischen Menschenrechtsbeirat vorstellt.

N.W.

## Bericht über die Arbeit des Menschenrechtsausschusses der Vereinten Nationen im Jahre 2001 - Teil I

Friederike Brinkmeier

Im Jahre 2001 kam der Menschenrechtsausschuß<sup>1</sup> der Vereinten Nationen zu seiner 71., 72. und 73. Sitzung zusammen<sup>2</sup>. Die 18 unabhängigen Experten haben die Aufgabe, die Einhaltung der Verpflichtungen aus dem Internationalen Pakte über politische und bürgerliche Rechte (CCPR, Zivilpakt) aus dem Jahre 1966 zu überwachen, einem völkerrechtlichen Vertrag, der zehn Jahre später – am 23. März 1976 in Kraft trat<sup>3</sup>.

Der Ausschuß nahm den 25. Jahrestag des Inkrafttretens des Paktes zum Anlaß, um in einer Feierstunde am 26. März des Ereignisses zu gedenken. Eingeladen wurde dazu unter anderen der Zypriote *Mavrommatis*, der als langjähriger Vorsitzender des Ausschusses über die Schwierigkeiten der Anfangszeit berichtete<sup>4</sup>.

Zu Beginn der 71. Tagung wurde zunächst das Büro des Ausschusses neu gewählt. Vorsitzender wurde das indische Mitglied *P. Bhagwati*, stellvertretende Vorsitzende das israelische Mitglied *D. Kretzmer*, der Tunesier *A. Amor* und der Argentinier *H. Solari-Yrigoyen*. Zum Rapporteur wurde *E. Klein* gewählt.

Während des Berichtszeitraumes untersuchten die Experten insgesamt 13 Staatenberichte<sup>5</sup> und zahlreiche Mitteilungen von Einzelpersonen aus denjenigen Staaten, die sich dem Regime des Fakultativprotokolls<sup>6</sup> unterworfen haben. Unter anderem entschied der Ausschuß über zwei gegen Deutschland gerichtete Beschwerden.<sup>7</sup>

Zum ersten Mal wurde in der 71. Session die neue Prozedur angewendet, das Follow-up-Verfahren für die Concluding

<sup>1</sup> Im folgenden als Ausschuß bezeichnet. Alle im folgenden zitierten Ausschußdokumente sind übrigens auch auf der Treaty Body Database der Menschenrechtshochkommissarin unter <http://www.unhchr.ch> verfügbar.

<sup>2</sup> Die 71. Session fand vom 19. März bis 6. April 2001 in New York statt, die 72. vom 9. bis 27. Juli 2001 und die 73. vom 15. Oktober bis 2. November 2001 jeweils in Genf.

<sup>3</sup> GV-Res. 2200 A (XXI) vom 19. Dezember 1966, UNTS Bd. 999, S. 171 ff. (BGBl. 1973 II S. 1534); 148 Vertragsstaaten (Stand: 30. Dezember 2001).

<sup>4</sup> Der Ausschuß nahm seine Tätigkeit im Jahre 1977 auf, als der Ost-West-Konflikt im Rahmen der UNO mit besonderer Heftigkeit ausgetragen wurden, vgl. auch *B. Graefrath*, Menschenrechte und internationale Kooperation. 10 Jahre Praxis des internationalen Menschenrechtskomitees, 1988; *C. Tomuschat*, *Evolving Procedural Rules: The U.N.-Human Rights Committee's first two Years of Dealing with Individual Communications*, in: HRLJ 1980, S. 249 ff.; *ders.*, *Zehn Jahre Menschenrechtsausschuß – Versuch einer Bilanz*, in: VN 1987, S. 157 ff.

<sup>5</sup> Die Diskussion eines sechsten Berichtes betreffend Jugoslawien wurde auf Wunsch der Vertragspartei vertagt; auch der Staatenbericht Afghanistans, dessen Prüfung für den 1. November 2001, also kurz nach dem Beginn der Angriffe auf das Taliban-Regime und die Al Quaida, angesetzt war, wurde zwar erörtert, die Abfassung von Concluding Observations angesichts der Kriegssituation für unangemessen erachtet und eine abschließende Bewertung des Berichts auf einen späteren Zeitpunkt verschoben; U.N.-Doc. CCPR/C/SR.1966 vom 1. November 2001.

<sup>6</sup> 1. Zusatzprotokoll, BGBl. 1992 II S. 1246; 101 Ratifikationen (Stand: 30. Dezember 2001).

<sup>7</sup> Sie wurden beide für unzulässig (Art. 5 Abs. 2a erklärt; vgl. Neremberg u.a. ./ Deutschland, U.N.-Doc. CCPR/C/72/D/991/2001 und Kehler ./ Deutschland, U.N.-Doc. CCPR/C/71/D/834/1998.

Observations<sup>8</sup>. Die Reformen dienen der Vereinfachung des Verfahrens und der Reduzierung der Berichtslast der Staaten.

Seitdem werden die berichterstattenden Staaten aufgefordert, innerhalb von zwölf Monaten zu einigen bestimmten, dem Ausschuss besonders wichtig erscheinenden Punkten vorab zu berichten. Fällt dieser Bericht positiv aus, wird das angegebene Datum für den nächsten periodischen Bericht nach hinten verschoben.

Um den Staaten die Umsetzung der Gewährleistungen des Zivilpaktes zu erleichtern, verfaßt der Ausschuss in unregelmäßigen Abständen General Comments, die allgemeine Interpretationshinweise enthalten<sup>9</sup>. In der 72. Tagung konnte nun die Arbeit am neuen General Comment Nr. 29 zum Notstand (Art. 4 CCPR) beendet werden<sup>10</sup>. Die Beratungen zu einem neuen General Comment – voraussichtlich Nr. 30 – zu Art. 2 CCPR sind bereits in der 73. Tagung aufgenommen worden.

Der Ausschuss hat sich ferner an der Vorbereitung der Weltkonferenz gegen Rassismus, Rassendiskriminierung, Fremdenfeindlichkeit und damit zusammenhängende Intoleranz beteiligt, die im Jahr 2001 in Durban, Südafrika stattgefunden hat. Hierzu hat er für die Delegierten eine umfassende Stellungnahme zum Verbot der rassistischen Diskriminierung nach dem Zivilpakt vorgelegt, die auch in das Abschlußdokument aufgenommen wurde<sup>11</sup>.

Im Teil I dieses Jahresberichtes werden die Ergebnisse der Staatenberichtsprüfungen, die mit den sogenannten Concluding Observations abgeschlossen werden<sup>12</sup>, in zusammengefaßter Form behandelt.

Der Jahresbericht wird in bewährter Weise in der nächsten Ausgabe des MenschenRechtsMagazin mit einem Teil II fortgesetzt. Darin werden ausgewählte Entscheidungen des Menschenrechtsausschusses im Mitteilungsverfahren dargestellt.

### 1. Die allgemeine Bedeutung der Staatenberichte nach dem CCPR<sup>13</sup>

Die Vertragsstaaten haben sich in Art. 40 CCPR verpflichtet, dem Ausschuss Berichte über Maßnahmen zur Verwirklichung der in dem CCPR anerkannten Rechte und die dabei erzielten Fortschritte vorzulegen. Der Ausschuss prüft die eingereichten Staatenberichte, welche im Rahmen einer Diskussion mit Ausschussmitgliedern und jeweiligen Staatenvertretern im Dialog erörtert werden. Die positiven und negativen Bemerkungen des Ausschusses zu einzelnen Punkten werden als sogenannte Concluding Observations veröffentlicht und stellen eine wichtige Informationsquelle für die Situation in den einzelnen Staaten dar. Die Staatenberichte sind somit das zentrale Kontrollinstrument des CCPR.

<sup>8</sup> Vgl. dazu *F. Brinkmeier*, Bericht über die Arbeit des Menschenrechtsausschusses im Jahre 2000 – Teil II, MenschenRechtsMagazin 2/2000, S. 83f., vgl. die Consolidated Guidelines for State Reports, U.N.-Doc. CCPR/C/GUI/Rev.2 und die Rules of Procedure, U.N.-Doc. CCPR/C/3/Rev.6, beide abgedruckt in U.N.-Doc. A/56/40 Vol. I, Annex III A. und B.

<sup>9</sup> Hierzu *E. Klein*, General Comments, in: Ipsen/Schmidt-Jortzig (Hg.), *Recht - Staat - Gemeinwohl*, Festschrift für Dietrich Rauschnig, 2001, S. 301ff.

<sup>10</sup> Vgl. U.N.-Doc. CCPR/C/21/Rev.1/Add.11 vom 31. August 2001, ferner abgedruckt in U.N.-Doc. A/56/40 Vol. I Annex.

<sup>11</sup> Vgl. U.N.-Doc. A/Conf.189/PC.2 /14; auszugsweise abgedruckt in U.N.-Doc. A/56/40 Vol. I, Annex IX.

<sup>12</sup> Im Deutschen als Abschließende Bemerkungen bezeichnet.

<sup>13</sup> Gem. Art. 40 CCPR, ausführlich zu diesem Verfahren *I. Boerefijn*, *The Reporting Procedure under the Covenant on Civil and Political Rights. Practice and Procedures of the Human Rights Committee*, 1999, S. 175ff.; *E. Klein*, *The Reporting System under the International Covenant on Civil and Political Rights*, in: ders. (ed.), *The Monitoring System of Human Rights Treaty Obligation*, 1998, S. 17ff.

## 2. Die einzelnen Staatenberichte

### Venezuela

Im März 2001 legte Venezuela dem Ausschuß seinen dritten periodischen Bericht vor<sup>14</sup>.

Einige Bestimmungen der neuen Verfassung Venezuelas werden vom Ausschuß in den Diskussionen und seinen Concluding Observations als durchaus positiv bewertet, insbesondere im Grundrechtsbereich und bezüglich der Einbeziehung völkerrechtlicher Verträge auf innerstaatlicher Ebene<sup>15</sup>.

Sehr problematisch bleiben aber die weitergehenden erheblichen Übergriffe der Sicherheitskräfte und die enorme Zahl von Untersuchungshäftlingen, die lange Zeit auf ihr Verfahren zu warten haben. Bedenken bestehen auch bezüglich der Unabhängigkeit der Justiz.

Wie in so vielen lateinamerikanischen Staaten kritisiert der Ausschuß auch in Venezuela die weitverbreitete Diskriminierung der Frau. Die Gleichstellung ist praktisch, aber weitestgehend auch im rechtlichen Bereich, längst nicht erreicht und von den Vorgaben des CCPR weit entfernt<sup>16</sup>.

Der Ausschuß fordert Venezuela im Rahmen des neuen Follow-up nach Art. 70 Abs. 5 VerfO auf, innerhalb eines Jahres Informationen über die getroffenen staatlichen Maßnahmen zur Beseitigung der genannten Kritikpunkte bereitzustellen<sup>17</sup>. Im übrigen wurde die Frist für den vierten periodischen Bericht auf den 1. April 2005 festgelegt.

### Dominikanische Republik

Die Dominikanische Republik stellte im März 2001 ihren insgesamt fünften Staat-

tenbericht<sup>18</sup> vor, der allerdings völlig unzureichend war.

Der Ausschuß hebt hervor, daß in der neuen Verfassung zumindest einige mit den CCPR unvereinbare Vorschriften gestrichen wurden.

Folgende Kritikpunkte erscheinen dem Ausschuß so wichtig, daß auch hier der Staat aufgefordert wurde, im Rahmen des Follow-ups bereits nach einem Jahr über die Abhilfemaßnahmen zu berichten<sup>19</sup>:

Das Hauptproblem im menschenrechtlicher Hinsicht wird in schweren Übergriffen der Sicherheitskräfte gesehen, die zu Verletzungen von Artikel 6, 7 und 9 CCPR führen. Ferner werden keine ausreichenden unabhängigen Untersuchungen möglich gemacht.

Auch die Gefängnisbedingungen liegen weit unter dem Niveau des CCPR.

Ein weiteres schwerwiegendes Problem ist die Behandlung der ethnischen Haitianer, die in großer Zahl (und sehr oft illegal) in der Dominikanischen Republik leben, weitgehend schutzlos sind und deshalb unter ganz elenden Bedingungen hausen. Wahllose Massenabschiebungen, denen nach Berichten auch nationalisierte Haitianer (also eigene Staatsangehörige) zum Opfer fallen und die zu Trennungen von Familienmitgliedern führen, werden häufig berichtet<sup>20</sup>.

Auch hier legt der Ausschuß den Termin für den fünften periodischen Bericht auf den 1. April 2005 fest.

### Usbekistan

Sehr zum Ungünstigen entwickelt haben sich die Verhältnisse in Usbekistan. Dies ist vom Ausschuß im März 2001, anlässlich der Erstberichterstattung des Landes<sup>21</sup> festzustellen gewesen.

<sup>14</sup> U.N.-Doc. CCPR/C/VEN/98/3.

<sup>15</sup> U.N.-Doc. CCPR/CO/71/VEN vom 26. April 2001, Ziff. 3f.

<sup>16</sup> U.N.-Doc. CCPR/CO/71/VEN, Ziff. 5ff.

<sup>17</sup> U.N.-Doc. CCPR/CO/71/VEN, Ziff. 30; vgl. zum neuen Verfahren oben Fn. 8.

<sup>18</sup> U.N.-Doc. CCPR/C/DOM/99/3.

<sup>19</sup> U.N.-Doc. CCPR/CO/71/DOM vom 26. April 2001, Ziff. 24.

<sup>20</sup> U.N.-Doc. CCPR/CO/71/DOM, Ziff. 6ff.

<sup>21</sup> U.N.-Doc. CCPR/C/UZB/99/1.



Der Ausschuß hebt ausdrücklich hervor, daß die politischen Schwierigkeiten des Landes seit der Unabhängigkeit im Jahre 1991 berücksichtigt werden. Er würdigt auch die Bemühungen des Staates, Gesetze in Einklang mit den internationalen Verpflichtungen zu bringen, denen es sich seitdem unterworfen hat. So sei die Regierung bereit, ihre völkerrechtlichen humanitären Pflichten zu befolgen und Delegationen des Internationalen Komitees vom Roten Kreuzes zur Inspektion von Gefängnissen in das Land zu lassen<sup>22</sup>.

Seit etwa 1997 gibt es eine offensichtliche politische Rückwärtsbewegung in kommunistische Zeiten mit den entsprechenden politischen und rechtsstaatlichen Beschränkungen.

Der Ausschuß äußert sich höchstbesorgt über die verheerenden und unvorstellbaren Bedingungen in den usbekischen Gefängnissen. Der Staat weigerte sich zudem, über das die Zahl und das Schicksal derjenigen Personen zu berichten, die zum Tode verurteilt wurden.

Es fehlt eine gerichtliche Kontrolle staatlicher Maßnahmen, die um so notwendiger wäre, als glaubwürdig von einer großen Zahl willkürlicher Verhaftungen, Folterungen oder sonstiger menschenunwürdiger Verhaltensweisen und Machtmißbrauch durch die Sicherheitskräften berichtet wird.

Viele Gefangene werden 72 Stunden inhaftiert, bevor sie über die Anklage informiert werden.

Frauen werden in allen gesellschaftlichen Bereichen diskriminiert und sind hilflos gewalttätigen Übergriffen – auch im häuslichen Bereich – ausgesetzt.

Eine über tausend ethnische Tadschiken betreffende gewaltsame Umsiedlungsaktion hat zu erheblichem Aufsehen geführt und Opfer gefordert; die verlassenen Dörfer wurden später planmäßig zerstört. Dies wurde vom Ausschuß als offenkundiger Verstoß gegen Artikel 12 CCPR bemängelt.

<sup>22</sup> U.N.-Doc. CCPR/CO/71/UZB vom 26. April 2001, Ziff. 4.

In den Diskussionen haben die Regierungsvertreter die Aktionen mit der Verbesserung der Lebensverhältnisse in der Region gerechtfertigt. Die beschriebene Aktion scheint aber auch als Vorwand zu dienen, um mögliche Oppositionsbewegungen auszuschalten.

Hierfür sprechen auch extrem hohe Voraussetzungen einer (gesetzlich notwendigen) Registrierung politischer Parteien, auch sonstiger, insbesondere religiöser und menschenrechtlicher Vereinigungen, die in Usbekistan gelten<sup>23</sup>.

Innerhalb eines Jahres soll auch Usbekistan Bericht über diejenigen Maßnahmen erstatten, die gegen vom Ausschuß als besonders gravierend angesehenen Zustände unternommen wurden<sup>24</sup>. Der Termin für den periodischen Staatenbericht wurde auf den 1. April 2004 festgesetzt.

### Kroatien

Deutliche Verbesserungen zeichnen sich hingegen im Erstbericht Kroatiens nach dem Tod des ehemaligen Präsidenten Tudjman und den erfolgten Neuwahlen ab. Die Delegation, die im März 2001 den Erstbericht präsentierte, war zudem sachkundig und bemüht, umfassende Auskunft zu geben<sup>25</sup>.

Besonders positiv wurde vom Ausschuß die Bereitschaft der Regierung hervorgehoben, mit dem Internationalen Strafgerichtshof für das ehemalige Jugoslawien in Den Haag zusammenzuarbeiten<sup>26</sup>.

Hauptproblem ist natürlich nach wie vor die Wiederintegration ethnischer Serben und der Muslime. Sorge bereitete auch der Umstand, daß die Aufarbeitung der menschenrechtlichen Verbrechen in der Zeit

<sup>23</sup> U.N.-Doc. CCPR/CO/71/UZB, Ziff. 6ff. (23f.).

<sup>24</sup> U.N.-Doc. CCPR/CO/71/UZB, Ziff. 30.

<sup>25</sup> U.N.-Doc. CCPR/C/HRV/99/1.

<sup>26</sup> U.N.-Doc. CCPR/CO/71/HRV vom 30. April 2001, Ziff. 3ff.

nach der Unabhängigkeit nicht gründlich genug vorangetrieben wird<sup>27</sup>.

### Syrien

Nach vierundzwanzig Jahren (!) Verzögerung ist im März 2001 der zweite Bericht Syriens vorlegt worden<sup>28</sup>.

Mit dem Präsidentenwechsel scheint auch hier etwas in Bewegung zu kommen, zum Beispiel im Bereich der Presse. Der Ausschuß ist jedoch bei der Formulierung der positiven Aspekte in den Concluding Observations sehr zurückhaltend<sup>29</sup>.

Der Bericht und die Darlegungen der Delegation sind offensichtlich bemüht, alles, was in Syrien geschieht, uneingeschränkt positiv darzustellen. Die Wahrheit sieht wohl sehr viel anders aus:

So wird die Frage des Ausschusses nach dem Schicksal der Libanesen nicht beantwortet, die nach Berichten von Menschenrechtsorganisationen in großer Zahl im Libanon von syrischen Streitkräften verhaftet und nach Syrien verschleppt worden sind. Dort wurde ihnen teils der Prozeß gemacht, teilweise blieben sie aber auch ohne Verfahren jahrelang unter menschenunwürdigen Umständen in Haft.

Auch die Fragen zur Todesstrafe bleiben offen: Weder die Zahl, noch die genaue Situation derjenigen, die zum Tode verurteilt wurden, konnte vom Ausschuß in Erfahrung gebracht werden. Dasselbe gilt für außergerichtliche Hinrichtungen und Verschwindenlassen von Personen.

Eine Gewaltenteilung besteht der Sache nach nicht: Die allmächtige Staatspartei, an der Spitze der Präsident, beherrscht das Land in allen Bereichen.

Auch die Regelungen zur Freizügigkeit der Bürger sind nach Auffassung des Ausschusses nicht paktkonform: So ist es in Syrien erforderlich – ähnlich übrigens wie seinerzeit in der DDR –, für alle Auslandsreisen ein Exilvisum zu erlangen. Die in Art. 12 CCPR garantierte Ausreisefreiheit ist hierdurch unverhältnismäßig beschränkt.

Keinerlei Angaben werden natürlich zur Situation der Frauen in Syrien gemacht. Auch hier ergeben sich aber bereits aus den Rechtsbestimmungen viele Probleme: Dort ist nicht nur die Reduzierung des Heiratsalters für Mädchen auf 13 Jahre vorgesehen, es gibt zum Beispiel auch die Möglichkeit der Zwangsehe. Dies kritisiert der Ausschuß als eklatanten Verstoß gegen Art. 24 und 23 CCPR, der die freie Wahl beider Ehepartner vorsieht<sup>30</sup>.

Zu diesen und weiteren Diskussionspunkten wünscht der Ausschuß innerhalb der nächsten 12 Monate im Rahmen des Follow-up einen Zwischenbericht. Die Frist für den dritten periodischen Bericht wurde auf den 1. April 2003 festgelegt<sup>31</sup>. Auch dieser sehr zeitnahe Termin verdeutlicht die Besorgnis des Ausschusses über die Situation in Syrien.

### Niederlande einschließlich der niederländischen Antillen, einschließlich Aruba

Die Niederlande legten den dritten periodischen Bericht im Juli 2001 vor<sup>32</sup>, der sich auch auf die menschenrechtliche Situation auf den niederländischen Antillen und Aruba bezieht.

In bezug auf den europäischen Teil der Niederlande lobte er die Errichtung des Amtes eines unabhängigen nationalen Ombudsmanns, der vom Parlament ernannt wird und dessen Befugnisse sich auf nationale, regionale und kommunale Ebene erstrecken.

<sup>27</sup> U.N.-Doc. CCPR/CO/71/HRV, Ziff. 7ff.

<sup>28</sup> U.N.-Doc. CCPR/C/SYR/2000/2. Damit stellt Syrien sogar einen doppelten Rekord auf, denn der Erstbericht hatte nur eine Seite umfaßt, nun führt Gambia, dessen Erstbericht im Juni 1985 eingereicht wurde, mit 16 Jahren Verspätung die Liste der säumigen Staaten an; vgl. U.N.-Doc. A/56/40 Vol. I, S. 29.

<sup>29</sup> Vgl. die mageren Formulierungen in U.N.-Doc. CCPR/CO/71/SYR vom 24. April 2001, Ziff. 3f.

<sup>30</sup> U.N.-Doc. CCPR/CO/71/SYR, Ziff. 20.

<sup>31</sup> U.N.-Doc. CCPR/CO/71/SYR, Ziff. 30.

<sup>32</sup> U.N.-Doc. CCPR/C/NET/99/3 und CCPR/C/NET/99/3/Add.1.

Besonders intensiv diskutiert der Ausschuß die Vereinbarkeit der Regelungen zur Euthanasie und zum betreuten Sterben (assisted suicide) mit Art. 2 und 6 CCPR, der dem Staat die Pflicht auferlegt, das Recht auf Leben zu schützen. Die Regelung sehe zwar nicht die Straflosigkeit von Euthanasie oder betreutem Sterben vor, dennoch sei eine Vorverlegung des Todeszeitpunkts durch menschliche Einwirkung mit allergrößter Aufmerksamkeit zu beobachten und zu untersuchen. Es sei insoweit auch die Entsensibilisierung der gesellschaftlichen Kräfte auf längere Sicht zu befürchten. Der Ausschuß begrüßt daher die Gesetzesänderungen, die aufgrund einer intensiven öffentlichen Debatte über die rechtlichen und ethischen Aspekte in den Niederlanden erfolgt sind (das Reformgesetz ist mittlerweile am 1. April 2002 in Kraft getreten)<sup>33</sup>. Sie hätten insoweit zu einer gewissen rechtlichen Absicherung des Verfahrens geführt. Faktisch bliebe die Situation hingegen unverändert, so daß auch in Zukunft mit 2000 Fällen pro Jahr zu rechnen sei.

Besondere Bedenken hat der Ausschuß angesichts der Anwendung der Regeln auch auf Jugendliche, die das 12. Lebensjahr vollendet hätten; bei 16-18jährigen kann ferner sogar das Einverständnis der Sorgeberechtigten ersetzt werden, wenn der Jugendliche die Bedeutung seiner Entscheidung einschätzen kann.

Als deutlichen Verstoß des Art. 6 CCPR bewertet der Ausschuß die Berichte über die zwar illegale, aber nach unabhängigen Berichten praktizierte Tötung schwerbehinderter Babys durch Krankenhauspersonal.

Im Hinblick auf Art. 7 CCPR werden medizinische Untersuchungen an Menschen, wobei diese auch an Minderjährigen oder anderen Personen, die keine eigene Willenserklärung abgeben können, durchgeführt werden können, als sehr problematisch angesehen: Sie seien bereits aufgrund von sehr allgemeinen Kriterien zulässig.

Die Niederlande werden daher aufgefordert, diese Praxis zu überprüfen und sicherzustellen, daß z.B. eine umfassende Aufklärung über die Risiken der Untersuchung erfolgt und das Recht auf Leben auch bei einem möglichen wissenschaftlichen Erfolg immer höherwertig eingestuft wird<sup>34</sup>.

Mit Blick auf den Strafvollzug auf den niederländischen Antillen sind ganz andere Probleme vom Ausschuß thematisiert worden: Im Strafvollzug sind dort zwar rein physisch Verbesserungen zu verzeichnen, doch gibt es immer noch viele gewaltsame Übergriffe des Wachpersonals auf die Gefangenen, das Fehlen eines abhängigen Justizapparates und veraltete Strafvorschriften zu beklagen. Der Ausschuß fordert ferner die Gleichstellung von nicht-ehelichen Kindern auf den Antillen im Erbrecht<sup>35</sup>.

Auf Aruba sind wichtige Rechtsschutzmechanismen verbessert worden, die offizielle Beschwerdestelle der Polizei sei hingegen lediglich errichtet worden und müsse dringend in Kraft gesetzt werden. Der Ausschuß mahnt die Niederlande ebenfalls, im Lichte des Art. 26 CCPR auf Aruba den besseren Schutz ausländischer Arbeiter im Arbeitsrecht sicherzustellen<sup>36</sup>.

Zu diesen Punkten wünscht der Ausschuß nach Art. 70 Abs. 5 VerfO Informationen über die ergriffenen Maßnahmen und setzt im übrigen die Frist für den vierten periodischen Bericht der Niederlande einschließlich der niederländischen Antillen und Aruba auf den 1. August 2006 fest<sup>37</sup>.

<sup>33</sup> Vgl. dazu auch MRM 2001, S. 69f.

<sup>34</sup> U.N.-DOC. CCPR/CO/72/NET vom 27. August 2001, Ziff. 5ff.; 6f.

<sup>35</sup> U.N.-DOC. CCPR/CO/72/NET, Ziff. 16f.

<sup>36</sup> U.N.-DOC. CCPR/CO/72/NET, Ziff. 23ff.

<sup>37</sup> U.N.-DOC. CCPR/CO/72/NET, Ziff. 27.

## Tschechische Republik

Die tschechische Delegation stellte den ersten Staatenbericht im Juli 2001 vor<sup>38</sup>.

Der Ausschuß hebt positiv die Bemühungen des Landes hervor, seit dem Übergang zur Demokratie im Jahre 1989 die rechtlichen Vorschriften in Übereinstimmung mit internationalen Verpflichtungen zu bringen<sup>39</sup>.

Dennoch werden in vielen Lebensbereichen erhebliche menschenrechtliche Defizite aufgezeigt. So ist es um Minderheiten im Land schlecht bestellt: Überdurchschnittlich viele Roma-Kinder besuchen spezielle Schulen für geistig behinderte Kinder, was auf eine stereotype Behandlung oder Beurteilung hindeuten könnte. Diese Behandlung ist unvereinbar mit dem Diskriminierungsverbot aus Art. 26 CCPR, da damit allen diesen Kindern der Zugang zu einer weiterführenden Schulbildung verwehrt ist<sup>40</sup>.

Ferner bringen die Ausschußmitglieder ihre Besorgnis über berichtete polizeiliche Übergriffe auf Angehörige der Roma-Minderheit zum Ausdruck.

In diesem Zusammenhang rügt der Ausschuß die polizeilichen Strukturen: In der Tschechischen Republik führt das Innenministerium die Aufsicht über die Polizei; Beschwerden über Menschenrechtsverstöße der Polizei und diesbezügliche strafrechtliche Ermittlungen werden allein durch eine interne polizeiliche Inspektion durchgeführt. Ein solches System kann keine Objektivität und Glaubwürdigkeit gewährleisten, es scheine eher die Straflosigkeit polizeilicher Handlungen zu fördern und damit einen Verstoß gegen Art. 2, 7 und 9 CCPR darstellen<sup>41</sup>.

Als schweren Verstoß gegen das Verbot der unwürdigen Behandlung von Personen in Haft (Art. 10) wertet der Ausschuß schließlich die Verhältnisse in den völlig überfüllten Gefängnissen<sup>42</sup>.

Der Ausschuß wünscht zu diesen Punkten Follow-up Informationen innerhalb eines Jahres, die Frist für den zweiten tschechischen Staatenbericht wird auf den 1. August 2005 festgelegt<sup>43</sup>.

## Monaco

Auch Monaco hatte seinen Erstbericht vorgelegt, der im Juli 2001 vom Ausschuß geprüft wurde<sup>44</sup>. Daß es sich um den ersten Staatenbericht handelt, ist nicht auf einen „Verzug“ bei der Berichterstellung zurückzuführen, sondern darauf, daß – eigentlich überraschend – das Fürstentum den CCPR erst im Jahre 1997 unterzeichnet hat<sup>45</sup>.

Als erfreulich wird vom Ausschuß die Unterzeichnung des zweiten Zusatzprotokolls zum CCPR zur Abschaffung der Todesstrafe im Jahre 2000 registriert. Er forderte hingegen, die Zahl der – insgesamt sechs – Auslegungserklärungen zum CCPR zu reduzieren.

Besonders genau untersucht und kritisiert der Ausschuß die sehr antiquierten politische Strukturen und Rechtsvorschriften in diesem europäischen Land: Zur Ausweisung oder Abschiebung von Ausländern ist keinerlei Rechtfertigung oder Begründung seitens der staatlichen Behörde erforderlich, das Strafgesetzbuch sieht immer noch „Exil“ als strafrechtliches Regulierungsinstrument vor und viele zivilrechtliche Normen wirken sich diskriminierend für Frauen aus<sup>46</sup>.

<sup>38</sup> U.N.-Doc. CCPR/C/CZE/2000/1 vom 4. Mai 2000. Die Tschechische Republik ist – nach der Aufteilung der ehemaligen Tschechoslowakei – im Jahre 1993 dem Pakt beigetreten.

<sup>39</sup> U.N.-Doc. CCPR/CO/72/CZE vom 27. August 2001, Ziff. 3.

<sup>40</sup> U.N.-Doc. CCPR/CO/72/CZE, Ziff. 9.

<sup>41</sup> U.N.-Doc. CCPR/CO/72/CZE, Ziff. 15f.

<sup>42</sup> U.N.-Doc. CCPR/CO/72/CZE, Ziff. 19

<sup>43</sup> U.N.-Doc. CCPR/CO/72/CZE, Ziff. 27.

<sup>44</sup> U.N.-Doc. CCPR/C/MCO/99/1 vom 15. Mai 2000.

<sup>45</sup> Die Ratifikation des Zivilpakts durch Monaco ist am 28. August 2000 erfolgt. Der Zivilpakt ist für das Fürstentum schließlich am 28. November 2000 in Kraft getreten.

<sup>46</sup> U.N.-Doc. CCPR/CO/72/MCO vom 28. August 2001, Ziff. 4ff.

Zu diesen Fragen wünscht der Ausschuß im Rahmen des Follow-up des Staatenberichtsverfahrens Informationen über die ergriffenen Maßnahmen; der zweite Staatenbericht schließlich soll bis zum 1. August 2006 eingereicht werden<sup>47</sup>.

### Guatemala

Ebenfalls im Juli 2001 prüfte der Ausschuß den zweiten Staatenbericht Guatemalas<sup>48</sup>. In diesem Land waren – nicht nur im Hinblick auf die Arbeit der Wahrheitskommission – viele Fortschritte im menschenrechtlichen Bereich zu konstatieren: Banden wurden entwaffnet, Fortbildungsmaßnahmen für die Polizei eingeführt und viele Verbesserungen mit dem Ziel der Errichtung einer unabhängigen Justiz und der Verwaltung erreicht<sup>49</sup>.

Noch immer aber lassen sich zahlreiche interne Schwierigkeiten ausmachen, die zu einer Fülle von Menschenrechtsverletzungen führen und die Gegenwart überschatten.

Gerügt wurde die – weiter zunehmende – Zahl der verhängten Todesurteile im Land<sup>50</sup>.

Auch Frauen werden in vielerlei Hinsicht diskriminiert. Sie nehmen in keinem gesellschaftlichen Bereich eine verantwortungsvolle Position ein. Abtreibung ist in Guatemala ausnahmslos verboten und mit hohen Strafen belegt<sup>51</sup>.

Der Ausschuß zeigt sich besonders besorgt über außergerichtliche Hinrichtungen und die Bedingungen in den Gefängnissen, insbesondere die Dauer und Umstände in der Untersuchungshaft<sup>52</sup>.

Diese elementaren Fragen konnten auch in der Diskussion mit der Delegation nicht abschließend geklärt werden. Daher wünscht der Ausschuß zu diesen beiden letztgenannten Problempunkten innerhalb eines Jahres detaillierte Auskunft über die ergriffenen Maßnahmen.

Die Frist für die Einreichung des nächsten Staatenberichts wurde auf den 1. August 2005 festgelegt<sup>53</sup>.

### Nordkorea

Besonders erfreut war der Ausschuß darüber, während der Sommersession 2001 den zweiten periodischen Bericht Nordkoreas<sup>54</sup> prüfen zu dürfen.

Die Freude bezieht sich insoweit allerdings weniger auf den Inhalt als auf die Tatsache der Existenz eines zweiten Berichtes und der darin zum Ausdruck gebrachten Bereitschaft der kommunistischen Regierung, den Dialog mit dem Ausschuß fortzusetzen: Nachdem Korea nämlich im Jahre 1981 dem CCPR beigetreten war, in den Jahren 1983/84 auch den Erstbericht eingereicht hatte<sup>55</sup>, kündigte das kommunistische Land im Jahre 1997 den CCPR<sup>56</sup>. Die Kündigung wurde vom Ausschuß – der Zivilpakt enthält ja anders als das 1. Fakultativprotokoll keine Kündigungsklausel – für völkerrechtlich unzulässig und unwirksam erklärt<sup>57</sup>.

<sup>47</sup> U.N.-Doc. CCPR/CO/72/MCO, Ziff. 23.

<sup>48</sup> U.N.-Doc. CCPR/C/GTM/99/2.

<sup>49</sup> U.N.-Doc. CCPR/CO/72/GTM, vom 27. August 2001, Ziff. 2ff.

<sup>50</sup> U.N.-Doc. CCPR/CO/72/GTM, Ziff. 17.

<sup>51</sup> U.N.-Doc. CCPR/CO/72/GTM, Ziff. 19 und 25.

<sup>52</sup> U.N.-Doc. CCPR/CO/72/GTM, Ziff. 12ff. und 23.

<sup>53</sup> U.N.-Doc. CCPR/CO/72/GTM, Ziff. 31.

<sup>54</sup> U.N.-Doc. CCPR/C/PRK/2000/2 vom 4. Mai 2000.

<sup>55</sup> Vgl. U.N.-Doc. CCPR/C/22/ADD 3 vom 24. Oktober 1983 und CCPR/C/22/ADD 5 vom 2. April 1984.

<sup>56</sup> Am 25. August 1997 erhielt der Generalsekretär der Vereinten Nationen das entsprechende Schreiben der nordkoreanischen Regierung.

<sup>57</sup> Vgl. den General Comment Nr. 26, U.N.-Doc. CCPR/C/21/Rev.1/Add.8 und den Brief des Vorsitzenden des Ausschusses an den nordkoreanischen Botschafter vom 29. Oktober 1997, in dem die Auffassung des Ausschusses klaren Ausdruck fand, U.N.-Doc. A/53/40, Vol. I, Ziff. 413, Anm. 1.

Seitdem waren die Bemühungen erfolglos geblieben, Nordkorea zur Einhaltung der Pflichten nach dem CCPR bewegen.

Auch an den sehr höflichen, ja fast zurückhaltenden Formulierungen in den Concluding Observations kann man erkennen, daß der Ausschuß die Einreichung des zweiten Berichts trotz seiner Mängel als ein äußerst positives Signal bewertet und die „zarten Bande“ nicht gleich wieder abreißen lassen möchte.

Der Ausschuß bedankt sich für die ausführlichen Informationen über die innerstaatliche Rechtslage, vermißt hingegen Informationen über die praktische Menschenrechtssituation im Land. Menschenrechtsverletzungen werden pauschal geleugnet. Es werden keine Angaben zur Verwirklichung der Paktrechte im Land<sup>58</sup> gemacht und generell die Verwirklichung aller menschenrechtlichen Gewährleistungen behauptet.

Diese für Diktaturen und geschlossene Gesellschaften typische Taktik macht es dem Ausschuß natürlich schwer, eine effektive Prüfung des Berichts vorzunehmen.

Besonderes Besorgnis erregen jedoch im Hinblick auf das Folterverbot (Art. 7) Berichte über das äußerst brutale Vorgehen von Vollstreckungsbeamten und die große Zahl von Mißhandlungen in den Gefängnissen<sup>59</sup>.

Der Ausschuß bedauert ebenfalls, keine ausreichende Antworten auf die Fragen nach der Verwirklichung der Religionsfreiheit, der Meinungs- und Pressefreiheit und Versammlungsfreiheit im Land erhalten zu haben<sup>60</sup>.

Obwohl die Delegation versicherte, daß der Frauenhandel im Land nicht existiert und verboten ist, äußerten sich die Experten besorgt über anderslautende Berichte verschiedener Nichtregierungsorganisationen und der Sonderberichterstatterin über

Gewalt gegen Frauen. Eine solche Praxis stellen einen offenen Verstoß gegen Art. 8 CCPR dar, der die Versklavung verbietet<sup>61</sup>.

Der Staat wird aufgefordert, im Rahmen des Follow-up über Maßnahmen zu diesen Punkten zu berichten; die Frist für die Einreichung des dritten periodischen Berichts legte der Ausschuß auf den 1. Januar 2004 fest<sup>62</sup>.

### Ukraine

Im Oktober 2001 diskutierten die Experten den fünften Staatenbericht der Ukraine<sup>63</sup>.

Auch hier bedauert der Ausschuß in seinen Concluding Observations, daß darin keine Fakten über die menschenrechtliche Wirklichkeit enthalten sind und keine konkreten Angaben gemacht werden, wie die einzelnen Paktgewährleistungen verwirklicht werden<sup>64</sup>.

Allerdings vermerken die Ausschußmitglieder deutliche Verbesserungen der menschenrechtlichen Situation im Land seit dem letzten Bericht: So wurde beispielsweise die Todesstrafe abgeschafft, auch während eines Kriegs<sup>65</sup>.

Noch immer aber läßt sich eine Fülle von Menschenrechtsverletzungen in der Ukraine ausmachen: Wie in vielen ehemaligen kommunistischen Ländern ist Gewalt ein großes Problem: Häusliche Gewalt gegenüber Frauen und polizeiliche Übergriffe – insbesondere in Gefängnissen und gegenüber der Roma-Minderheit – werden von den Ausschußmitgliedern kritisiert<sup>66</sup>. Oft geht diese Gewalt Hand in Hand mit rassistischen und antisemitischen Einstellungen.

<sup>58</sup> U.N.-Doc. CCPR/CO/72/PRK vom 27. Juli 2001, Ziff. 2.

<sup>59</sup> U.N.-Doc. CCPR/CO/72/PRK, Ziff. 15.

<sup>60</sup> U.N.-Doc. CCPR/CO/72/PRK, Ziff. 22ff.

<sup>61</sup> U.N.-Doc. CCPR/CO/72/PRK, Ziff. 26.

<sup>62</sup> U.N.-Doc. CCPR/CO/72/PRK, Ziff. 29f.

<sup>63</sup> U.N.-Doc. CCPR/C/UKR/99/5 vom 16. November 2000.

<sup>64</sup> U.N.-Doc. CCPR/CO/73/UKR vom 12. November 2001, Ziff. 2.

<sup>65</sup> U.N.-Doc. CCPR/CO/73/UKR, Ziff. 5.

<sup>66</sup> U.N.-Doc. CCPR/CO/73/UKR, Ziff. 10 und 13ff.

Auch das Justizsystem wirft zahlreiche Probleme auf: Beschuldigte werden nicht unverzüglich dem Richter vorgeführt und erhalten keinen Rechtsbeistand, die Dauer der Untersuchungshaft ist zu lang. So wird vom Ausschuß neben der Behebung dieser Mißstände auch die Verbesserung der Haftbedingungen gefordert: Überfüllte Gefängnisse, in denen es keine ausreichende Nahrung und medizinische Betreuung gibt und oft gefoltert wird, sind an der Tagesordnung<sup>67</sup>.

Schließlich kritisieren die Experten die Praxis des Frauenhandels als eklatanten Verstoß gegen das Sklavereiverbot<sup>68</sup>.

Die Ukraine wird aufgefordert, notwendige Schritte einzuleiten, um den Schutz der Angehörigen von Minderheitengruppen im Land sicherzustellen<sup>69</sup>.

Zu diesen Punkten muß im Rahmen des Follow-up innerhalb eines Jahres vorab informiert werden, der sechste periodische Bericht der Ukraine soll bis zum 1. November 2005 angefertigt werden<sup>70</sup>.

### Vereinigtes Königreich und die überseeischen Gebiete.

Bei der Prüfung des insgesamt fünften Staatenberichtes des Vereinigten Königreiches, Nordirlands und der überseeischen Gebiete (Bermuda-, Virgin-, Cayman-, Falklandinseln, Gibraltar, Montserrat, St. Helena und das Britische Territorium in Indischen Ozean)<sup>71</sup> im Oktober 2001 wurde vor allem die Verabschiedung des Human Rights Act im Vereinigten Königreich im Jahre 1998<sup>72</sup> gelobt. Auch wenn sich dies allein auf die innere Umsetzung der EMRK bezieht, wird der Schutz des

Individuums verbessert. Auch die Abschaffung der Todesstrafe in allen Überseegebieten positiv hervorgehoben<sup>73</sup>.

Der Ausschuß drückt hingegen Bedauern darüber aus, daß der Human Rights Act in der Mehrzahl der überseeischen Gebiete keine Anwendung findet; insgesamt ist in diesen Gebieten die Verwirklichung der Paktgewährleistungen schwächer und uneinheitlich. Besonders in den Ländern, die keine in der Verfassung verbürgten Grundrechte besitzen, fehlt eine gesicherte Rechtsgrundlage für die Geltendmachung einer Paktgewährleistung. Die Experten mahnen daher eine Inkorporierung der Paktrechte in die jeweiligen Rechtsordnungen an<sup>74</sup>.

Mit Besorgnis beobachtet der Ausschuß die sehr weitreichenden Maßnahmen zur Bekämpfung des Terrorismus im Vereinigten Königreich. Die weiten Beschränkungen der Grund- und Menschenrechte werfen verschiedene Probleme im Zusammenhang mit Art. 4 CCPR auf<sup>75</sup>.

Kritik üben die Experten ferner daran, daß die Ermordung verschiedener in Nordirland inhaftierter Personen – unter ihnen auch ein Menschenrechtsanwalt – selbst nach einer langen Zeit keine unabhängige und gründliche Nachforschung und Aufklärung erfahren habe und die Verantwortlichen noch nicht verfolgt würden<sup>76</sup>.

Angesichts der Zunahme schwerer rassistischer Übergriffe und ethnisch motivierter Ausschreitungen im Königreich fordert der Ausschuß einen verbesserten Schutz der verletzlichen Gruppenangehörigen, effektive Maßnahmen zur Beseitigung von Fremdenfeindlichkeit und vor allem zur

<sup>67</sup> U.N.-Doc. CCPR/CO/73/UKR, Ziff. 15ff.

<sup>68</sup> U.N.-Doc. CCPR/CO/73/UKR, Ziff. 18.

<sup>69</sup> U.N.-Doc. CCPR/CO/73/UKR, Ziff. 23.

<sup>70</sup> U.N.-Doc. CCPR/CO/73/UKR, Ziff. 26.

<sup>71</sup> U.N.-Doc. CCPR/C/UK/99/5 und CCPR/C/OKOT/99/5 vom 11. April 2000.

<sup>72</sup> Der Human Rights Act ist schließlich im Jahre 2000 in England, im Jahre 2001 in Schottland in Kraft getreten.

<sup>73</sup> U.N.-Doc. CCPR/CO/73/UK; U.N.-Doc. CCPR/CO/73/UKOT vom 6. Dezember 2001, Ziff. 3 und 22.

<sup>74</sup> U.N.-Doc. CCPR/CO/73/UK; U.N.-Doc. CCPR/CO/73/UKOT, Ziff. 23.

<sup>75</sup> U.N.-Doc. CCPR/CO/73/UK; U.N.-Doc. CCPR/CO/73/UKOT, Ziff. 6.

<sup>76</sup> U.N.-Doc. CCPR/CO/73/UK; U.N.-Doc. CCPR/CO/73/UKOT, Ziff. 8.

Vorbeugung entsprechender gewaltsamer Konflikte im Land<sup>77</sup>.

Zu diesen Punkten wünscht der Ausschuß geeignete Informationen im Rahmen des Follow-up. Der nächsten Staatenbericht des Vereinten Königreichs, der Überseegebiete und der Kanalinseln ist schließlich bis zum 1. November 2006 zu erstellen<sup>78</sup>.

### Schweiz

Der zweite Staatenbericht der Schweiz<sup>79</sup> wurde im Oktober 2001 vor dem Ausschuß diskutiert.

Der Ausschuß lobt in seinen Concluding Observations die Aufrechterhaltung eines hohen Menschenrechtsstandards und die grundsätzliche Erfüllung der Paktverpflichtungen. So wird auch die Aufnahme eines Grundrechtskatalogs in die Landesverfassung positiv hervorgehoben<sup>80</sup>.

Der Ausschuß kritisiert allerdings, daß die Schweiz bei der Ratifizierung des Zivilpaktes zahlreiche Vorbehalte angebracht hat, und fordert die Regierung zu einer kritischen Überprüfung dieser Entscheidung auf.

Besorgt äußern sich die Experten zu vielfältigen rechtlichen und faktischen Ungleichbehandlungen von Staatsangehörigen und Ausländern. Insbesondere die große Zahl illegal im Land arbeitender Ausländer sind dauerhaft der Gefahr von Ausbeutung ausgesetzt.

Vor allem ausländische Ehefrauen, die beim Scheitern der Ehe keine Aufenthalts-

verlängerung erhalten und ausgewiesen werden, laufen aus diesem Grund ständig Gefahr, in eine ausbeuterische Abhängigkeit von ihren Ehemännern zu geraten<sup>81</sup>.

Auch die zunehmende Zahl von ausländergefeindlichen Zwischenfällen erregt die Besorgnis der Experten.

Nach Berichten sei es im Zusammenhang mit der Abschiebung von Ausländern wiederholt zur Anwendung exzessiver Gewalt und menschenunwürdiger Behandlung gekommen. Dieses mit Art. 6 und 7 CCPR unvereinbare Verhalten habe in verschiedenen Fällen sogar zum Tod des Deportierten geführt<sup>82</sup>.

Zu diesen Punkten wünscht der Ausschuß im Rahmen des Follow-up innerhalb eines Jahres Informationen. Bis zum 1. November 2006 soll der dritte Staatenbericht eingereicht werden.

### Aserbaidtschan

Aserbaidtschan legte seinen Zweitbericht<sup>83</sup> vor, der ebenfalls im Oktober 2001 vom Ausschuß geprüft wurde.

Das Land befindet sich wie auch andere Nachfolgestaaten der Sowjetunion immer noch in einer sehr schwierigen politischen und wirtschaftlichen Lage. Die Ausschußmitglieder heben daher in den Concluding Observations<sup>84</sup> ausdrücklich die Bemühungen des Landes hervor, angesichts einer immer noch andauernden Phase schwieriger Umgestaltung die Rolle der Zivilgesellschaft zu stärken und Menschenrechtsstandards durch entsprechende gesetzgeberische Maßnahmen zu verwirklichen. So würdigt der Ausschuß die Verfassungsbestimmung, nach der internationales Recht im Falle der Nichtübereinstimmung mit nationalem Recht Vorrang genießt.

<sup>77</sup> U.N.-Doc. CCPR/CO/73/UK; U.N.-Doc. CCPR/CO/73/UKOT, Ziff. 11.

<sup>78</sup> U.N.-Doc. CCPR/CO/73/UK; U.N.-Doc. CCPR/CO/73/UKOT, Ziff. 40; vgl. zur Aufforderung des Ausschusses, in Zukunft auch die Kanalinseln in den Staatenbericht einzubeziehen F. Brinkmeier, Bericht über die Arbeit des Menschenrechtsausschusses der Vereinten Nationen aus dem Jahre 2000, Teil I, in: MRM 1/2001, S. 5ff. (7).

<sup>79</sup> U.N.-Doc. CCPR/C/CH/98/2 vom 6. September 1999.

<sup>80</sup> U.N.-Doc. CCPR/CO/73/CH vom 12. November 2001, Ziff. 3.

<sup>81</sup> U.N.-Doc. CCPR/CO/73/CH, Ziff. 15.

<sup>82</sup> U.N.-Doc. CCPR/CO/73/CH, Ziff. 13.

<sup>83</sup> U.N.-Doc. CCPR/C/AZE/99/2 vom 4. Mai 2000.

<sup>84</sup> U.N.-Doc. CCPR/CO/73/AZE vom 12. November 2001, Ziff. 3.



Positiv wird auch die Abschaffung der Todesstrafe im Jahre 1998 und die Ratifikation des 2. Fakultativprotokolls zum Pakt bewertet<sup>85</sup>.

In vielen Bereichen ist nach der Auffassung der Experten die innerstaatliche Rechtslage aber die innerstaatliche Rechtslage hingegen mit Art. 4 CCPR, der auch in Krisenzeiten menschenrechtliche Mindeststandards festlegt. Entsprechende Einschränkungsmöglichkeiten sind im nationalen Recht unpräzise ausgestaltet und vage formuliert, so daß die Gefahr einer mißbräuchlichen Anwendung besteht<sup>86</sup>.

An diesen Stellen kann man deutlich erkennen, daß es in Aserbaidschan – wie auch in anderen Nachfolgestaaten der Sowjetunion, z.B. in Kirgistan – eine Rückwendung zu autoritären Strukturen gibt, die einen negativen Einfluß auf die Entfaltung individueller Freiheitsrechte hat<sup>87</sup>.

So stellte der Ausschuß auch deutliche Defizite bei der Durchführung unabhängiger Wahlen im Land fest<sup>88</sup>.

Ebenfalls in dieses Bild fügen sich die Feststellungen des Ausschusses zu den Kommunikationsgrundrechten: Die Experten rügen weitreichende Beeinträchtigungen und Beschränkungen von Meinungs- und Pressefreiheit, Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit.

Eine unabhängige Berichterstattung in Medien, aber auch die Aktivitäten von Menschenrechtsorganisationen werden in vielfältiger Weise behindert. Die Regierung wird daher aufgefordert, durch geeignete Maßnahmen sicherzustellen, daß Beschränkungen dieser elementaren Menschenrechte in einer Demokratie nur im Rahmen der Paktbestimmungen möglich seien<sup>89</sup>.

Schließlich wirft auch das Justizsystem zahlreiche Probleme auf: Beschuldigte werden nicht unverzüglich dem Richter vorgeführt und erhalten keinen Rechtsbeistand, die Dauer der Untersuchungshaft ist zu lang. Kritik äußert er auch an den Bedingungen in den Gefängnissen im Land, weil ihm verschiedentlich über Folter, unmenschliche Behandlung und Amtsmissbrauch durch Vollzugspersonal berichtet wurde. Diese Vorfälle würden zudem oft nicht untersucht und die Verantwortlichen nicht bestraft<sup>90</sup>.

Die Armut im Land fördert zudem die Gewaltbereitschaft gegenüber Frauen, den Menschenhandel und die sexuelle Ausbeutung von Frauen und Kindern. Insgesamt beklagen die Experten die untergeordnete Rolle der Frau und ein stereotypes, traditionelles Rollenverständnis. Auch häusliche Gewalt gegenüber Frauen ist ein weitverbreitetes Phänomen. Aufgrund der völlig untergeordneten Rolle besitzen die Frauen zumeist auch keine Kenntnis über die ihnen zustehenden Rechte.

Der Ausschuß mahnt daher bei der Regierung effektive Maßnahmen und strafbewehrte Verbote an, um eine strikte Verfolgung solcher menschenverachtenden Praktiken wie des Frauenhandels und häusliche Gewalt gegenüber Frauen zu gewährleisten<sup>91</sup>.

Der Ausschuß fordert auch Aserbaidschan auf, zu diesen Punkten im Rahmen des Follow-up zu berichten und setzt für den dritten Staatenbericht eine Frist bis zum 1. November 2005<sup>92</sup>.

*(Wird fortgesetzt)*

<sup>85</sup> U.N.-Doc CCPR/CO/73/AZE, Ziff. 4ff.

<sup>86</sup> U.N.-Doc CCPR/CO/73/AZE, Ziff. 8

<sup>87</sup> Der erste Staatenbericht Kirgistan wurde im Jahre 2000 vom Ausschuß untersucht, U.N.-Doc. CCPR/C/113/Add.1.; zu den Feststellungen vgl. *Brinkmeier*, Anm. 78, S. 10f.

<sup>88</sup> U.N.-Doc CCPR/CO/73/AZE, Ziff. 24.

<sup>89</sup> U.N.-Doc CCPR/CO/73/AZE, Ziff. 22 und 23.

<sup>90</sup> U.N.-Doc CCPR/CO/73/AZE, Ziff. 10.

<sup>91</sup> U.N.-Doc CCPR/CO/73/AZE, Ziff. 15ff.

<sup>92</sup> U.N.-Doc CCPR/CO/73/AZE, Ziff. 27.

## Einstellungen gegenüber Minderheiten in der Europäischen Union

Sebastian Seibert

Im Auftrag der Europäischen Stelle zur Beobachtung von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit (EUMC) führte das österreichische Forschungsinstitut SORA eine Untersuchung über die Einstellungen gegenüber Minderheiten und Immigranten in den EU-Mitgliedstaaten durch, deren Ergebnisse im März 2001 präsentiert wurden. Dabei handelte es sich um die Folgestudie einer Untersuchung aus dem Jahr 1997, die eine besorgniserregend hohe Zahl negativer Einstellungen zu Tage gebracht hatte. Im Rahmen der Eurobarometer-2000-Erhebung wurden in den 15 EU-Staaten insgesamt 16.078 Menschen befragt.

Im folgenden werden die grundlegenden Ergebnisse vorgestellt und einzelne Aspekte beispielhaft beleuchtet, wobei der Schwerpunkt auf den Untersuchungsergebnissen für Deutschland liegt. Die vollständige Eurobarometer-Erhebung ist als 64-seitige Veröffentlichung erhältlich bzw. kann im Internet von der EUMC-Netzseite <http://eumc.eu.int> heruntergeladen werden.

### I. Empirische Ergebnisse

In der Zeit von 1997 bis 2000 haben sich die Einstellungen der EU-Bürger gegenüber Minderheitengruppen in widersprüchlicher Weise verändert.

Einerseits befürworten viele Bürger Maßnahmen, die das Zusammenleben von Mehr- und Minderheiten fördern sollen. Die Unterstützung derartiger Maßnahmen hat in den letzten drei Jahren zugenommen.

Andererseits äußerte eine Mehrheit der Befragten auch Ängste gegenüber den

Minderheitengruppen, in denen sie eine Bedrohung des sozialen Friedens und des Wohlstandes sehen; ihr Anteil ist im Vergleichszeitraum gestiegen.

Hintergrund der Sorgen sind die Furcht vor Arbeitslosigkeit, dem Verlust sozialer Absicherung und einem Absinken des Bildungsstandards. Eine geringe aber relevante Zahl von EU-Bürgern fühlt sich durch die Existenz von Minderheiten persönlich beeinträchtigt.

Einer multikulturellen Gesellschaft stehen die meisten EU-Bürger positiv gegenüber. Zwar haben sich die Meinungen darüber, ob Minderheiten allgemein eine Bereicherung des kulturellen und sozialen Lebens darstellen, nicht verändert. Die Zahl derjenigen, die Immigranten als eine Bereicherung des kulturellen Lebens des Landes betrachten, ist jedoch gestiegen (von 33 % im Jahr 1997 auf 48 % im Jahr 2000).

Des weiteren lehnt eine große Mehrheit Repatriierungsprogramme ab.

Jeder fünfte EU-Bürger befürwortet eine kulturelle Assimilierung der Minderheiten im Sinne einer Aufgabe der eigenen Kultur, bevor sie als vollakzeptierte Mitglieder in die Gesellschaft aufgenommen werden. In diesem Punkt gab es keine Veränderung gegenüber 1997.

In 13 Mitgliedstaaten übersteigt die Zahl der „aktiv Toleranten“ die Zahl der „Intoleranten“. Die bei weitem größte Gruppe bilden jedoch die „passiv Toleranten“ und die „Ambivalenten“. Ein Viertel aller EU-Bürger wurde der Gruppe der Ambivalenten zugeordnet, da sie sich sowohl positiv als auch negativ gegenüber Minderheiten äußerten. Dieser Teil der Gesellschaft sollte als derjenige betrachtet werden, der in

seiner Haltung am stärksten von Vorgaben aus der Politik beeinflusst wird.

In einigen Ländern war der Anteil an „weiß nicht“ oder gar keinen Antworten auf Fragen nach der Haltung gegenüber Minderheiten sehr hoch, da es sich dort um ein politisch sensibles Thema handelte.

Die Faktoren, die am besten Aufschluß über die Haltung gegenüber Minderheiten geben, sind Wahlverhalten, Bildung, familiäre Beziehungen zu Personen anderer Rasse,<sup>1</sup> Religion, Nationalität oder Kultur, ebenso wie Erfahrung mit Arbeitslosigkeit.

Ein höherer Bildungsgrad ist demnach üblicherweise mit positiveren Einstellungen verbunden.

Familiäre Beziehungen (Eltern oder Großeltern anderer Nationalität, Rasse, Religion oder Kultur als die eigene), haben, mit beachtenswerten Ausnahmen, im Allgemeinen ebenfalls eine positivere Haltung zur Folge.

Erfahrung mit Arbeitslosigkeit hingegen führt oft zu negativeren Einstellungen.

## II. Einstellungsdimensionen

Zur Auswertung der Umfragedaten bediente sich SORA der exploratorischen Faktorenanalyse, die es erlaubt, eine Vielzahl von Fragen auf wenige Dimensionen von Einstellungen zu reduzieren.

### *Schuldzuweisung an Minderheiten*

Diese Dimension umfaßt Einstellungen, die Angst vor sozialen Konflikten und Verlust von wirtschaftlichem Status ausdrücken.

### *Unterstützung für politische Maßnahmen zur Verbesserung des Zusammenlebens*

Die zweite Dimension beinhaltet Einstellungen gegenüber verschiedenen Maßnahmen, die einer Verbesserung der Beziehungen zwischen Angehörigen unterschiedlicher Rassen, Religionen und Kulturen dienen sollen.

Die Frage lautete: Was sollte getan werden, um die Beziehungen zwischen Menschen unterschiedlicher Rasse, Religion und Kultur zu verbessern?

### *Beschränkte Aufnahme*

Die Dimension ‚Beschränkte Aufnahme‘ umfaßt Fragen, die der Bemessung des Grades der Akzeptanz (Aufnahme ohne Beschränkung, Aufnahme mit Beschränkung, keine Aufnahme) von Zuwanderern dienen, unterschieden nach Herkunft und Grund der Migration.

### *Anwesenheit störend*

In einer weiteren Dimension wurde ermittelt, ob sich die Befragten durch Meinungen, Bräuche und Lebensweisen von Angehörigen einer anderen Volksgruppe persönlich beeinträchtigt fühlen.

### *Multikultureller Optimismus*

Bei den Fragen, aus denen sich diese Dimension zusammensetzt, ging es darum, inwiefern für die Befragten Minderheitengruppen eine Bereicherung des kulturellen und gesellschaftlichen Lebens darstellen.

### *Repatriierung von Zuwanderern*

Unter dieser Dimension sind negative Einstellungen gegenüber im Land legal (oder illegal) lebenden Immigranten aus Nicht-EU-Staaten zusammengefaßt, insbesondere in Beziehung zu Bedingungen für eine etwaige Rückführung der Immigranten in ihre Herkunftsländer.

<sup>1</sup> Die Europäische Stelle zur Beobachtung von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit lehnt Theorien, die die Menschheit in getrennte Rassen aufzuteilen versuchen, strikt ab. Der Gebrauch des Terminus „Rasse“ bedeutet keine Akzeptanz derartiger Theorien.

### *Kulturelle Assimilierung*

Die letzte Dimension umfaßt Fragen hinsichtlich der Haltung gegenüber einer kulturellen Assimilierung der Minderheiten.

### **III. Toleranz und Intoleranz in der Europäischen Union**

Anhand von sechs der sieben Dimensionen erstellte SORA eine Typologie der in der EU lebenden Menschen in Bezug auf ihre Haltung gegenüber Minderheitengruppen. Die Dimension 'Schuldzuweisung an Minderheiten' mußte dabei aufgrund mangelnder Vergleichbarkeit ausgeschlossen werden. Nach dieser Typologie wird zwischen vier Gruppen unterschieden: aktiv tolerant, intolerant, ambivalent und passiv tolerant.

- **Aktiv tolerant**

Als „tolerant“ eingestufte Personen (21 % der EU-Bevölkerung) empfinden die Anwesenheit von Menschen aus verschiedenen Minderheitengruppen nicht als störend. Sie vertreten die Ansicht, daß Minderheitengruppen eine Bereicherung der Gesellschaft darstellen und fordern nicht deren Assimilierung. Diese Gruppe unterstützt weder eine Repatriierung noch eine restriktive Aufnahme von Zuwanderern. Unter ihnen ist die Befürwortung von politischen Maßnahmen zur Bekämpfung des Rassismus am stärksten.

- **Intolerant**

Als intolerant eingestufte Personen (14 % der EU-Bevölkerung) haben eine sehr negative Haltung gegenüber Minderheitengruppen. Sie empfinden die Anwesenheit dieser Menschen als störend und betrachten Minderheiten nicht als eine Bereiche-

rung der Gesellschaft darstellen. Sie fordern eine umfassende Assimilierung. Darüber hinaus befürwortet diese Gruppe die Repatriierung und eine sehr restriktive Aufnahme von Zuwanderern.

- **Ambivalent**

Als ambivalent eingestufte Personen (25 % der EU-Bevölkerung) haben eine zwiespältige Haltung gegenüber Minderheitengruppen. Einerseits glauben sie nicht, daß Minderheiten einen positiven Beitrag zur Gesellschaft leisten. Zudem äußern sie den starken Wunsch nach Assimilierung der Minderheitengruppen. Andererseits empfinden sie sie nicht als störend.

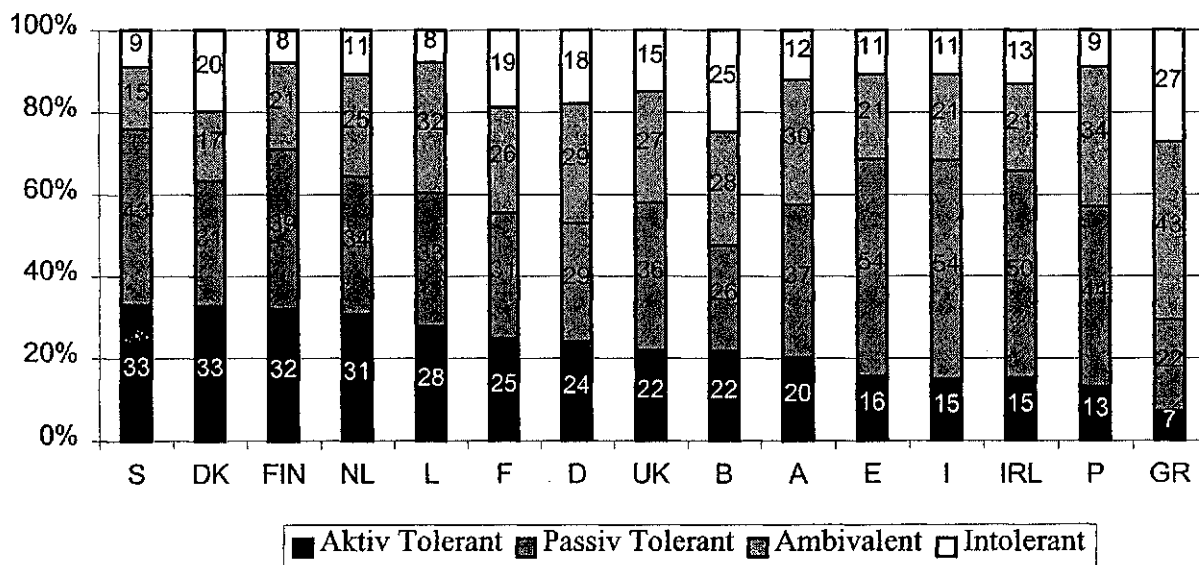
In ihrer Haltung gegenüber „restriktiver Aufnahme“ und „Repatriierung“ weist diese Gruppe Mittelwerte auf.

Die Gruppe zeigt keine Unterstützung für politische Maßnahmen zur Bekämpfung von Rassismus.

- **Passiv tolerant**

Als passiv tolerant eingestufte Personen (39 % der EU-Bevölkerung) haben allgemein positive Einstellungen gegenüber Minderheitengruppen, zeigen jedoch keine Unterstützung für politische Maßnahmen zu Gunsten von Minderheiten. Sie empfinden diese nicht als störend und sind der Ansicht, daß sie eine Bereicherung der Gesellschaft darstellen können. Daher sind sie nicht dafür, daß Minderheiten ihre eigene Kultur aufgeben und die der Mehrheit annehmen. Passive Toleranz drückt sich durch mittlere Werte bei der „restriktiven Aufnahme“ aus. Die Gruppe unterstützt weder politische Maßnahmen zur Bekämpfung von Rassismus, noch befürwortet sie die Repatriierung von Immigranten.

Abb. 1: Typologie nach Land



### Sozio-demographische Einflüsse

SORA analysierte, ob sozio-demographische Faktoren einen Einfluß auf die Umfrageergebnisse haben.

Obwohl zu diesem Zweck teilweise auch Daten herangezogen werden mußten, die nicht gänzlich miteinander vergleichbar sind, wurden EU-Durchschnittswerte verwendet, um eine Vorstellung von möglichen Zusammenhängen zu vermitteln.

Dabei konnten keine geschlechterspezifische Unterschiede festgestellt werden. In keiner der sieben Dimensionen gibt es maßgebliche Differenzen zwischen den Antworten von Frauen und Männern.

In allen Dimensionen zeigte sich, daß die Antworten umso negativer ausfielen, je älter die Befragten waren, was für eine Zunahme negativer Einstellungen mit dem Alter sprechen würde. Es ist jedoch zu bedenken, daß die jüngeren Bevölkerungsschichten in der Regel von besseren Ausbildungssystemen und höheren Bildungsstandards profitieren konnten, d.h. daß ältere Menschen unter Umständen weniger gebildet sind als jüngere. Somit könnte es sich bei dem Alterseffekt bezüglich der Einstellungen gegenüber Minderheiten teilweise auch um eine Folge von Bildungsunterschieden handeln.

Tatsächlich äußerten Personen mit höherem Ausbildungsgrad weniger negative Einstellungen gegenüber Minderheiten als Personen mit geringerer Bildung. Die Unterschiede zwischen denen, die mit 15 Jahren oder jünger, und denen, die im Alter zwischen 16 und 20 die Schule verlassen haben, sind eher gering. Eine größere Differenz in den Antworten besteht zwischen den Menschen, die vor Erreichen des 20. Lebensjahres, und denen, die mit 20 oder danach ihre Ausbildung abgeschlossen haben. Zieht man lediglich die Personen in Betracht, die bereits ihre Ausbildung abgeschlossen haben, ist nach wie vor ein Alterseffekt (je älter, desto negativere Einstellungen) feststellbar; wenn auch - korrigiert durch den Bildungsfaktor - deutlich reduziert.

Auf einer 10-Punkte-Skala von politisch links (0, 1) bis rechts (9, 10), nehmen negative Einstellungen gegenüber Minderheiten zu, je höher der Wert ist, zu dem sich die Befragten zugeordnet haben.

Personen, die sich selbst als zugehörig zu einer Minderheit verstehen, tendieren dazu, negativere Einstellungen gegenüber Minderheitengruppen zu haben als Personen, die sich zur Mehrheit rechnen. Diese Differenz in den Zahlen besteht auch dann fort, wenn die Angaben von Alters- und

Bildungseffekten korrigiert werden. Eine mögliche Erklärung dieses Phänomens könnte eine größere Angst vor wirtschaftlichem und sozialem Wettbewerb unter Angehörigen verschiedener Minderheiten sowie zwischen bereits etablierten Minderheiten und neuen Einwanderungsströmen sein. Aus den Daten geht nicht hervor, ob sich die negativen Einstellungen auf die eigene oder auf eine andere Minderheitengruppe beziehen.

Die für die EU insgesamt errechneten Werte treffen jedoch nicht auf alle Mitgliedstaaten im gleichen Umfang zu. In Frankreich, Belgien, Italien, Irland, Schweden, den Niederlanden und dem Vereinigten Königreich ähneln die Zahlen denen des EU-Durchschnitts. In allen anderen Staaten weisen einige Dimensionen negativere Einstellungen unter Minderheitengruppen, andere negativere Einstellungen der Mehrheitsbevölkerung aus.

#### IV. Gesamtüberblick und einzelne Ergebnisse

Im folgenden soll nun ein Überblick über die Ergebnisse zu den einzelnen Einstellungsdimensionen gegeben werden. Dabei

wird jeweils eine Frage aus jeder Dimension beispielhaft herausgegriffen.

#### *Schuldzuweisung an Minderheiten*

Im Vergleich zu 1997 hat in der EU die Zahl derjenigen zugenommen, die in der Anwesenheit von Menschen aus Minderheitengruppen einen Grund für Gefühle der Unsicherheit sehen (um 5 %). Der Anteil der Befragten, die dieser Aussage nicht zustimmten, nahm im selben Zeitraum um 4 % ab.

Ein extremer Einstellungswandel in Bezug auf diesen Punkt hat sich in den letzten drei Jahren in Irland vollzogen. Während im Jahr 1997 lediglich 16 % der Iren die Tendenz zur Zustimmung zu dieser Aussage äußerten, waren es drei Jahre später 42 %.

Insgesamt weisen die Menschen in Dänemark, Belgien, Frankreich und den Niederlanden die stärkste Tendenz auf, Minderheiten für Mißstände im Land verantwortlich zu machen. In Spanien und Italien scheinen dagegen solche fremdenfeindlichen Ängste am geringsten zu sein.

Tabelle 1 faßt die Ergebnisse zusammen.

**Tab. 1: Die Anwesenheit Angehöriger von Minderheiten ist ein Grund für Unsicherheit**

	1997			2000		
	Tendiere zuzustimmen	Tendiere nicht zuzustimmen	Weiß nicht	Tendiere zuzustimmen	Tendiere nicht zuzustimmen	Weiß nicht
Griechenland	66	27	8	77	19	3
Dänemark	60	33	8	60	33	7
Belgien	59	31	10	56	35	9
Frankreich	46	45	10	51	41	8
Deutschland	41	37	22	46	34	19
Niederlande	34	59	7	45	44	11
Österreich	45	37	18	44	39	17
Irland	16	61	23	42	43	14
Luxemburg	29	57	14	40	47	13
Italien	28	56	16	38	46	16
Spanien	27	55	19	34	56	11
Verein. Königreich	33	50	18	32	48	20
Finnland	24	67	9	32	61	8
Schweden	21	65	15	24	66	10
EU	37	47	16	42	43	15
Portugal*	45	38	17	45	41	14

\*Zahlen nicht mit denen der anderen Länder vergleichbar

### *Unterstützung für politische Maßnahmen zur Verbesserung des Zusammenlebens*

Während der Umfragegespräche wurden den Befragten verschiedene Maßnahmen zu einer Verbesserung des Zusammenlebens von Minderheits- und Mehrheitsbevölkerung vorgeschlagen.

Portugal und Griechenland weisen die stärkste Ablehnung von Maßnahmen zur Verbesserung des Zusammenlebens von Menschen unterschiedlicher Rassen, Religionen und Kulturen auf. Italien, Spanien, Österreich, Deutschland und Belgien bilden eine Mittelgruppe. Die höchste Zustimmung für derartige Maßnahmen wurde in Schweden, Luxemburg, Frankreich und Dänemark beobachtet.

Jeder fünfte EU-Bürger (21 %) stimmt der Aussage zu, daß Angehörige dieser Minderheiten zu einer Teilnahme am politischen Leben des Landes ermuntert werden sollten. Unter den Mitgliedsstaaten können in dieser Frage vier Gruppen unterschieden werden:

Dänemark und Schweden weisen den höchsten Grad an Zustimmung zu einer politischen Partizipation der Minderheiten auf (etwa 40%). In Luxemburg, Finnland, den Niederlanden, Deutschland und Großbritannien liegt die Zustimmungsrate etwas über dem EU-Durchschnitt (25 % bis 29 %). Länder wie Belgien, Österreich und Frankreich zeigen ähnliche Werte wie auf EU-Ebene. Sowohl Südeuropäer (Spanier, Italiener, Griechen und Portugiesen) als auch Iren offenbarten einen gewissen Widerwillen, Minderheiten zu einer Beteiligung am politischen Leben zu animieren (11 % bis 16 %).

Die Unterstützung für die Förderung von Chancengleichheit hat seit 1997 um 2 % zugenommen. Den höchsten Zuwachs dabei verzeichneten Belgien (8 %) und Dänemark (7 %). Ein Rückgang der Zustimmung wurde in Spanien (-5 %) Frankreich (-4 %) und Griechenland (-2 %) festgestellt.

*Tab. 2: Förderung der Chancengleichheit auf allen Gebieten des gesellschaftlichen Lebens*

	1997	2000	Differenz
Niederlande	50	51	+1
Luxemburg	42	44	+2
Finnland	41	43	+2
Frankreich	46	42	-4
Spanien	44	39	-5
Vereinigtes Königreich	37	39	+2
Belgien	30	38	+8
Schweden	33	37	+4
Portugal	33	36	+3
Deutschland	32	35	+3
Österreich	31	35	+4
Dänemark	27	34	+7
Griechenland	33	31	-2
Irland	28	31	+3
Italien	25	31	+6
EU	35	37	+2

### *Beschränkte Aufnahme*

Verschiedene Gruppen von Menschen kommen in die EU-Staaten mit dem Wunsch, dort zu arbeiten, sich niederzulassen oder einfach zu überleben, wie Flüchtlinge, Asylsuchende, Gastarbeiter, Menschen aus muslimischen Ländern, Osteuropa oder anderen EU-Mitgliedsstaaten. Die Einstellungen gegenüber diesen Gruppen wurden von SORA zu einer Dimension zusammengefügt: Personen, die dazu tendieren, eine dieser Gruppen zu akzeptieren, neigen auch dazu, alle anderen zu akzeptieren.

Der höchste Anteil an negativen Einstellungen kann in dieser Dimension in Deutschland, Belgien und dem Vereinigten Königreich beobachtet werden, während Schweden, Spanier und Dänen am offensten gegenüber Ausländern sind.

Bezüglich der Akzeptanz von Menschen aus muslimischen Ländern ergibt sich folgendes Bild:

In Schweden (35 %), Spanien und Italien (beide 30 %), sowie in Dänemark (27 %) werden Angehörige dieser Gruppe am ehesten akzeptiert. Negative Einstellungen gegenüber Arbeitern aus muslimischen Ländern sind am stärksten in Deutschland (lediglich 6 % uneingeschränkte Akzeptanz) verbreitet. Sie sind aber auch in Luxemburg, Griechenland, den Niederlan-

den, Belgien, Österreich und Frankreich (zwischen 9 % und 14 % uneingeschränkte Akzeptanz) greifbar.

Die höchsten Prozentsätze vollständiger Ablehnung wurden für Deutschland (30 %), Belgien (30 %) und Luxemburg (26 %) festgestellt (Abb. 2).

Abb. 2: Akzeptanz von Menschen aus muslimischen Ländern, die in der EU arbeiten wollen

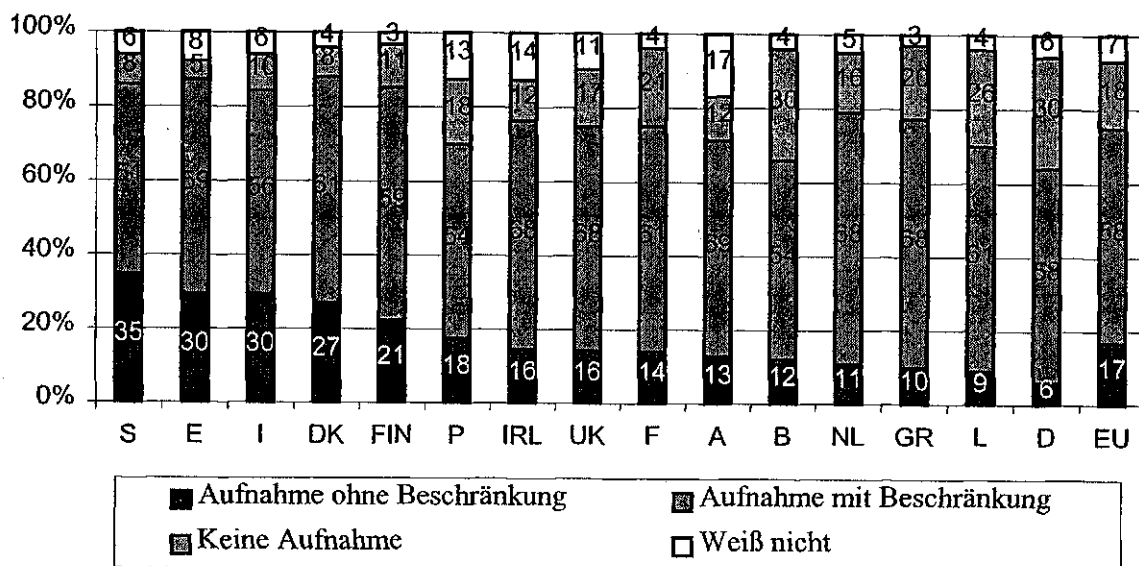
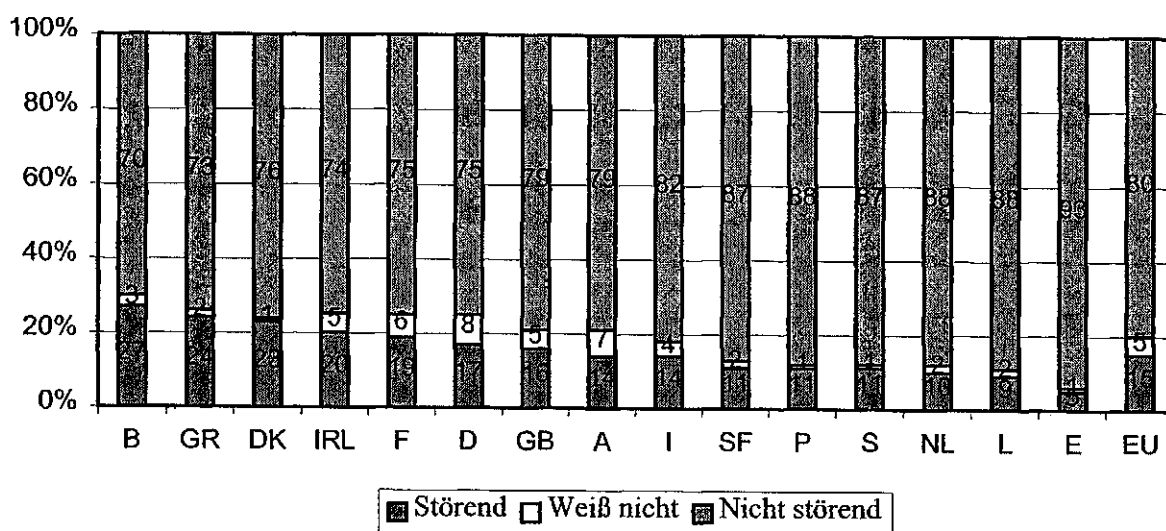


Abb. 3: Fühlen Sie sich durch die Anwesenheit von Menschen anderer Rasse in Ihrem täglichen Leben gestört?





### *Anwesenheit störend*

Eine Minderheit der EU-Bürger empfindet die Anwesenheit von Minderheiten im Alltag als störend. Hinter diesen Gefühlen steht eine allgemeine Grundhaltung gegenüber Außenseitern. Personen, die sich durch religiöse Minderheiten gestört fühlen, tendieren dazu, die selben Gefühle gegenüber rassistischen oder nationalen Minderheiten zu haben.

Insgesamt ist das Gefühl, im täglichen Leben durch Angehörige dieser Minderheiten beeinträchtigt zu sein, am stärksten in Griechenland, Dänemark und Belgien verbreitet. Die Menschen in Luxemburg, Finnland und Spanien sind in diesem Punkt am tolerantesten.

15 % der Befragten gaben an, die Anwesenheit von Menschen einer anderen Rasse in ihrem täglichen Leben als störend zu empfinden. Am höchsten sind die Zahlen für Belgien (27 %), Griechenland (24 %) und Dänemark (23 %), am niedrigsten für Spanien (5 %) (s. Abb. 3).

### *Multikultureller Optimismus*

Eine Mehrheit der EU-Bürger zeigt positive Einstellungen gegenüber Minderheiten im Sinne von multikulturellem Optimismus.

Eine Vielfalt an Religionen, Rassen und Nationalitäten wird als eine ‚Bereicherung‘ und ‚gute Sache‘ anerkannt oder auch als eine ‚Stärke der Gesellschaft‘ angesehen.

Allgemein finden diese Einschätzungen in Griechenland am wenigsten Zustimmung. Ebenfalls eher pessimistisch, jedoch nicht im selben Maße wie in Griechenland, äußerten sich die Befragten in Belgien, Deutschland, Österreich und Irland. Die Menschen in Finnland, Spanien und Schweden sind am optimistischsten.

In Österreich hat die Zahl derjenigen, die der Aussage ‚Es ist für jede Gesellschaft gut, wenn sie sich aus Menschen verschiedener Rassen, Religionen und Kulturen zusammensetzt.‘ von beinahe dreiviertel

aller Befragten auf etwas mehr als die Hälfte (52 %) abgenommen. Ein Rückgang konnte ebenfalls in Irland, Luxemburg, Portugal und dem Vereinigten Königreich festgestellt werden, eine Zunahme dagegen in Dänemark und Belgien.

Auf EU-Ebene hat die Tendenz, dieser Aussage nicht zuzustimmen, in der Zeit von 1997 bis 2000 mit einer Steigerung von 21 % auf 24 % signifikant zugenommen. Die Veränderung des sogenannten multikulturellen Optimismus lassen sich aus Tabelle 3 ablesen.

### *Repatriierung von Zuwanderern*

Eine Repatriierung aller Zuwanderer findet nur bei einer Minderheit der EU-Bürger Zustimmung. In Deutschland und Luxemburg ist die Befürwortung einer Repatriierung dabei am größten.

Diese Forderung erfährt mehr Zuspruch, wenn sie auf Immigranten aus Nicht-EU-Staaten eingeschränkt wird.

EU-weit hat die Tendenz, der Aussage: ‚Alle legal im Land lebenden Zuwanderer aus Nicht-EU-Ländern sollten in ihr Heimatland zurückgeschickt werden.‘ zuzustimmen, um 2 % zugenommen. Im Vereinigten Königreich ist der Prozentsatz derjenigen, die sich gegen ein Zurückschicken aller Immigranten aus Nicht-EU-Ländern aussprachen, von 71 % im Jahr 1997 auf 58 % im Jahr 2000 zurückgegangen. Gleichzeitig ist in etwa gleichem Maße der Anteil an zustimmenden und „weiß nicht“-Antworten gestiegen.

Eine ähnliche Tendenz kann in den Niederlanden beobachtet werden, wenngleich die Niederlande in der Ablehnung von Repatriierungsmaßnahmen nach wie vor über dem EU-Durchschnitt liegen. Als liberalstes Land erwies sich Dänemark, wo die Zustimmung zur Repatriierung von 15 % im Jahr 1997 auf 7 % im Jahr 2000 gefallen ist.

Tabelle 4 zeigt die Ergebnisse im Überblick.

**Tab. 3: Es ist für jede Gesellschaft gut, wenn sie sich aus Menschen verschiedener Rassen, Religionen und Kulturen zusammensetzt**

	1997			2000		
	Tendiere zuzustimmen	Tendiere nicht zuzustimmen	Weiß nicht	Tendiere zuzustimmen	Tendiere nicht zuzustimmen	Weiß nicht
Schweden	79	11	10	77	17	6
Spanien	74	12	15	75	13	12
Niederlande	76	18	6	74	20	6
Frankreich	74	19	7	71	21	8
Luxemburg	82	12	6	70	23	8
Vereinigtes Königreich	75	15	10	67	20	13
Dänemark	59	33	8	66	26	8
Finnland	67	21	12	65	26	9
Italien	62	21	17	65	23	12
Portugal	70	16	15	64	20	17
Irland	76	10	14	61	26	14
Belgien	52	35	13	56	35	9
Deutschland	55	27	18	53	31	16
Österreich	71	15	14	52	29	20
Griechenland	38	41	21	36	52	12
EU	66	21	13	64	24	12

**Tab. 4: Alle legal im Land lebenden Zuwanderer aus Nicht-EU-Ländern sollten in ihr Heimatland zurückgeschickt werden**

	1997			2000		
	Tendiere zuzustimmen	Tendiere nicht zuzustimmen	Weiß nicht	Tendiere zuzustimmen	Tendiere nicht zuzustimmen	Weiß nicht
Belgien	21	64	14	27	65	8
Griechenland	21	67	12	27	61	13
Luxemburg	14	77	9	25	67	9
Deutschland	28	53	20	24	56	20
Vereinigtes Königreich	15	71	14	22	58	20
Frankreich	20	74	6	21	71	8
Italien	16	71	13	19	73	9
Österreich	22	56	22	17	66	17
Portugal	16	67	17	17	66	17
Irland	8	69	23	16	64	20
Finnland	10	82	8	14	80	6
Niederlande	10	87	4	14	78	8
Schweden	9	82	9	12	81	8
Spanien	8	81	11	10	80	10
Dänemark	15	77	7	7	88	6
EU	18	69	13	20	67	13

## V. Einstellungen gegenüber Minderheiten in Deutschland

In Deutschland ist die Akzeptanz von Immigranten, insbesondere von denen, die in der EU arbeiten wollen, gering. Mehr als andere Europäer befürworten die Deutschen die Repatriierung von Zuwandern; die Unterstützung für derartige Maßnahmen hat allerdings in der Zeit von 1997 bis 2000 abgenommen. Der Prozentsatz an fehlenden Antworten ist recht hoch.

Im Vergleich zwischen West- und Ostdeutschland sind zwar Unterschiede erkennbar, es kann jedoch nicht generell behauptet werden, daß die Menschen in dem einen Teil Deutschlands negativere oder positivere Einstellungen gegenüber Minderheiten haben als in dem anderen. So ist der Anteil intoleranter Personen in West- und Ostdeutschland ähnlich hoch. Unterschiede werden erst durch eine Aufschlüsselung nach Altersgruppen deutlich.

Während in Westdeutschland 13 % der 15- bis 24-Jährigen als intolerant eingestuft werden, ist ihr Anteil in Ostdeutschland in dieser Altersgruppe doppelt so hoch (26%). Dagegen sind nur 17 % der älteren Generation (55-Jährige und älter) intolerant gegenüber 26 % im Westen. Im Westen gibt es viel mehr tolerante Jugendliche als im Osten, dagegen im Osten viel mehr ältere tolerante oder ambivalente Menschen als im Westen.

Intoleranz ist somit ein Phänomen der jungen Generation in Ostdeutschland und der älteren Generation in Westdeutschland, wie anhand Tabelle 5 deutlich wird.

Hinsichtlich der Haltung zu politischen Maßnahmen zur Verbesserung des Zusammenlebens sind zwei statistisch signifikante Unterschiede zwischen West- und Ostdeutschland erkennbar, wonach bei den Ostdeutschen gesetzliche Vorschriften auf stärkere Befürwortung treffen als bei den Westdeutschen.

So waren 38 % der Befragten in Ostdeutschland der Ansicht, daß Gesetze gegen Diskriminierung von Minderheiten-

gruppen die Beziehungen zwischen Menschen verschiedener Rassen, Religionen und Kulturen verbessern könnten. In Westdeutschland vertraten nur 30 % diese Meinung.

*Tab. 5: Typologie der Befragten in West- und Ostdeutschland nach ihrer Haltung gegenüber Minderheiten, unterteilt nach Altersgruppen*

	Jahre	Intolerant	Passiv tolerant	Aktiv tolerant	Ambivalent
West	15 - 24	13	35	29	23
	25 - 39	15	30	31	24
	40 - 54	14	29	22	34
	55 +	26	25	18	30
	Gesamt	18	29	24	28
Ost	15 - 24	26	30	25	18
	25 - 39	18	30	23	29
	40 - 54	12	35	22	31
	55 +	17	27	18	38
	gesamt	17	30	21	31

Die Auffassung, daß die Förderung der Einbeziehung dieser Minderheitengruppen in das politische Leben in Deutschland zu einer Verbesserung der Beziehungen führen würde, vertraten im Westen 27 % der Befragten. Im Osten waren es dagegen nur 23 %.

Auch in Bezug auf die Befürwortung von kultureller Assimilierung sind die Ostdeutschen stärker gesetzesorientiert: 68% (gegenüber 59 % der Westdeutschen) stimmen der Aussage zu, daß Angehörige dieser Minderheitengruppen diejenigen Bereiche ihrer Religion und Kultur aufgeben müssen, die eventuell mit dem Gesetz in Konflikt stehen, um vollständig akzeptierte Mitglieder der Gesellschaft zu werden.

Menschen aus muslimischen Ländern, die in der EU arbeiten wollen, werden am wenigsten vorbehaltlos akzeptiert. 8 % der befragten Westdeutschen und nur 4 % der befragten Ostdeutschen befürworten eine uneingeschränkte Aufnahme von Zuwandern aus muslimischen Ländern. Die

meisten Befragten (58 %) in Deutschland gaben an, Menschen aus muslimischen Ländern sollten mit Einschränkungen aufgenommen werden. In Ostdeutschland ist jeder Dritte (32 %) der Ansicht, daß Menschen aus muslimischen Ländern gar nicht aufgenommen werden sollten, im Westen teilten 29 % diese Auffassung. Im EU-Vergleich nimmt Deutschland in diesem Punkt den letzten Platz ein.

Am stärksten ist die Befürwortung der Aufnahme von Personen, die in ihrem Land unter Menschenrechtsverletzungen leiden und politisches Asyl beantragen, allerdings mit Beschränkung. 63 % der Westdeutschen und 69 % der Ostdeutschen haben sich dafür ausgesprochen. 18 % der Befragten in Westdeutschland sind für eine Aufnahme ohne Beschränkung, während 15 % jede Aufnahme ablehnen. Bei den Menschen in Ostdeutschland liegt dieser Anteil bei 16 % bzw. 10 %.

Bürger aus anderen EU-Ländern, die in Deutschland arbeiten, sind die am ehesten vorbehaltlos akzeptierten Zuwanderer.

## VI. Schlußfolgerungen

Aufgrund der Datenanalyse kommt die Untersuchung zu folgenden Schlußfolgerungen:

**Politische Führung.** Ein Viertel aller EU-Bürger kann als „ambivalent“ eingestuft werden. Aus den gesammelten Daten geht hervor, daß die Parteibindung ein Bestandteil des Kausalsystems ist, das für die Haltung gegenüber Minderheiten verantwortlich ist. Als „ambivalent“ eingestufte Personen sollten als diejenigen betrachtet werden, die am ehesten auf Vorgaben aus der Politik reagieren. Sich dieser Tatsache bewußt zu sein, kann Politikern helfen, Entscheidungen zu treffen.

**Arbeitslosigkeit.** Erfahrung von Arbeitslosigkeit und die Erwartung höherer Arbeitslosenraten steht in Zusammenhang

mit feindlicheren Einstellungen gegenüber Minderheiten. Sinkende Arbeitslosenzahlen vermindern möglicherweise Bedenken gegenüber Migration und Minderheiten.

**Wohlstand.** Da ein Großteil der sich in Fremdenfeindlichkeit äußernden Sorgen eine Minderung des Lebensstandards betreffen, würden politische Maßnahmen, die der breiten Bevölkerung das Gefühl geben, an steigendem Wohlstand und wirtschaftlichen Wachstum teilhaben zu können, signifikant zu einer Minderung fremdenfeindlicher Einstellungen beitragen. Dabei muß der Einfluss demographischer Entwicklungen beachtet und untersucht werden. Besondere Aufmerksamkeit sollte dabei den Menschen im Ruhestand entgegengebracht werden und der wachsenden Zahl älterer Menschen mit geringem Einkommen und geringen Erwartungen innerhalb dieser Gruppe. Fremdenfeindliche Einstellungen könnten in dieser Gruppe von Menschen zunehmen.

**Bildung.** Höhere Bildung korreliert eindeutig mit positiveren Einstellungen gegenüber Minderheiten. Dieser Zusammenhang sollte weitergehend untersucht werden, um herauszufinden, ob der Anstieg des Bildungsniveaus – ein stabiler Trend – auch zu toleranteren Einstellungen in Europa in den kommenden Jahrzehnten führt.

**Persönliche Beziehungen.** Persönliche Beziehungen zwischen Menschen unterschiedlicher Religion, Nationalität oder Hautfarbe fördern Toleranz und sollten daher unterstützt werden.

In den südeuropäischen Ländern scheinen andere Faktoren die Haltung gegenüber Minderheiten zu beeinflussen als im übrigen Europa. Die Analyse der Daten konnte für diese Länder Zusammenhänge – wie oben aufgeführt – nicht gesichert nachweisen.

## Der österreichische Menschenrechtsbeirat

Claudia Mahler\*

### Inhaltsübersicht

- I. Vorbemerkungen
- II. Entwicklung
- III. Gesetzliche Grundlage – rechtliche Entwicklung
- IV. Zusammensetzung und Organisation
- V. Aufgaben
- VI. Ergebnisse der Arbeit des Menschenrechtsbeirates – Ausblick

### I. Vorbemerkungen

Die österreichische Sicherheitspolizeigesetz-Novelle 1999<sup>1</sup> war eine viel beachtete und diskutierte Novelle in Österreich. Mit ihr wurde eine Stärkung der Polizeibefugnisse eingeführt, die sehr heftig diskutiert und kritisiert wurde. Außerdem wurde in dieser Novelle das Gremium des Menschenrechtsbeirates (MRB) eingerichtet, das den Bundesminister für Inneres (BMI) „in Fragen der Wahrung der Menschenrechte“ beraten soll. Dieses Gremium unterscheidet sich von ähnlichen bereits bestehenden Beiräten durch seine verfassungsrechtliche Verankerung.<sup>2</sup> Bedeutend ist auch die Unabhängigkeit und Weisungsfreiheit der Mitglieder des Menschenrechtsbeirates, die ebenfalls im Verfassungsrang verankert wurde. Bei der Einführung des Menschenrechtsbeirates gab es viele unterschiedliche

Meinungen und Gesichtspunkte. Das Spektrum reichte von „einzigartige europäische Einrichtung“<sup>3</sup> bis zum „mensenrechtlichen Feigenblatt“<sup>4</sup>.

Mit dem folgenden Beitrag stelle ich die Organisation, die Aufgaben und die bisherigen Arbeitsergebnisse des Menschenrechtsbeirates kurz dar. In einem späteren Aufsatz werde ich näher auf die Kommissionen eingehen, die ich an dieser Stelle nur erwähnen werde.

### II. Entwicklung

Nach zweimaligen Besuch des europäischen Komitees zur Verhütung von Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe (European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment, CTP) in den Jahren 1990 und 1994 in Österreich, wurde in beiden Abschlußberichten unter anderen Anregungen die Forderung nach einem Haftbeirat, der die Haftbedingungen in den Polizeifangenhäusern überprüfen sollte, gestellt. Aufgrund dieser wiederholten Empfehlungen nahm die Bundesregierung im Juni 1996 dazu Stellung und stellte fest, daß ein solches Gremium wünschenswert sei. Die tatsächliche Einführung bedürfe jedoch einer längerfristigen Planung, da ein solches Organ schließlich mit rechtlichen und tatsächlichen „Mitteln“ ausgestattet wer-

\* Dr. iur. Claudia Mahler, Lehrstuhl für Staatsrecht, Völker- und Europarecht an der Juristischen Fakultät der Universität Potsdam, ab 1. Juli im MenschenRechts-Zentrum der Universität Potsdam.

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

2 § 15a Sicherheitspolizeigesetz (SPG).

3 Beispielsweise Stellungnahme des Generalsekretärs von amnesty international, Heinz Pazelt, in: Der Standard vom 6. Juli 1999 („Kontrolle nicht Alibigremium“).

4 Vgl die Einschätzung des Abgeordneten Dr. Volker Kier, in: Der Standard vom 6. Juli 1999 („Kontrolle, nicht Alibigremium“).

den müsse, um effiziente Arbeit leisten zu können.<sup>5</sup> Diese Erklärung der Bundesregierung wurde durch eine ergänzende Stellungnahme 1997 bekräftigt.<sup>6</sup>

Die Bundesregierung legte im November 1998 dem Nationalrat die Regierungsvorlage zum Sicherheitspolizeigesetz (SPG) vor. In den Erläuterungen wurde ausgeführt, daß der einzurichtende MRB über die Funktion eines Haftbeirates hinausgehen sollte und die gesamte Tätigkeit der Sicherheitsbehörden unter dem Gesichtspunkt der Wahrung der Menschenrechte begleitend beobachten und dem Bundesministerium für Inneres Verbesserungsvorschläge erstatten sollte.<sup>7</sup>

Nachdem am 1. Mai 1999 der nigerianische Schubhäftling Marcus Omofuma<sup>8</sup> bei der Abschiebung durch die österreichische Fremdenpolizei auf dem Flug nach Sophia ums Leben kam, wurden die Bemühungen des BMI, einen Menschenrechtsbeirat einzurichten, verstärkt und beschleunigt. Auf dem Verordnungswege<sup>9</sup> veranlaßte der Bundesminister für Inneres noch vor der parlamentarischen Beschlußfassung der Sicherheitspolizeigesetz-Novelle, den Beirat einzurichten.

<sup>5</sup> Übersetzung des CTP Berichtes samt Stellungnahme der österreichischen Bundesregierung wurde 1999 vom BMI herausgegeben.

<sup>6</sup> Vgl. RV 1479 BlgNR XX, 16.

<sup>7</sup> Vgl. RV 1479 BlgNR XX, 16.

<sup>8</sup> Ein Urteil gegen die wegen § 312 SGB (Quälen und Vernachlässigen eines Gefangenen) angeklagten Fremdenpolizisten ist am 15. April 2002 ergangen. Sie wurden schuldig gesprochen, das Strafmaß wurde mit bedingten Freiheitsstrafen sehr niedrig angesetzt mit Bezug darauf, daß die Verantwortung beim BMI liege, da die Vorgehensweise der Fremdenpolizei bei Abschiebungen bekannt war. Das Urteil ist noch nicht rechtskräftig.

<sup>9</sup> BGBl II 202/1999.

### III. Gesetzliche Grundlage - rechtliche Entwicklung

Der Menschenrechtsbeirat wurde ursprünglich durch den Bundesminister für Inneres mit der „Menschenrechtsbeirats-Verordnung“ vom 8. Juni 1999 eingerichtet.<sup>10</sup> Die Verordnung, die sich auf § 8 Bundesministeriengesetz<sup>11</sup> stützt, war aber von provisorischem Charakter, da die Befugnisse zur effektiven Kontrolle nur durch gesetzliche Regelungen erreicht werden können. Die Unabhängigkeit der Mitglieder konnte durch den Rang der Verordnung ebenso nicht ausreichend gesichert werden.

Die Novelle zum SPG 1999 brachte die Verfassungsbestimmung des § 15 a SPG. Durch diese einzige SPG-Bestimmung im Verfassungsrang wurde der Menschenrechtsbeirat zur Beratung des Bundesministeriums für Inneres in Fragen der Wahrung der Menschenrechte auf Gesetzesebene eingerichtet. Die Organisation und die Aufgaben des Menschenrechtsbeirates sind in den §§ 15a, 15b, und 15c des SPG geregelt. Die Verfassungsbestimmung des §15a SPG sichert einerseits die Unabhängigkeit der Mitglieder des Beirates und ermöglicht andererseits dem Menschenrechtsbeirat als einem Organ zur Wahrung der Menschenrechte eine maximale institutionelle Garantie, die durch den einfachen Gesetzgeber nicht widerrufen werden kann.

Mit der Durchführungsverordnung<sup>12</sup> zum SPG wurde die oben angeführte Menschenrechtsbeirats-Verordnung<sup>13</sup> des Bundesministers für Inneres außer Kraft gesetzt.

### IV. Zusammensetzung und Organisation

Der MRB setzt sich aus 11 Mitgliedern und ebenso vielen Ersatzmitgliedern zusammen (§ 15a Abs. 2 SPG). Für die Erledigung und Erfüllung ihrer Aufgaben können die Mit-

<sup>10</sup> BGBl II 202/1999.

<sup>11</sup> BGBl 76/1986 idF BGBl I 10/1999.

<sup>12</sup> BGBl II 395/1999.

<sup>13</sup> BGBl II 202/1999.

glieder unabhängig handeln, sie sind an keine Weisungen gebunden.

Die Mitglieder des Beirates und ihre Ersatzmitglieder werden gem. § 15b Abs. 1 SPG für eine Funktionsperiode von 3 Jahren vom Bundesminister für Inneres bestellt. Um ein sehr breitgefächertes Gremium zu erhalten, werden die Mitglieder anteilig vom Ministerium für Inneres, dem Bundesministerium für Justiz, dem Bundeskanzleramt und NGOs, die sich der Wahrung der Menschenrechte widmen, vorgeschlagen. Drei Mitglieder bestellt und bestimmt das BMI. Je ein Mitglied wird vom Bundeskanzleramt und vom Bundesministerium für Justiz nominiert. Fünf weitere Mitglieder werden von den privaten, gemeinnützigen Einrichtungen vorgeschlagen. Für jedes Mitglied wird gleichfalls ein Ersatzmitglied benannt. Die Auswahl der NGOs nimmt das BMI vor. Bei Nominierung und Auswahl zum ersten MRB wurden amnesty international Österreich, SOS Menschenrechte, Caritas Österreich, Diakonie Österreich sowie die Volkshilfe Österreich hinzugezogen.

Der Vorsitzende des Beirates wird aus dem Kreis der 11 Mitglieder durch den Präsidenten des Verfassungsgerichtshofs vorgeschlagen. Es ist bestimmt, daß nur Mitglieder des Verfassungs-, des Verwaltungsgerichtshofes oder Personen, denen an einer österreichischen Universität die Lehrbefugnis für Verfassungsrecht zukommt, zur Auswahl stehen. Zum Vorsitzenden des derzeit amtierenden Beirates wurde ein Verfassungsrichter gewählt.

Die angestrebte Ausgewogenheit der Zusammensetzung wird von Praxis und Lehre nicht ganz einheitlich gesehen. Es wird teilweise kritisiert, daß sich die Funktionen als Vorsitzender und Verfassungsrichter nicht gut vereinbaren ließen.<sup>14</sup> Teils wird auch kritisch angemerkt, daß die Mitglieder des MRB, die direkt aus den Reihen des Ministeriums kommen, den enormen Vorteil hätten, interne Informationen viel

schneller zu erhalten als die Entsandten der NGOs.<sup>15</sup> Die bisherige Praxis des MRB zeigt dennoch, daß die Zusammensetzung sehr konstruktiv gelungen ist. Die Mitglieder repräsentieren nicht „ihre“ Organisationen oder Ministerien, sondern wurden nur durch diese vorgeschlagen. Sie agieren generell unabhängig, wenngleich die Unabhängigkeit vom BMI aufgrund deren dominierender Rolle bei der Besetzung des MRB zu Konflikten führen könnte und dies teilweise als problematisch gesehen wird.

Wie aber schon zuvor erwähnt, ist die Unabhängigkeit des Beirates und all seiner Mitglieder in einer Verfassungsbestimmung festgelegt. Die Unabhängigkeit ist bei einer Kontrollfunktion in diesem rechtsstaatlich besonders sensiblen Bereich unbedingt notwendig, da nur so eine Wahrnehmung und Darstellung der Kontrolle glaubwürdig sein kann.

Die Mitglieder des Beirates üben ihre Funktion ehrenamtlich aus. Die Tätigkeit endet mit Ablauf der Funktionsperiode, Abberufung durch den Bundesminister für Inneres, Verzicht oder Tod des Mitglieds. Die Abberufung eines Mitglieds bedarf einer Begründung. Lediglich die im Beirat tätigen Mitglieder des BMI können ohne Angabe von Gründen abgezogen werden. Kritiker unterstellen, daß dies dann geschehe, wenn sich das Mitglied nicht konform zur Haltung des BMI verhalte. Bislang gab es allerdings keinen Vorgang dieser Art.

Die Mitglieder können nach Ablauf der Funktionsdauer erneut ernannt werden. Im Juli 2002 wird der MRB neu gewählt und konstituiert. Nach meinem momentanen Wissenstand soll an der Kontinuität der Mitglieder festgehalten werden, um eine besonders effiziente Fortführung der Arbeit zu ermöglichen.

Das BMI stellt dem MRB die erforderlichen Personal- und Sachmittel zur Ausübung seiner Aufgaben zur Verfügung. Die Ge-

<sup>14</sup> Vgl. Magdalena Pöschl, Der Menschenrechtsbeirat, in: JRP 2001, S. 47ff. (50f.).

<sup>15</sup> Vgl. Bernd-Christian Funk, Der Menschenrechtsbeirat, Präsentation und erste Ergebnisse, in: ZfV 2001, S. 570ff. (572).

schäftsstelle des MRB ist im BMI untergebracht und wird durch Mittel des BMI finanziert. An der Eingliederung der Geschäftsstelle in das BMI wird trotz Anerkennung der Synergieeffekte des öfteren Kritik geübt, weil daraus resultierende Probleme in der Unabhängigkeit der Geschäftsstelle vermutet werden.

Die Geschäftsordnung des Beirates wurde nach Anhörung desselben vom Bundesministerium für Inneres erlassen.<sup>16</sup> Sie regelt u.a. die Einberufung, den Ablauf und die Protokollierung von Sitzungen, die Form der Willensbildung bei der Erstellung von Empfehlungen, die Kriterien für das Vorliegen einer qualifizierten Mindermeinung und die Durchführung von Besuchen bei Dienststellen durch Delegation und Kommission.

## V. Aufgaben

Der MRB hat die Aufgabe, den BMI in Fragen der Wahrung der Menschenrechte zu beraten.<sup>17</sup> Aus diesem Grunde hat der Menschenrechtsbeirat die Tätigkeit der Sicherheitsbehörden, der sonst dem BMI nachgeordneten Behörden und der zur Ausübung unmittelbarer, verwaltungsbehördlicher Befehls- und Zwangsgewalt ermächtigten Organe unter dem Gesichtspunkt der Einhaltung der Menschenrechte zu beobachten und begleitend zu überprüfen.

Das Aufgabengebiet des Beirates geht über den Vorschlag des Haftbeirates des CTP weit hinaus. Einerseits wird die Prüfung der Situation angehaltener Menschen unter dem Gesichtspunkt der menschenwürdigen Behandlung (gem. Art 3 EMRK) nicht beschränkt, sondern es können alle Aspekte der Menschenrechte im gesamten Kontext der Tätigkeit der Sicherheitsexekutive geprüft werden. Andererseits besteht keine Beschränkung nur Kontrollen durchzuführen und auf die Mißstände hinzuweisen. Seine Aufgabe besteht im speziellen darin,

dem Innenminister Verbesserungsvorschläge bezüglich Organisation und Rahmenbedingungen der Sicherheitsexekutive aufzuzeigen und diese als inhaltliche Vorschläge zu unterbreiten. Die Aufgaben des MRB zielen daher nicht auf die Kontrolle im Einzelfall, sondern auf eine strukturelle und institutionelle Ebene.

Diese Kriterien unterscheiden den MRB essentiell von Disziplinarbehörden und Haftbeiräten im Strafvollzug.

Der Schwerpunkt der Tätigkeit liegt im Aufzeigen von strukturellen Mängeln, die sich bei der Ausübung von verwaltungsbehördlicher Befehls- und Zwangsgewalt negativ auf den Menschenrechtsschutz auswirken. Dies kann nur gelingen, wenn signifikante Einzelfälle, Mißstände und Übergriffe, nicht isoliert betrachtet werden, sondern die Ursachen im System aufgezeigt werden. Die inhaltlichen Analysen werden dem BMI – wie schon zuvor erwähnt – als Verbesserungsvorschläge übermittelt. Dadurch sollen auch präventive Lösungsansätze vorgeschlagen werden, die es ermöglichen, die Aufgaben der Sicherheitsexekutive unter menschenrechtlichen Gesichtspunkten zu erfüllen.

Der MRB tagt im Durchschnitt monatlich. Um seine Aufgaben vor Ort erfüllen zu können, bedient sich der MRB seiner Kommissionen oder einer ad hoc zusammengestellten Delegation.

Die flächendeckende Bestandsaufnahme und Evaluierung nehmen sechs regionale Expertenkommissionen<sup>18</sup> vor, die durch den MRB eingesetzt wurden.<sup>19</sup> Die Kommissionen agieren als verlängerter Arm des Beirates, die den praktischen Teil der Arbeit im Begleiten und Überprüfen der Anhaltung von Menschen an Dienststellen der Sicherheitsexekutive übernehmen (§ 15c Abs. 1 SPG). Die Sicherheitsexekutive ist

<sup>16</sup> BGBl II 395/1999.

<sup>17</sup> § 15a SPG.

<sup>18</sup> Einteilung nach den Oberlandesgerichtssprengeln (OLG-Sprengel); es gibt 3 Kommissionen im OLG-Sprengel Wien, je eine in den OLG-Sprengeln Salzburg, Graz und Innsbruck.

<sup>19</sup> § 15 Abs. 2 MRB GO.



zur Zusammenarbeit verpflichtet. Die Leiter der Dienststellen müssen volle Akten-einsicht gewähren und Auskünfte erteilen. Sie sind gegenüber den Mitgliedern der Kommissionen nicht an das Amtsgeheimnis gebunden. Die Kommissionen bestehen aus fünf bis acht Mitgliedern. Der Leiter der Kommission ist eine auf dem Gebiet der Menschenrechte anerkannte Persönlichkeit, die durch den MRB ernannt wird. Die Mitglieder der Kommissionen werden wiederum durch den Leiter vorgeschlagen und dann durch den Beirat bestellt. Die Zusammensetzung ist interdisziplinär und soll auf die Ausgewogenheit beider Geschlechter bedacht nehmen.<sup>20</sup>

Delegationen<sup>21</sup> werden ad hoc vom MRB gebildet, wenn es sich empfiehlt, sich vor Ort einen Eindruck zu verschaffen und dies nicht in einer Sitzung erledigt werden kann. Eine Delegation besteht aus mindestens zwei Mitgliedern des Beirates. Die gem. § 14 Abs. 2 MRB GO ausgewogene Zusammensetzung einer Delegation und den Leiter derselben bestimmt der Beirat gem. § 15c Abs. 2 SPG. In dringenden Fällen obliegt diese Befugnis dem Vorsitzenden (§ 14 Abs. 3 MRB GO).

Zu speziellen Themenschwerpunkten kann der Beirat Arbeitsgruppen einrichten. Ergebnisse der Arbeitsgruppen dienen der Vorbereitung der Berichte an das Bundesministerium. Zu Arbeitsgruppen können auch externe Experten beigezogen werden.

Der Beirat ist gegenüber dem Ministerium zu einer jährlichen Berichterstattung verpflichtet. Der Bericht umfaßt die eigene Tätigkeit, einschließlich der der Kommissionen.<sup>22</sup> Sämtliche Empfehlungen des MRB an den Bundesminister für Inneres müssen gemäß dem Sicherheitspolizeigesetz im Sicherheitsbericht der Bundesregierung an den Nationalrat Erwähnung finden.

Einen weiteren Aufgabenbereich des MRB stellt die Bewußtseinsbildung zur Wahrung der Menschenrechte im Bereich der Sicherheitsexekutive dar. Das Bewußtsein der Exekutivbeamten, die „ersten Schützer der Menschenrechte“ zu sein, soll geweckt und geschärft werden. Sie sollen dies bei ihrer Tätigkeit berücksichtigen. Die Wahrung der Menschenrechte muß ein selbstverständlicher Bestandteil in der Arbeit der Exekutive darstellen.

## V. Ergebnisse der Arbeit des Menschenrechtsbeirates – Ausblick

Veranlaßt durch den Tod des Schubhäftlings Marcus Omofuma, befaßte sich der MRB in seinem ersten Bericht mit dem sensiblen Bereich der sogenannten „Problemabschiebungen“.<sup>23</sup> Viele Anregungen des Beirates wurden bereitwillig umgesetzt. Dem Bericht wurde z.B. durch die Einführung einer Spezialausbildung für Beamte für „Problemabschiebungen“ Rechnung getragen. Auch die Exekutive begrüßte diese Neuerung.

Neben den Jahresberichten wurden bisher Berichte über „Minderjährige in Schubhaft“<sup>24</sup> und „Menschenrechtliche Fragen in Zusammenhang mit der Anhaltung von Frauen“<sup>25</sup> veröffentlicht.<sup>26</sup> Weitere Empfehlungen sind an das BMI in Form bisher nicht veröffentlichter Berichte ergangen.

Die Geschäftsstelle des MRB evaluiert derzeit die Umsetzung der Empfehlungen des MRB durch das BMI. Die Umsetzung der Empfehlungen aus den Schwerpunktberichten sowie den Dringlichkeitsberichten der vergangenen beiden Jahre wird ausgewertet. Die konkreten Ergebnisse stehen zwar noch nicht zur Verfügung, aber tendenziell ist festzustellen, daß sich das BMI

<sup>20</sup> § 15 Abs. 2 MRB GO, zumindest eine Frau muß der Kommission angehören.

<sup>21</sup> § 14 MRB GO BGBl II 395/1999.

<sup>22</sup> § 17 MRB GO.

<sup>23</sup> Bericht Oktober 2000.

<sup>24</sup> Bericht Juli 2000.

<sup>25</sup> Bericht Juni 2001.

<sup>26</sup> Alle veröffentlichten Berichte können auf der Homepage des MRB abgerufen werden: [www.menschenrechtsbeirat.at/mrb-berichte.html](http://www.menschenrechtsbeirat.at/mrb-berichte.html).

bemüht, auf die Empfehlungen des Beirates einzugehen und häufig versuchte, sie im ersten Schritt durch Erlasse umzusetzen. In Österreich ist momentan ein neues Fremdengesetz in der parlamentarischen und öffentlichen Diskussion. Im ersten Entwurf waren diverse Anregungen des MRB eingeflossen. Im aktuellen Entwurf der Regierung finden einige zentrale Anregungen jedoch bedauerlicherweise keine Berücksichtigung mehr. Es bleibt somit abzuwarten, in welcher Form das Gesetz beschlossen wird.

Die bisherige Arbeit des MRB kann nach meinem Fazit als durchaus konstruktiv und positiv bewertet werden. Die Koopera-

tionsbereitschaft des BMI ist ausschlaggebend für den Erfolg der Arbeit des MRB. Die bereits erkennbaren positiven Veränderungen im Bewußtsein der Mitglieder der Exekutive können sicher kontinuierlich fortgeführt werden und stellen eine zentrale Errungenschaft im Prozeß der Menschenrechtserziehung dar.

Für die Zukunft ist zu wünschen, daß der neue MRB ohne größere zeitliche Unterbrechung weiterarbeiten kann und weitere Schritte zur Verbesserung der menschenrechtlichen Situation im Bereich der Sicherheitsexekutive durch den MRB veranlaßt werden können.

## Länderbericht Pakistan

Die Islamische Republik Pakistan steht in jüngster Zeit verstärkt im Interesse der Öffentlichkeit und der Medien, nicht zuletzt aufgrund der Nachbarschaft zu Afghanistan und Indien. Dieser Bericht versucht, einen kurzen Überblick über die Situation in diesem Land unter besonderer Berücksichtigung der Minderheiten zu geben.

### I. Länderinformation

Die Islamische Republik Pakistan mit einer Größe von ca. 800.000 km<sup>2</sup> (mehr als doppelt so groß wie die Bundesrepublik Deutschland) und ca. 156 Mio. Einwohnern<sup>1</sup> grenzt im Westen an Afghanistan, im Osten an Indien, im Norden an China und im Süden an das Arabische Meer. Pakistan ist aus der Teilung Britisch-Indiens in das überwiegend hinduistische Indien und das vorwiegend muslimische Pakistan im Jahr 1947 hervorgegangen. Das heutige Staatsgebiet entspricht dem ehemaligen Westpakistan, nachdem sich Ostpakistan 1971 abgespalten und als Bangladesch die Unabhängigkeit erklärt hat.<sup>2</sup>

Mit einem unblutigen Militärputsch hat General *Pervez Musharraf* am 12. Oktober 1999 die Regierungsgewalt übernommen, die Verfassung von 1973 außer Kraft ge-

setzt und das Parlament aufgelöst.<sup>3</sup> Seit Juni 2001 ist General *Musharraf* zugleich auch Präsident und Staatsoberhaupt Pakistans.<sup>4</sup> In einer Volksabstimmung ließ er sich unlängst seine Amtszeit verlängern.

### II. Verhältnis zu den Nachbarländern

Das Verhältnis zwischen Pakistan und Indien ist insbesondere durch den Kaschmirkonflikt belastet, in dessen Verlauf es bereits dreimal zu kriegerischen Auseinandersetzungen gekommen ist.<sup>5</sup> Nach der Teilung Britisch-Indiens 1947 trat Kaschmir unter dem Protest Pakistans der Indischen Union bei, obwohl die Bevölkerungsmehrheit dem muslimischen Glauben angehört. Heute ist die größere Hälfte Kaschmirs unter indischer Verwaltung (Jammu und Kashmir), die andere, etwas kleinere Hälfte, ist von Pakistan (Azad Kashmir) und China (v.a. in Ladakh) besetzt.<sup>6</sup>

Durch den Anschlag auf das indische Parlament am 13. Dezember 2001 hat sich die Lage wieder verschärft. Indien beschuldigt Pakistan, die des Anschlags bezichtigten Organisationen auf seinem Gebiet zu dulden. In einer Grundsatzrede am 12. Januar diesen Jahres hat sich General *Musharraf* von jeder Form des Terrorismus, auch als Mittel zur Lösung der Kaschmirfrage, di-

<sup>1</sup> Schätzung für das Jahr 2000, aus: Brockhaus – Die Enzyklopädie: in 24 Bänden, auf Grundlage der 20. Aufl. 1996-1999 mit Aktualisierungen aus 2000, unter [www.xipolis.de](http://www.xipolis.de) (im folgenden: Brockhaus), Stichwort: Pakistan.

<sup>2</sup> Der Fischer Weltalmanach 2002, unter [www.xipolis.de](http://www.xipolis.de) (im folgenden: Fischer), Stichwort: Pakistan.

<sup>3</sup> Länderinformation Pakistan des Auswärtigen Amtes, unter [www.auswaertiges-amt.de](http://www.auswaertiges-amt.de) (im folgenden: Länderinformation AA), Pakistan/Staatsaufbau/Innenpolitik, Stand: Juni 2001.

<sup>4</sup> Fischer (Fn. 2), Pakistan: Chronik.

<sup>5</sup> Länderinformation AA, Pakistan/Außenpolitik, Stand: Januar 2002.

<sup>6</sup> Brockhaus (Fn. 1), Kaschmir.

stanziert.<sup>7</sup> Des Weiteren hat *Musharraf* fünf islamische Gruppen, darunter auch die des Anschlags auf das indische Parlament bezichtigten Organisationen, verboten,<sup>8</sup> so daß sich die Lage vorerst wieder entschärft hat.

Die Haltung Pakistans gegenüber Afghanistan hat sich in der letzten Zeit stark gewandelt. Nach den Anschlägen vom 11. September 2001 gegen die USA hat sich Pakistan unter Abwendung von dem bisher unterstützten Talibanregime der Koalition gegen den Terrorismus angeschlossen.<sup>9</sup>

Aktuell bemüht sich Pakistan um gute Beziehungen zu der Interimsadministration Afghanistans.<sup>10</sup>

### III. Religiöse Minderheiten

In Pakistan kommt es immer wieder zu schweren Übergriffen von religiösen Gruppen, insbesondere gegen religiöse Minderheiten. Der überwiegende Teil der Bevölkerung sind Muslime (ca. 90 % Sunniten, 5-10 % Schiiten).<sup>11</sup> Daneben bestehen verschiedene religiöse Minderheiten.<sup>12</sup>

Ahmadis	ca. 1,4-3,2 % der Bevölkerung
Christen	ca. 1,5 % der Bevölkerung
Hindus	ca. 1,2-1,5 % der Bevölkerung
Sonstige	Parsen, Bahais, Buddhisten

<sup>7</sup> Länderinformation AA, "Indien/Außenpolitik", Stand: Januar 2002.

<sup>8</sup> Spiegel Online, 13.01.2002, "Musharraf lässt 900 Kaschmir-Extremisten verhaften", unter [www.spiegel.de](http://www.spiegel.de).

<sup>9</sup> G. Evers, Islamismus und Staatsräson, in: Herder Korrespondenz 2002, S. 86 ff.

<sup>10</sup> Länderinformation AA, Pakistan/Außenpolitik, Stand: Januar 2002.

<sup>11</sup> Fischer (Fn. 2), Pakistan.

<sup>12</sup> Die Prozentsätze basieren auf (sich nur wenig unterscheidenden) Angaben, in: World Directory of Minorities, 1997, S. 573 und Brockhaus (Fn. 1), Pakistan.

Die Verfassung von 1973 enthält umfangreiche Bestimmungen zum Schutz der Menschenrechte; tatsächlich jedoch ist den religiösen Minderheiten die freie Ausübung der Religion nur eingeschränkt möglich. Es besteht eine diskriminierende Gesetzgebung sowie ein getrenntes Wahlsystem.

Blasphemische Äußerungen über den Islam werden strafrechtlich verfolgt. Nach § 95 c des pakistanischen Strafgesetzbuches ist für Verunglimpfungen des Namens des Propheten Mohammed zwingend die Todesstrafe vorgeschrieben.<sup>13</sup>

Die Adhmadis sind eine islamische Religionsgemeinschaft, die sich selbst als dem Islam zugehörig fühlt. Von den orthodoxen Muslimen werden sie überwiegend als Nicht-Muslime eingeordnet, was das pakistanische Parlament 1974 ausdrücklich bestätigt hat.<sup>14</sup> Den Ahmadis ist durch eine speziell gegen sie gerichtete Gesetzgebung die Ausübung ihrer Religion faktisch untersagt. Nach Angaben von amnesty international sind in dem Berichtsjahr 2000 mindestens 12 Ahmadis von Glaubensgegnern ermordet worden.<sup>15</sup>

Die Wahlen zur Nationalversammlung Pakistans in den Jahren 1985, 1988, 1990 und 1993 fanden für Muslime und Nicht-Muslime getrennt statt. Von über 200 Sitzen<sup>16</sup> der Nationalversammlung waren 10 Sitze für die religiösen Minderheiten reserviert, deren Wahlrecht sich auf diese beschränkte.

<sup>13</sup> Amnesty international Deutschland, Länderkurzbericht Pakistan vom 11.10.2000, unter: [www.amnesty.de](http://www.amnesty.de).

<sup>14</sup> World Directory of Minorities (Fn. 12), 1997, S. 578.

<sup>15</sup> Ai-Jahresbericht Pakistan 2001, unter [www.amnesty.de](http://www.amnesty.de).

<sup>16</sup> Die Gesamtsitzzahl der Nationalversammlung wird im World Directory of Minorities (Fn. 12), S. 579 mit 207 Sitzen, bei Fischer (Fn. 2), Pakistan, mit 217 Sitzen angegeben.

Die religiöse Minderheit der Christen in Pakistan sieht sich nach der Kehrtwende der pakistanischen Politik durch Anschluß Pakistans an die Anti-Terror-Koalition als mögliches Opfer radikalislamischer Gewalt.<sup>17</sup> Die Regierung hat aus diesem Grund Polizeischutz für die Kirchen des Landes bereitgestellt.

Gleichwohl kam es am 28. Oktober 2001 in Bahawalpur zu einem Anschlag auf eine protestantische Gemeinde, bei dem mindestens 15 Personen getötet und einige verletzt wurden.<sup>18</sup> Beobachter sind sich einig, daß ein direkter Zusammenhang zwischen dem Anschlag und dem Krieg gegen die Taliban in Afghanistan besteht.<sup>19</sup>

Bei einem weiteren Anschlag am 17. März diesen Jahres auf eine Kirche im Diplomatenviertel von Islamabad kamen fünf Menschen ums Leben, über vierzig Personen wurden verletzt. Ersten Berichten zufolge verdächtigen die Behörden islamische Extremisten als Urheber, die sich mit Anschlägen auf Kirchen an der westlichen Welt rächen wollen.

#### IV. Ethnische Minderheiten<sup>20</sup>

Pakistan besteht aus den vier Provinzen Pandschab, Sindh, Balutschistan und der Nordwestgrenzprovinz NWFP, den Federally Administered Tribal Areas (FATA) und der Northern Area.<sup>21</sup> Das Land ist geprägt durch das Nebeneinander verschiedener ethnischer Gruppen in der Bevölkerung, zwischen denen es immer wieder zu Auseinandersetzungen kommt. Große Pro-

bleme bereiten Pakistan auch ca. 2 Mio. Flüchtlinge aus Afghanistan.<sup>22</sup>

Pandschabi	ca. 50 % der Bevölkerung
Sindhi	ca. 15 % der Bevölkerung
Paschtunen	ca. 15 % der Bevölkerung
Mohajiren	ca. 8 % der Bevölkerung
Balutschen	ca. 5 % der Bevölkerung
Sonstige	ca. 7 % der Bevölkerung

Auch die sprachliche Vielfalt ist groß. Die Amtssprache Urdu wird nur von ca. 9 % der Bevölkerung gesprochen.<sup>23</sup> Innerhalb der Regierung, des Militärs und in Bildungseinrichtungen wird vielfach Englisch gesprochen.

#### V. Einbindung Pakistans in internationale Organisationen<sup>24</sup>

Pakistan ist seit dem 30. September 1947 Mitglied der Vereinten Nationen. Im Bereich der Menschenrechte hat Pakistan viele wichtige Übereinkommen, wie den Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte und den Internationalen Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte, bisher nicht unterzeichnet.

Seit dem 21. September 1966 ist Pakistan Vertragsstaat des Internationalen Übereinkommens zur Beseitigung jeder Form der Rassendiskriminierung und seit dem 12. März 1996 Vertragsstaat des Übereinkommens zur Beseitigung jeder Diskriminierung der Frau. Des weiteren hat Pakistan das Übereinkommen über die Rechte des Kindes am 12. November 1990 ratifiziert

<sup>17</sup> Evers (Fn. 9), S. 89.

<sup>18</sup> Nach Angaben von Evers (Fn. 9), S. 86 ff.

<sup>15</sup> Todesopfer, nach Angaben von "Die Welt" vom 29.10.2001, unter [www.welt.de](http://www.welt.de), 18 Todesopfer.

<sup>19</sup> Evers (Fn. 9), S. 89.

<sup>20</sup> Brockhaus (Fn. 1), "Pakistan"; andere Angaben in: World directory of minorities (Fn. 12), S. 573, zu Sindhi: 24-32 %.

<sup>21</sup> Länderinformation AA, Pakistan/Staatsaufbau/Innenpolitik, Stand: Juni 2001.

<sup>22</sup> Afghanistan Humanitarian Update No. 56, 5. März 2002, unter [www.unhcr.ch](http://www.unhcr.ch).

<sup>23</sup> U.S. Department of State, Background note: Pakistan, Stand: März 2000, unter [www.state.gov](http://www.state.gov).

<sup>24</sup> Status of ratifications of the principal international human rights treaties, unter [www.unhchr.ch](http://www.unhchr.ch), Stand: 8. Februar 2002.

und die zugehörigen Zusatzprotokolle am 26. September 2001 unterzeichnet.

## VI. Ausblick

Es bleibt abzuwarten, ob General *Musharraf* dem starken innenpolitischen Druck standhalten und sich gegen die islamischen Extremisten im Land durchsetzen kann, die nach Ansicht von Beobachtern gezielt den Haß durch Anschläge schüren wollen. Die nach wie vor bestehende Instabilität ist nicht nur sicherheitspolitisch bedenklich, sondern stellt auch ein kaum kalkulierbares Risiko für die Bevölkerung dar.

Der Schutz der Minderheiten im Land könnte durch eine stärkere Einbindung Pakistans in internationale Regime, insbesondere im Rahmen der beiden Menschenrechtspakete, gestärkt werden. Pakistan fühlt sich nach eigenen Angaben den Menschenrechten verpflichtet; die Prinzipien der Charta der Vereinten Nationen sowie die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte spiegeln die Werte einer islamischen Gesellschaft wider.<sup>25</sup> Bisher wird jedoch lediglich geprüft, ob eine Ratifikation des Internationalen Pakts über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte möglich ist.<sup>26</sup>

Innenpolitisch könnte die mit weitreichenden Bestimmungen zum Schutz der Menschenrechte ausgestattete Verfassung Ausgangspunkt für eine Stärkung der Menschenrechte im Land sein. Nach Angaben Pakistans seien die fundamentalen Rechte der Verfassung nicht suspendiert und die Regierung handele innerhalb dieses Rahmens.<sup>27</sup> Dagegen fordern Menschenrechtsorganisationen insbesondere Maßnahmen

zur Verhinderung des Mißbrauchs der Blasphemiegesetze.<sup>28</sup> Des Weiteren kritisieren Kirchenvertreter sowie Nichtregierungsorganisationen wie das Asian Legal Resource Centre das weiterhin getrennte Wahlsystem, das Minderheiten auf Grundlage der Religion diskriminiere und das Gefühl von Bürgern zweiter Klasse stärke.<sup>29</sup>

Pakistan selbst hat in seinem letzten Staatenbericht im Rahmen des Internationalen Übereinkommens zur Beseitigung jeder Form der Rassendiskriminierung lediglich religiöse Minderheiten als Minderheiten anerkannt.<sup>30</sup> Der Ausschuß für die Beseitigung der Rassendiskriminierung hat Pakistan nahegelegt, zukünftig auch andere, wie ethnische und sprachliche Gruppen, als Minderheiten anzuerkennen,<sup>31</sup> um diesen vollen Minderheitenschutz zukommen zu lassen.

(Anke Leben)

<sup>25</sup> Statement by a member of the National Security Council of Pakistan, E/CN.4/2000/SR.25, § 11.

<sup>26</sup> Statement by a member of the National Security Council of Pakistan, E/CN.4/2000/SR.25, § 13.

<sup>27</sup> Statement by a member of the National Security Council of Pakistan, E/CN.4/2000/SR.25, § 9.

<sup>28</sup> amnesty international Deutschland, Länderkurzbericht Pakistan vom 11.10.2000, unter: [www.amnesty.de](http://www.amnesty.de).

<sup>29</sup> E/CN.4/2002/NGO/77, § 17; vgl. auch den Artikel: Pakistan - Tod auf heiligem Boden, in: Focus 13/2002, S. 280.

<sup>30</sup> State Party Report CERD/C/299/Add.6., §§ 22 und 23 (letzter Länderbericht von 1996, der die fünf ausstehenden Berichte der letzten zehn Jahre umfaßte).

<sup>31</sup> CERD/C/304/Add.25., § 25.

## Stichwort

**Abkommen über die Rechtsstellung von Flüchtlingen  
- Genfer Flüchtlingskonvention (GFK) -**

Angesichts der Massenvertreibungen in Europa nach dem Zweiten Weltkrieg wurde die besondere Verletzlichkeit von Flüchtlingen deutlich. Ein Flüchtling, verläßt er das Hoheitsgebiet seines Staates, befindet sich in einem Dilemma: Um der Verfolgung im eigenen Land zu entkommen, muß er sich in das Hoheitsgebiets eines anderen Staates begeben. Nach allgemeinem Völkerrecht ist es aber Sache des jeweiligen Staates, über den Zutritt von Staatsangehörigen zu seinem Territorium zu bestimmen. Die Territorialhoheit gehört zu den unbestrittenen Elementen der staatlichen Souveränität.

Die Vereinten Nationen versuchten nach dem Zweiten Weltkrieg, einer Wiederholung der grausamsten Völkervertreibungen mit Mitteln des Rechts entgegenzuwirken. So wurde am 28. Juli 1951 die Genfer Flüchtlingskonvention verabschiedet [GV Res. 429 (V); UNTS Vol. 189, S. 137; BGBl. 1953 II, S. 560]. Erstmals wurde darin definiert, wer als Flüchtling anzuerkennen ist und einen Anspruch auf Schutz in einem fremden Staat besitzt. Die Konvention trat – auch für die Bundesrepublik Deutschland – nur knapp drei Jahre später am 22. April 1954 in Kraft.

Gedacht war die GFK als eine auf „Altfälle“ beschränkte Regelung für Europa, doch das Zusatzprotokoll aus dem Jahre 1967 [GV Res. 2198 A (XXI); UNTS Vol. 606, S. 267; BGBl. 1969 II, S. 1294] beseitigte zeitliche und territoriale Beschränkungen. Heute gehört sie bei einem Stande von 137 Vertragsparteien [Stand März 2002] zu den Kernelementen einer Weltordnung, die den Flüchtling vor der Willkür der Staaten schützen soll. Offensichtlich ist es aber nicht selbstverständlich, völkerrechtliche Verpflichtungen gegenüber Flüchtlingen einzugehen: So sind die USA, Mexiko, Indien und zahlreiche arabische Staaten der Genfer Flüchtlingskonvention bislang nicht beigetreten.

Wer darf sich auf die Konvention und die in ihr verankerten Rechte berufen?

Nach Art. 1 GFK i.V.m. Art. 1 Protokoll ist ein „Flüchtling“ eine Person, die *„aus der begründeten Furcht vor Verfolgung wegen ihrer Rasse, Religion, Nationalität, Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe oder wegen ihrer politischen Überzeugung sich außerhalb des Landes befindet, dessen Staatsangehörigkeit sie besitzt oder besitzen würde, und den Schutz dieses Landes nicht in Anspruch nehmen kann oder wegen dieser Befürchtungen nicht in Anspruch nehmen will [...]“*.

Nach dieser Definition muß ein zwingender Zusammenhang zwischen den Fluchtgründen und der Furcht vor Verfolgung aus den aufgezählten Gründen bestehen. Die Genfer Flüchtlingskonvention selbst schützt also keine Wirtschafts- oder Umweltflüchtlinge. Entsprechendes gilt für Binnenvertriebene. Auch Bürgerkriegsflüchtlinge, die ja aufgrund allgemeiner Kriegsgefahren flüchten und unter den Schutzbereich des humanitären Völkerrechts fallen, sind nicht vom Anwendungsbereich der Konvention umfaßt.

Die Tatsache, daß der Anwendungsbereich der GFK begrenzt ist, macht andere Flüchtlinge nicht in jedem Falle schutzlos. Zum Beispiel bieten Art. 3 Europäische Menschenrechtskonvention und Art. 7 Internationaler Pakt für bürgerliche und politische Rechte Schutz vor Abschiebung in einen Staat, in dem Betroffenen Folter oder unmenschliche Behandlung droht.

Art. 33 ist die wichtigste Vorschrift der GFK, denn sie gibt dem Verfolgten ein Recht auf vorübergehenden Schutz vor Ausweisung oder Abschiebung in den Verfolgerstaat. Dieser Schutz dauert so lange an, wie die Prüfung seines Vorbringens dauert.

Auf internationaler Ebene existiert also kein Anspruch auf Asyl oder legalen Aufenthalt in einem Aufnahmestaat: Die GFK begründet nur die Pflicht der Staaten, das Vorbringen eines Asylbewerbers in einem objektiven und effektiven Verfahren zu prüfen und ihm während des Verfahrens ein vorläufiges Bleiberecht zu gewähren. Die Flüchtlingskonvention und das Protokoll legen auf völkerrechtlicher Ebene den Rechtsstatus von Flüchtlingen fest.

Die GFK enthält ebenfalls keine Vorgaben, ob und (wenn ja) wie ein Asylanerkennungsverfahren durchzuführen ist. Insofern folgt die Genfer Flüchtlingskonvention dem klassischen Völkerrechtsgrundsatz, wonach die Durchführung eines völkerrechtlichen Vertrages in den Händen der Vertragsparteien liegt. Dies hat sich für den Asylsuchenden als nachteilig erwiesen, weil jedes Land seine eigene Verfahrenskultur hat.

Es sollten daher Entscheidungen für größere Räume getroffen werden. Das Dubliner Übereinkommen oder der in den Amsterdamer Vertrag eingefügte Art. 63 Nr. 1 lit. d EG-Vertrag bieten die Möglichkeit, allen Mitgliedstaaten der Europäischen Union gemeinschaftsrechtliche Vorgaben zu machen, um ein einheitliches und fortschrittliches europäisches Asylrecht auf den Weg zu bringen.

Im Hinblick auf die GFK ist dies nicht problematisch: Art. 63 EG-Vertrag verweist ausdrücklich darauf, daß die europäischen Regelungen in Übereinstimmung mit der Konvention und dem Protokoll von 1967 stehen müssen. (*Friederike Brinkmeier*)

### Literaturhinweise:

- K.J. Bade*, Europa in Bewegung, Migration vom späten 18. Jahrhundert bis zur Gegenwart, 2000.
- B. Hofmann*, Grundlagen und Auswirkungen des völkerrechtlichen Refoulement-Verbots (Studien zu Grund- und Menschenrechten, Heft 3), 1999.
- G. Goodwin-Gill*, The Refugee in International Law, 2. Aufl. 1996.
- E. Klein*, Möglichkeiten und Grenzen der Genfer Flüchtlingskonvention für die Arbeit im 21. Jahrhundert – Bedeutung der Genfer Konvention für die Zukunft, in: AWR-Bulletin 2001, S. 92ff.
- G. Koch*, Die Genfer Flüchtlingskonvention und der notwendige Schutz von Kriegs- und Bürgerkriegsflüchtlingen, in: AWR-Bulletin 1999, S. 137ff.
- Peter J. Opitz* (Hrsg.), Der globale Marsch, Flucht und Migration als Weltproblem, 1997.
- S. Schmahl*, Die Vergemeinschaftung der Asyl- und Flüchtlingspolitik, in: ZAR 2001, S. 3ff.
- P. Weis* (Hrsg.), The Refugee Convention, 1951 – The Travaux Préparatoires Analysed with a Commentary, 1995.



## Stichwort

### Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau (CEDAW)

Das Übereinkommen wurde am 18. Dezember 1979 von der Generalversammlung der Vereinten Nationen verabschiedet; es trat am 3. September 1981 in Kraft (GV Res. 34/180; UNTS Bd. 1249, S. 13. Für die Bundesrepublik Deutschland trat das Abkommen erst am 9. August 1985 in Kraft [BjBl. 1985 II 648], die Deutsche Demokratische Republik hatte es bereits am 3. Juli 1980 ratifiziert.). Zwölf Jahre nach der Erklärung zur Beseitigung der Diskriminierung von Frauen verabschiedete die Generalversammlung schließlich CEDAW, das erste internationale Rechtsdokument, das die Diskriminierung von Frauen definiert. Das Übereinkommen gilt heute in 168 Staaten (Stand 6. März 2002).

Das Übereinkommen stellt in 16 Artikeln substantielle Diskriminierungsverbote auf, die beinahe den gesamten Lebensbereich von Frauen abdecken. Es verbietet direkte und indirekte Diskriminierungen. Dieses Verbot richtet sich vernünftigerweise nicht nur gegen den Vertragsstaat und seine Einrichtungen, vielmehr muß der Staat mittels aller geeigneten Maßnahmen auch dafür Sorge tragen, daß Diskriminierungen durch Personen, Organisationen oder Unternehmen verhindert werden.

In Art. 1 CEDAW wird der Tatbestand der Diskriminierung als sowohl direkte oder beabsichtigte (Ziel) sowie als unbeabsichtigte oder indirekte (Folge) Vereitelung oder Beeinträchtigung der Anerkennung, Inanspruchnahme oder Ausübung der Menschenrechte und Grundfreiheiten durch die Frau aufgrund einer mit ihrem Geschlecht begründeten Unterscheidung, Ausschließung oder Beschränkung definiert. Die Einschließung der unbeabsichtigten oder indirekten Diskriminierung ist deshalb so wichtig, weil dieser Tatbestand in vielen Ländern nicht bekannt ist oder nicht verstanden wird. Insofern erweist sich das Übereinkommen als ein wichtiges Instrument, um das Bewußtsein bei den Regierungen der Vertragsstaaten und ihren Zivilgesellschaften über diese häufige Form der Diskriminierung von Frauen zu schaffen und so darauf hinzuwirken, daß diese in ihren vielfältigen Erscheinungsformen erkannt, verboten und beseitigt wird. Da die Diskriminierung auch auf Grund des Familienstandes von Frauen verboten ist, wird – in Verbindung mit Art. 16 CEDAW – das herkömmliche Menschenrechtsverständnis erweitert, weil Menschenrechtsverletzungen an Frauen auch im privaten Bereich verboten werden.

Die Vertragsstaaten verpflichten sich in Art. 2 CEDAW zu einem Bündel gesetzgeberischer und sonstiger Maßnahmen, die unverzüglich einzusetzen sind, um die rechtliche und tatsächliche Diskriminierung von Frauen zu beseitigen. Diese können auf Handlungen der Exekutive, Legislative und Rechtsprechung sowie von Privatpersonen, privaten Organisationen und Unternehmen beruhen.

Gemäß Art. 3 CEDAW sind gesetzgeberische und sonstige Maßnahmen für alle Lebensbereiche von Frauen erforderlich, um ihre volle Entfaltung und Förderung zu sichern. Dies wird durch Art. 24 CEDAW ergänzt. Eine besondere Rolle nimmt Art. 4 CEDAW ein: Er läßt zeitweilige frauenspezifische Sondermaßnahmen zu um die *de facto*-Gleichberechtigung von Mann und Frau beschleunigt herbeizuführen. Außerdem erlaubt die Vorschrift eine Garantie des Mutterschutzes. Beides gilt nicht als Diskriminierung von Männern.

Das Übereinkommen etabliert ein Kontrollgremium, den „Ausschuß zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau“. Dieser ist in Anlehnung an ältere Vertragsorgane anderer Menschenrechtsübereinkommen als unabhängiges 23-köpfiges Expertengremium kon-

zipiert. Seit Inkrafttreten des Fakultativprotokolls am 22. Dezember 2000 sind nun auch Individualbeschwerden zum Ausschuß möglich. Das Fakultativprotokoll gilt heute für 38 Staaten (Stand 9. Mai 2002); die Bundesrepublik Deutschland hat am 15. Januar 2002 ratifiziert.

Trotz der im Laufe der Zeit erreichten internationalen Anerkennung der Frauenrechte als Menschenrechte blieb die Notwendigkeit eines eigenen Beschwerdeverfahrens lange Zeit umstritten. Gegner wiesen darauf hin, daß die bestehenden Beschwerdemechanismen wie etwa nach dem Zivilpakt vollkommen ausreichend seien, um gegen Diskriminierung vorzugehen. Frauenspezifische Fälle waren in der Vergangenheit allerdings nur selten Gegenstand einer Beschwerde im vertragsgestützten Kontrollsystem der Vereinten Nationen gewesen. Dies hängt auch damit zusammen, daß nur das Frauenrechtübereinkommen über die materiell-rechtlichen Vorschriften verfügt, mit denen Diskriminierungsverbote und Gleichstellungsgebote für Frauen durchgesetzt werden können. Gegen viele Verletzungen kann in anderen Beschwerdeverfahren – etwa unter dem Zivilpakt oder dem Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung – gar nicht vorgegangen werden, da es dort an spezifischen materiell-rechtlichen Vorschriften fehlt. Die Notwendigkeit eines eigenen Beschwerdeverfahrens für die in CEDAW niedergelegten Frauenrechte war daher nicht länger zu leugnen.

Der Ausschuß hat sich – wie das Übereinkommen insgesamt – die Anerkennung einiger Vertragsstaaten, aber auch nicht weniger Rechtswissenschaftler zäh erringen müssen, die das Thema Frauenrechte als „weiches“ Thema angesehen und den Ausschuß mitunter nicht ernst genommen haben. Erst durch die verschiedenen Weltfrauenkonferenzen erfuhr das Thema Frauenrechte eine signifikante Stärkung. Von großer Bedeutung für CEDAW war die Weltmensenrechtskonferenz von 1993 in Wien, auf der die Auffassung bekräftigt wurde, daß Frauenrechte universelle und unteilbare Menschenrechte sind.

Bis zur 20. Sitzungsperiode im Februar 1999 hatte der Ausschuß vierundzwanzig „Allgemeine Empfehlungen“ verabschiedet, in denen er einzelne Vorschriften des Übereinkommens kommentiert, das Staatenberichtsverfahren strukturiert und Hinweise zur innerstaatlichen Umsetzung des Übereinkommens gegeben hat. Neben den abschließenden Bemerkungen zu den jeweiligen Staatenberichten bilden diese Empfehlungen das Kernstück seiner Arbeit.

*Norman Weiß*

#### **Literaturhinweise:**

*Anna Golze*, Die Individualbeschwerde nach dem Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau (CEDAW), in: J. Hasse / E. Müller P. Schneider (Hrsg.), Menschenrechte – Bilanz und Perspektive, 2002, S. 511ff.

*Eckart Klein*, Schutz von Menschenrechten der Frauen nach dem Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte, in: ders. (Hrsg.), 20 Jahre Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau (CEDAW) (Studien zu Grund- und Menschenrechten, Heft 5), 2000, S. 31ff.

*Ursula O'Hare*, Realizing Human Rights for Women, in: Human Rights Quarterly, Vol. 21 (1999) Nr. 2, S. 364ff.

*Hanna Beate Schöpp-Schilling*, Bedeutung und Auswirkungen des Frauenrechtsübereinkommens, in: Eckart Klein (Hrsg.), 20 Jahre Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau (CEDAW) (Studien zu Grund- und Menschenrechten, Heft 5), 2000, S. 13ff.

*Norman Weiß*, Zukünftige Möglichkeiten des Individualrechtsschutzes im Rahmen des Übereinkommens zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau (CEDAW), in: MenschenRechtsMagazin 1999, S. 79ff.

*Norman Weiß*, Schutz von Frauenrechten im Rahmen der Vereinten Nationen, insbesondere durch das Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau (CEDAW), in: Perspektive 21, Brandenburgische Hefte für Wissenschaft und Politik, September 2000, Heft 12, S. 58ff.

## Studien zum Öffentlichen Recht, Völker- und Europarecht

Herausgegeben von Prof. Dr. iur. Eckart Klein

### Band 1

Menschenrechte und die Politik multilateraler Finanzinstitutionen  
– Eine Untersuchung unter völkerrechtlichen Gesichtspunkten an den Beispielen der  
Weltbank, des Währungsfonds und regionaler Entwicklungsbanken

Ulrike Suchsland-Maser

319 S., 1999, ISBN 3-631-35184-4, 118.- DM

### Band 2

Grundlagen und Grenzen eines staatsbürgerlichen Informationszu-  
gangsanspruchs

Jean Angelov

294 S., 2000, ISBN 3-631-35643-9, 89.- DM

### Band 3

„Objektive Willkür“

Zu einem Prüfungskriterium im Verfahren der Urteilsverfassungsbeschwerde

Norman Weiß

234 S., 2000, ISBN 3-631-35926-8, 79.- DM

### Band 4

„Entwicklung, Stand und Perspektiven eines freien Personenverkehrs in  
Europa“

Eva Tanushev

272 S., 2001, ISBN 3-631-37031-8, 84.- DM

### Band 5

„GATT und WTO im Recht der USA“

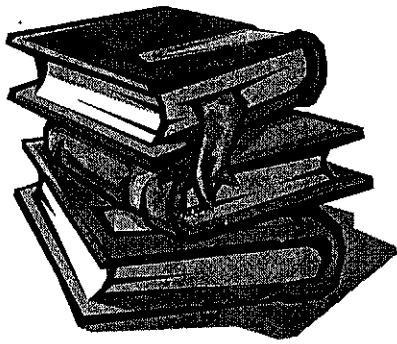
Die Integration des Völkervertragsrechts in die Rechtsordnung der USA am  
Beispiel der GATT-Abkommen und der WTO-Übereinkommen

Heiner Baab

200 S., 2001, ISBN 3-631-37394-5, 69.- DM

Die Reihe erscheint bei

Peter Lang – Europäischer Verlag der Wissenschaften  
Eschborner Landstraße 42-50, 60489 Frankfurt am Main



## Buchbesprechungen und Buchanzeigen

*Christoph Butterwegge / Gudrun Hentges (Hrsg.), Zuwanderung im Zeichen der Globalisierung. Migrations-, Integrations- und Minderheitenpolitik, 2000, Leske + Budrich, Opladen, 288 S., ISBN 3-8100-2603-4-*

Der Titel des Buches ist nicht nur der rote Faden für den Leser, er ist auch Programm: Das Thema Zuwanderung wird von den Autoren in den unterschiedlichsten Facetten beleuchtet.

Nach dem Regierungswechsel 1998 in Deutschland wurde eine Kehrtwendung in der Ausländer- und Asylpolitik vollzogen, die damals dem Dogma „Deutschland ist kein Einwanderungsland“ folgte. Vor dem Hintergrund der Zuwanderungsdebatte sind die im Buch behandelten Probleme also von besonderer Aktualität.

Das Buch untersucht die Einwirkungen der wirtschaftlichen, politischen und kulturellen Globalisierung auf Flucht und Wanderungsbewegungen und wie Zuwanderungspolitik hierauf reagiert.

Entscheidende Grundfragen werden in den ersten Beiträgen behandelt: *Franz Nuscheler* zeigt im Rahmen seines Beitrages „Globalisierung und ihre Folgen: Gerät die Welt in Bewegung?“ auf, welche Dimensionen das weltweite Migrationsgeschehen besitzt und gibt dem Leser einige Strategien der Krisenprävention an die Hand. So fragt er, ob die Entwicklungspolitik einen Rettungsanker angesichts der neuen Herausforderungen bietet (S. 27ff.). *Steffen Angenendt* stellt unter dem Thema „Globalisierung und Wanderungsbewegungen“ die Handlungsmöglichkeiten im Rahmen der Global Governance vor (S. 41ff.) Das Konzept –

auch das wird zutreffend vom Autor hervorgehoben – ist leider erst sehr rudimentär ausgestaltet.

Weitere Ausführungen gehen auf die Ursachen von Flucht und Migration ein und dem politischen Umgang mit diesen komplexen Themen in Europa und den USA:

*Christian P. Scherrer* (S. 47ff.) stellt sehr kenntnisreich die komplexe Problematik der „politischen Ethnizität“ dar, um vor diesem Hintergrund die Ursachen für ethnische Konflikte zu behandeln. Das Thema wird durch *Hamide Akbayir und Monika Morres* vertieft, in deren Ausführungen sehr umfassend die Hintergründe von Migration und Flucht am Beispiel von Kurden und Kurdinnen dargestellt werden (S. 62ff.).

An die Ausführungen von *Claudia Roth* und *Mark Holzberger*, die den Flüchtlingschutz auf europäischer Ebene untersuchen (S. 91ff.) schließt sich sehr gut der Beitrag von *Wolfgang Grenz* an, der die Ausländer- und Asylpolitik der rot-grünen Bundesregierung auch unter den europarechtlichen Aspekten vorstellt (S. 105ff.). Interessant ist ferner die Darstellung der Einwanderungs- und Flüchtlingspolitik in Großbritannien (*Karen Schönwalder*, S. 120ff.), der Vergleich der Einwanderungs- und Integrationspolitik in Deutschland und den USA (*Bernhard Santel*, S. 134ff.) und die Minderheiten und

Volkgruppenpolitik in Österreich (*Gudrun Hentges*, S. 152ff.).

Die Behandlung des Themas der Globalisierung und seine Bedeutung für die Zuwanderungspolitik wird schließlich dadurch abgerundet, daß auch die Perspektive einer multikulturellen Demokratie beleuchtet wird:

So werden in einem Beitrag die integrationspolitischen Handlungsmöglichkeiten auf Landesebene am Beispiel Nordrhein-Westfalens (*Anton Rütten*, S. 179ff.) dargestellt.

Den Schlußpunkt des Bandes setzt *Christoph Butterwegge*, Mitherausgeber dieses Bandes. Er wirft die nicht nur aus politikwissenschaftlicher Sicht hochinteressante Frage auf, ob Zuwanderung und Wohlfahrtsstaat im Zeichen der Globalisierung einen antagonistischen Widerspruch oder aber in nützlicher Wechselbeziehung stehen. Er arbeitet unter anderem die Faktoren heraus, die das Spannungsverhältnis zwischen der sich herausbildenden Welt-

gesellschaft und dem Wohlfahrtsstaat mitverursachen und stellt Möglichkeiten des Ausgleiches der bestehenden Antagonismen dar (S. 258ff.).

Das Buch bietet klare, übersichtliche Ausführungen zu einer Vielzahl aktueller Probleme der Zuwanderung. Es macht deutlich, welche Bedeutung das Zusammenwachsen der Welt für die Bereiche Flucht, Migration und Zuwanderung auf internationaler, nationaler und auch kommunaler Ebene besitzt. Deutlich werden die Herausforderungen dargestellt, praktische Hindernisse aufgezeigt und mögliche Lösungsmodelle entwickelt.

Angesichts der Globalisierung müssen daher international gültige Antworten auf die Probleme gefunden werden. Durch die vorliegenden Beiträge wird das Bewußtsein hierfür geschärft. Der Band bietet eine gute Grundlage für die weiteren, wichtigen Diskussionen des Themas Zuwanderung.

(*Friederike Brinkmeier*)

*Janusz Symonides (ed.) Human Rights: New Dimensions and Challenges*, Aldershot et al.: Ashgate, 1998, ISBN 1-84014-426-2.

*Janusz Symonides (ed.), Human Rights: Concept and Standards*, Aldershot et al.: Ashgate, 2000, ISBN 0-7546-2023-9.

Mit dem auf drei Bände angelegten UNESCO-Handbuch unternimmt es diese Organisation, eine Lehrmaterialsammlung für den Bereich der tertiären Bildung, vor allem auch für die UNESCO-Lehrstühle bereitzustellen. Im ersten Band setzen sich zwölf Autoren mit den aktuellen Herausforderungen, mit denen sich der Menschenrechtsschutz am Ende des zwanzigsten Jahrhunderts konfrontiert sieht, auseinander. Das Spektrum der Beiträge reicht vom Zusammenhang zwischen Menschenrechten und Frieden, dem gegenseitigen Verhältnis von Demokratie einerseits und bürgerlichen und politischen sowie wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Menschenrechten andererseits über das Recht

auf Entwicklung bis hin zum Zusammenhang zwischen Menschenrechten und Umwelt. Hinzu treten Ausführungen über die Bedeutung extremer Armut für die Inanspruchnahme von Menschenrechten und über aktuelle Probleme von Diskriminierung, Fremdenfeindlichkeit und Rassismus. Behandelt werden außerdem die Zusammenhänge zwischen Menschenrechten und Toleranz sowie die Herausforderungen, die von Phänomenen wie Terrorismus, wissenschaftlichem Fortschritt und der Globalisierung ausgehen. Abschließend wird auf die Bedeutung der Menschenrechtserziehung eingegangen. Die Fülle der Aspekte, die in den Beiträgen aufgegriffen wird, macht deutlich, welche Schwierigkei-

ten bei der Umsetzung der Menschenrechtsidee bestehen und auch in Zukunft zu gewärtigen sind. Anliegen der Autoren ist es, nicht zu jedem Problem eine fertige Lösung anzubieten, sondern vielmehr das öffentliche Bewußtsein für die jeweiligen Probleme zu schärfen – oder manchmal auch erst zu schaffen – und so zur aktuellen Debatte beizutragen. Die Autoren, die viele unterschiedliche Regionen der Welt repräsentieren, sollen – so der Wunsch der UNESCO – auch den universellen Anspruch der Menschenrechte unterstreichen.

Auf den tiefen Zusammenhang von Frieden und Menschenrechten ist im System der Vereinten Nationen von Anfang an hingewiesen worden. Wo es am Frieden fehlt, sei es auf der internationalen oder der nationalen Ebene, ist der Genuß von Menschenrechten ganz oder zum Teil gefährdet; der Krieg verletzt stets Menschenrechte. Zum Ende des Jahrtausends – das Buch erschien 1999 – läßt sich feststellen, daß eine Neugestaltung der menschenrechtlichen Dimensionen durch das Verhältnis von Menschenrechten einerseits und Frieden und Entwicklung andererseits gekennzeichnet ist. Eine der markanten Wandlungen in den internationalen Beziehungen und auch innerhalb der Staaten selbst wird durch die neue Agenda der Vereinten Nationen dokumentiert, die zu der Serie von Weltkonferenzen der neunziger Jahre geführt und eine Vielzahl von Aktivitäten und Programmen des gesamten UN-Systems gezeitigt hat. Mit dem Ende des Kalten Krieges und der Überwindung der einhergehenden ideologischen Konfrontation hat die Welle der Demokratisierung und das Ende einer Vielzahl totalitärer und autoritärer Regime in vielen Teilen der Welt dazu geführt, daß Demokratie ihrerseits zu einem Punkt auf der menschenrechtlichen Forderungsliste geworden ist. Auch im Rahmen der Wiener-Welt-Menschenrechtskonferenz von 1993 wurde dieser Zusammenhang nachdrücklich betont.

Demokratie und Menschenrechte bedingen einander gegenseitig. Einerseits ist Demokratie der ideale Rahmen für die freie und

ungehinderte Ausübung von Individualrechten, andererseits ist der Respekt vor Menschenrechten unabdingbar, um Demokratie zu errichten und zu sichern. Deshalb weist *Beetham* auch darauf hin, daß Demokratie ein aus der Staatsbürgerschaft fließendes Grundrecht sei.

Das Buch handelt ferner vom Recht auf Entwicklung, wobei herausgearbeitet wird, wie dieses zunehmend an Rechtscharakter gewinnt. Breiten Raum nehmen die Ausführungen *Canado Trindades* zum Verhältnis von Menschenrechten und Umwelt ein. Dabei geht es zum einen um die These, daß eine gesunde Umwelt Voraussetzung für den Genuß vieler Menschenrechte darstellt, und andererseits darum, daß Menschenrechte durch schlechte Umwelt- bzw. Lebensbedingungen massiv gefährdet sein können.

Unter dem Gliederungspunkt *Obstacles* befassen sich mehrere Beiträge mit Zuständen, Verhaltensweisen oder Entwicklungen, die sich allesamt schädlich oder hinderlich auf den Genuß und die Verwirklichung von Menschenrechten auswirken. Hierzu zählen extreme Armut, Diskriminierung, Fremdenfeindlichkeit und Rassismus, Intoleranz und Terrorismus. Damit werden Themenfelder angeschnitten, die gerade in den neunziger Jahren im Fokus des Interesses der Vereinten Nationen standen. Im letzten Teil des ersten Bandes wird in sehr instruktiver Weise auf die Herausforderungen eingegangen, die der wissenschaftliche und technologische Fortschritt einerseits, aber auch die Globalisierung andererseits für die Verwirklichung der Menschenrechte bergen. Am Abschluß steht zu Recht ein Plädoyer für eine verstärkte Menschenrechtserziehung, wobei es der Autor (*Muntarbhorn*) versteht, die sich in diesem Bereich stellenden Probleme in gedrängter Form anschaulich zu machen. Hieraus leitet er eine umfassende Agenda für die Verbesserung der Menschenrechtserziehung und die Erhöhung ihrer Wirksamkeit ab. Hierzu gehören beispielsweise die Forderung einer ausdrücklichen Verankerung von Menschenrechtserziehung im jeweiligen Curriculum, die Herausarbei-

tung einer angemessenen Vermittlungsform, die sich nicht auf die (wichtige) Vermittlung juristischer Kenntnisse beschränken darf, eine intensiviertere Schulung von Hoheitsträgern und ein verstärkter – in vielen Teilen der Welt leider notwendiger – Schutz der körperlichen Integrität von Menschenrechtserziehern.

Der zweite Band liefert in einem ersten Teil die geschichtliche Entwicklung der Menschenrechte (*Buergenthal*) und ihre philosophische Begründung (*Shestack*). Anschließend werden die bürgerlichen und politischen Rechte (*Nowak*), wirtschaftliche und soziale Rechte (*Eide*) sowie kulturelle Rechte (*Symonides*) erläutert. Daß in einem von der UNESCO initiierten Buch der Schwerpunkt auf den kulturellen Rechten liegt, kann nicht verwundern. Dieser Beitrag bietet eine sehr gute Zusammenfassung der Diskussion über den Begriff der Kultur und die einzelnen Ausprägungen, die diese durch die unterschiedlichen kulturellen Rechte erfahren hat.

Der nächste Abschnitt beschäftigt sich mit den Menschenrechten verletzlicher Grup-

pen. Hierbei wird jeweils in knapper Form die Rechte von Frauen (*Tomaševski*), der Kinder (*Kolosov*), von Minderheiten (*Hannum*), von Ureinwohnern (*Daes*) und von Wanderarbeitern (*Şen und Koray*) behandelt. Ganz am Schluß wird auf das Verhältnis von Völkerrecht und Menschenrechten eingegangen (*Gros Espiell*).

Anliegen des Buch ist es dabei, die grundsätzliche Forderung der Wiener Weltmenschensrechtserklärung von 1993 aufzugreifen, derzufolge alle Menschenrechte allgemeingültig, unteilbar und miteinander verbunden sind. Adressaten des Buches sind, so das Vorwort, die spezialisierteren Leser; also Menschenrechtsaktivisten, Lehrer, Studenten und Journalisten, aber auch unterschiedliche Berufsgruppen wie Entscheidungsträger, Polizisten, Soldaten, Verwaltungsbeamte, die jeweils mit Menschenrechtsfragen beschäftigt sind. Da das Buch sich aber auch an Wissenschaftler wendet, sind Punkte wie die Wissenschafts- und Forschungsfreiheit mit aufgenommen. Bibliographische Hinweise runden die jeweiligen Kapitel ab. (*wß*)

**Verlag Zeit-Fragen (Hrsg.), Das Rote Kreuz oder Kubismus Allüren? Zur überflüssigen Debatte um ein neues Rotkreuz-Symbol und zur Neutralität als Voraussetzung („Conditio sine qua non“) für humanitäre Hilfeleistung im Krieg, Sonderdruck aus der Wochenzeitung Zeit-Fragen, Zürich Januar 2002, 60 S.**

Die Historikerin Dr. phil. *Annemarie Buchholz* untersucht in dieser Publikation eingehend die Entwicklung des Symbols des roten Kreuzes von seiner Festschreibung in dem Genfer Abkommen von 1864 bis heute. Besonderes Augenmerk richtet die Autorin auf die Bestrebungen, weitere Symbole neben dem des roten Kreuzes zuzulassen.

Art. 19 des Genfer Übereinkommens vom 27. Juli 1929 sieht das rote Kreuz als allgemeine Regel vor. Andere Wahrzeichen sind als Ausnahme für die Länder zugelassen, die bisher anstelle des roten Kreuzes den roten Halbmond oder den roten Löwen mit roter Sonne auf weißem Grund verwendet

haben. Vor diesem Hintergrund nimmt die Autorin deutlich Stellung zu dem Anliegen Israels, den roten Davidstern ebenfalls als Wahrzeichen zuzulassen. Des Weiteren diskutiert sie bewegt die Frage, ob das rote Kreuz durch einen neutralen roten Rhombus ersetzt oder gar ergänzt werden sollte.

(*Anke Leben*)

---

**Kurzgefaßt: Menschenrechte aktuell**

---

**Der Prozeß gegen Milošević hat begonnen**

---

**S**eit dem 12. Februar verhandelt das UN-Strafgericht für das ehemalige Jugoslawien gegen den ehemaligen Präsidenten von Jugoslawien. Für die ersten vier Wochen sind Sitzungen von 9.30 bis 16.00 Uhr angeordnet. Sowohl die Anklage als auch der Angeklagte erhalten die Möglichkeit, weitere Ausführungen zu den Vorwürfen betreffend die Verbrechen in Bosnien und Kroatien zu machen. (fb)

---

**UN-Fakultativprotokolle zum Schutz von Kindern in Kraft getreten**

---

**N**achdem am 15. Januar 2002 das Fakultativprotokoll zum Internationalen Übereinkommen über die Rechte des Kindes über das Verbot von Kinderhandel, Kinderprostitution und Kinderpornographie vom 25. Mai 2000 in Kraft trat, ist am 12. Februar 2002 ein weiteres Fakultativprotokoll zum Verbot von Kinderarbeit für insgesamt 14 Ratifikationsstaaten geltendes Recht geworden.

Danach wird der Einsatz von Minderjährigen unter 18 Jahren untersagt. Besonders weit verbreitet ist der Einsatz von Kindersoldaten in Afrika und Asien. Deutschland hat das letztgenannte Protokoll gemeinsam mit 96 Staaten unterzeichnet aber noch nicht ratifiziert.

Mit dem Inkrafttreten sind die praktischen Probleme noch lange nicht gelöst, denn erst bei einem hohen Ratifikationsstand kann auch die Realisation der Rechte gewährleistet werden. Die Protokolle setzen jedoch ein wichtiges Signal für die Zukunft. (fb)

---

**Sorbisches Computerspiel erhältlich**

---

**S**orbisch ist eine Sprache mit einer weit zurückreichenden Tradition. Die erste Bibelübersetzung in Deutschland erfolgte in den Jahren 1706 in das Obersorbische und 1709 in das Niedersorbische. Lange Zeit hat die Sprache vor allem im Kontext des gottesdienstlichen Gebrauchs und bäuerlicher, traditioneller Lebensformen überlebt. Diese Grundlage ist in der modernen und säkularisierten Welt leider bedroht, sodaß ein weiterer Rückgang des Gebrauchs der sorbischen Sprache – trotz der Pflege in sorbischen Tages- und Wochenzeitungen und trotz regelmäßiger Sendungen in Rundfunk und Fernsehen – zu befürchten ist.

Nun ist seit Ende des vergangenen Jahres das erste sorbische Computerspiel mit der Sagen-gestalt „Krabat“ erhältlich. Es wurde von einer Studentengruppe in ober- und niedersorbischer Sprache im Auftrag der Stiftung für das sorbische Volk entwickelt und ist für Spieler ab 12 Jahren geeignet.

Inhalt des Spiels ist es, sich mit „Krabat“ auf eine abenteuerliche Reise zu begeben und dabei eine Vielzahl von Rätseln zu lösen. Das Spiel fördert nicht nur komplexes Denken, sondern vermittelt auch geschichtliche Fakten und sprachliche Kenntnisse. Für Nutzer, die des Sorbischen (noch) nicht hinreichend mächtig sind, wurde ein sorbisch-deutsches Wörterbuch integriert. (wß)



---

 Todesstrafe – Europarat unternimmt weitere Schritte
 

---

**I**m Kampf gegen die Todesstrafe ist der Europarat erneut aktiv geworden. Nachdem die Europäische Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten (EMRK / 1950) die Todesstrafe noch als zulässige Einschränkung des Rechts auf Leben betrachtet hatte, drängte das Protokoll Nr. 6 zur EMRK (1982) auf ihre Abschaffung. Es ließ aber in Art. 2 die Möglichkeit bestehen, in Kriegszeiten die Todesstrafe zu verhängen:

*„Ein Staat kann in seinem Recht die Todesstrafe für Taten vorsehen, welche in Kriegszeiten oder bei unmittelbarer Kriegsgefahr begangen werden; diese Strafe darf nur in den Fällen, die im Recht vorgesehen sind, und in Übereinstimmung mit dessen Bestimmungen angewendet werden. Der Staat übermittelt dem Generalsekretär des Europarats die einschlägigen Rechtsvorschriften.“*

Zwischenzeitlich haben innerhalb des Europarates und auf der internationalen Ebene weitere Bemühungen zur Abschaffung der Todesstrafe stattgefunden. Anlässlich des fünfzigsten Jahrestages der EMRK haben die Regierungschefs der Europaratsstaaten im November 2000 in Rom nicht nur zur Ratifikation von Protokoll Nr. 6 zur EMRK beziehungsweise zu übergangsweisen Moratorien aufgerufen, sondern auch ein weiteres Protokoll zur völligen Ächtung der Todesstrafe initiiert.

Der am 21. Februar 2002 verabschiedete Text von Protokoll Nr. 13 wird am 3. Mai 2002 in Wilnius zur Zeichnung durch die Mitgliedstaaten aufgelegt. Er sieht die uneingeschränkte Abschaffung der Todesstrafe vor. (wß)

---

 Serbien: OSZE unterstützt Reform des staatlichen Fernsehens
 

---

**R**adio Television Serbia, das frühere Propagandainstrument, soll unter den neuen Verhältnissen seine Aufgabe als unabhängiger Sender übernehmen. Ein erster Schritt hierfür war die Neubesetzung des Leitungsgremiums im Sommer 2001, bei der Funktionäre durch unabhängige Journalisten ersetzt wurden.

Die OSZE-Mission in der Bundesrepublik Jugoslawien hilft kurzfristig vor allem durch technische Beratung, längerfristig durch den Aufbau pluralistischer und demokratischer Strukturen in der serbischen Gesellschaft, aber auch speziell im Sender RTS. Eines der Ziele ist die Verabschiedung eines Rundfunkgesetzes, das die Struktur von RTS an europäische Standards anpassen soll. (wß)

---

 ICC – Nun ist es soweit!
 

---

**D**as Statut des Internationalen Strafgerichtshofs (International Criminal Court, ICC) tritt am 1. Juli 2002 in Kraft. Damit verwirklichen sich die seit vielen Jahrzehnten andauernden Bemühungen um ein internationales Strafgericht. Diese Bemühungen, deren ernsthafter Beginn in dem Vorschlag Gustave Moyniers aus dem Jahre 1872 gesehen werden kann,<sup>1</sup> der die Errichtung eines internationalen Gerichts zur Verfolgung von Verletzungen der Genfer Konvention von 1864 und anderer Normen des humanitären Völkerrechts vorsah,<sup>2</sup> wurden während und nach dem Ersten<sup>3</sup> und dann vor allem dem Zweiten

<sup>1</sup> Als erstes internationales *Ad-hoc*-Strafgericht wird allgemein das Militärtribunal aus dem Jahre 1474 angesehen, welches die Aufgabe hatte Peter von Hagenbach wegen Mord, Vergewaltigung und anderer Verbrechen, die während der Belagerung der Stadt Breisach begangen wurden, anzuklagen.

<sup>2</sup> Siehe hierzu Ch. K. Hall, *The First Proposal for a Permanent International Criminal Court*, in: IRRIC 1998, 57.

Weltkrieg wieder intensiviert. Es wurden nicht nur die Internationalen Militärtribunale in Nürnberg und Tokio durch die Siegermächte errichtet, sondern auch die Völkerrechtskommission (International Law Commission) und ein Ausschuß der Generalversammlung der Vereinten Nationen (VN) mit dem Erstellen eines Entwurfs eines Statuts für ein internationales Strafgericht betraut, doch konnten auf Grund der Schwierigkeiten, die aus dem sog. Kalten Krieg resultierten, keine konkreten Ergebnisse erzielt werden. Erst mit Ausklang der Ost-West-Spannungen war es möglich geworden, daß der Sicherheitsrat der VN – nicht unumstritten pauschal auf Kapitel VII der VN-Charta gestützt – die *Ad-hoc*-Tribunale für das ehemalige Jugoslawien (1993) und Ruanda (1994) errichtete,<sup>4</sup> wodurch auch die Idee eines *ständigen* Strafgerichtshofs neuen Aufschwung erlangte.

Danach ging die Entwicklung für viele überraschend schnell und mündete in der Diplomatischen Bevollmächtigtenkonferenz der VN (Rom, 15. Juni-17. Juli 1998), welche am 17. Juli 1998 das Römische Statut des Internationalen Strafgerichtshofes<sup>5</sup> in geheimer Abstimmung mit 120 zu 7 Stimmen bei 21 Enthaltungen angenommen hatte.<sup>6</sup>

Am 11. April 2002 durfte der Vertrag nicht nur seine sechzigste Ratifikationsurkunde, die Voraussetzung zum Inkrafttreten des Statuts ist, erhalten, sondern gleich zehn Ratifikationsurkunden (Bosnien und Herzegowina, Bulgarien, Kambodscha, Demokratische Republik Kongo, Irland, Jordanien, Mongolei, Niger, Rumänien und Slowakei). So gehören nunmehr 66 Vertragsstaaten, darunter die Bundesrepublik Deutschland, welche das Statut am 10. Dezember 1998 unterzeichnet und am 11. Dezember 2000 ratifiziert hatte, dem Statut an, so daß es nach Artikel 126 des Statuts am 1. Juli 2002 in Kraft tritt.

Der Internationale Strafgerichtshof wird seinen Sitz in Den Haag (Art. 3 des Statuts) voraussichtlich im Jahre 2003 einnehmen. Die Gerichtsbarkeit des mit (regulär) achtzehn unparteiischen und ehrenhaften Richtern besetzten Gerichtshofes (Art. 36 des Statuts) wird sich auf Völkermord, Verbrechen gegen die Menschlichkeit, Kriegsverbrechen und Aggression<sup>7</sup> (Art. 5 Abs. 1 des Statuts) erstrecken. Der Gerichtshof wird jedoch nur ergänzend – komplementär – zur nationalen Strafgerichtsbarkeit tätig (Präambel Abs. 10 und Art. 1 des Statuts). Ein Fall wird somit nur in seine Zuständigkeit gelangen, wenn u.a. die Voraussetzungen von Artikel 17 des Statuts erfüllt sind, insbesondere also ein betroffener Staat nicht willens oder nicht in der Lage ist, die Ermittlungen oder die Strafverfolgung ernsthaft durchzuführen.<sup>8</sup> (*bs*)

<sup>3</sup> Siehe etwa die Artikel 227-230 des Friedensvertrages von Versailles vom 28. Juni 1919 (RGBl. 1919, 678), wonach u.a. Wilhelm II. von Hohenzollern, vormaliger Deutscher Kaiser, wegen „schwerer Verletzung des internationalen Sittengesetzes und der Heiligkeit der Verträge“ (Artikel 227 Abs. 1) angeklagt werden sollte. Dieser Prozeß kam jedoch nie zustande, da die Niederlande, die Wilhelm II. Asyl gewährten, die Auslieferung verweigerten.

<sup>4</sup> Resolution 827 (1993) vom 25. Mai 1993 und Resolution 955 (1994) vom 8. November 1994. Der Text der Resolutionen und Statute ist jeweils abgedruckt in ILM 32 (1993), 1203 und 1192; ILM 33 (1994), 1600 und 1602.

<sup>5</sup> VN-Dokument A/CONF.183/9 = ILM 37 (1998), 999 = HRLJ 1998, 453 = EuGRZ 1998, 618 (dt. Übersetzung). Seit seiner Verabschiedung wurde das Statut mehrmals korrigiert. Eine bereinigte Fassung und weitere Dokumente zum Thema können gefunden werden unter: <http://www.un.org/law/icc/index.html>

<sup>6</sup> Dagegen stimmten: China, Irak, Israel, Jemen, Katar, Libyen und die USA. Die geheime Abstimmung erfolgte auf Grund eines dahingehenden Antrags der USA.

<sup>7</sup> Hinsichtlich dieses Tatbestandes ist Artikel 5 Abs. 2 des Statuts zu beachten, wonach zunächst noch eine Bestimmung, die eine Definition und weitere Bedingungen enthalten soll, durch die Vertragsstaaten nach Artikel 121 und 123 des Statuts anzunehmen ist.

<sup>8</sup> Zum Ganzen siehe die knappe Einführung mit kurzem geschichtlichen Hintergrund zur Entstehung des ICC und einer Textsammlung des Statuts, der „Verbrechenselemente“ („Elements of Crime“) und Verfahrens- und Beweisregeln sowie einer aktuelleren Bibliographie, W. A. Schabas, An Introduction to the International Criminal Court, Cambridge 2001. Einen Kommentar bietet O. Triffterer (Hrsg.), Commentary on the Rome Statute of the International Criminal Court – Observers' Notes, Article by Article, Baden-Baden 1999.

**Informationen**  
aus dem MenschenRechtsZentrum  
der Universität Potsdam

---

**Menschenrechtsausschuß**

Prof. Dr. iur. Eckart Klein nahm vom 18. März bis zum 5. April 2002 an der 74. Sitzung in New York teil. Der Ausschuß erörterte die Berichte Gambias, Georgiens, Schwedens, Ungarns. Der Ausschuß beriet außerdem über die Bedeutung der Beschlüsse der Weltkonferenz gegen Rassismus, Rassische Diskriminierung, Fremdenfeindlichkeit und ähnliche Diskriminierung in Durban für seine Arbeit.

---

**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 2002 stehen im Herbst noch Plätze zur Verfügung.

---

**Neuerscheinungen/Projekte**

In der Schriftenreihe des MenschenRechtsZentrums der Universität Potsdam ist Band 12 („Rassische Diskriminierung – Erscheinungsformen und Bekämpfungsmöglichkeiten“) erschienen. Das Buch wurde am 21. März 2002 – dem internationalen Tag gegen Rassendiskriminierung – auf einer gemeinsamen Veranstaltung des MRZ und der Deutschen Gesellschaft für die Vereinten Nationen, Landesverband Berlin-Brandenburg e.V., vorgestellt.

In Vorbereitung sind Band 13 („Die sprachenrechtliche Situation der Angehörigen von Minderheiten im Völkerrecht“), 14 („Menschheit und Menschenrechte – Probleme der Universalisierung und Institutionalisierung“) und 15 („Eingriffe in das Eigentumsrecht nach Art. 1 ZP zur EMRK“).

Soeben ist auch das Buch „The Concept of Human Dignity in Human Rights Discourse“ im Kluwer-Verlag erschienen, das die Ergebnisse der gemeinsam mit dem Minerva Center for Human Rights der Hebrew University in Jerusalem veranstalteten eine Tagung (3. bis 5. Januar 1999) dokumentiert. Aus Anlaß des 50. Jahrestages der Verabschiedung der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte kamen in Jerusalem zahlreiche Wissenschaftler verschiedener Disziplinen aus Israel, der Bundesrepublik Deutschland und den Vereinigten Staaten von Amerika zusammen.

Im März 2002 brachte das MRZ ein Themenheft des *MenschenRechtsMagazins* heraus, das sich unter Titel „25 Jahre Internationale Menschenrechtspakte“ verschiedenen Fragestellungen im Zusammenhang mit dem Internationalen Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte und dem Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte widmet. Das Heft kann im MRZ zum Preis von 10.-Euro bestellt werden.

Neben seiner Mitwirkung an der Maßnahme „Polizei für interkulturelle Verständigung in Brandenburg (PiViB)“ engagiert sich das MRZ auch in dem neuen Projekt „Freier Zugang zu Gütern und Dienstleistungen für Zugewanderte – Abbau von Diskriminierungen in Arbeitswelt und Gesellschaft (FriZZ)“. Dieses wird gemeinsam von Gewerkschaften und Arbeitgeberorganisationen im Land Brandenburg (Kooperationszusagen liegen bereits u.a. von Ver.Di und der IHK Potsdam vor), Fachhochschule der Polizei, lokale Netzwerke, Beratungsstellen und insbesondere den kommunalen Ausländerbeauftragten getragen und soll einen Beitrag zum Abbau von Vorurteilen und Ressentiments und zur Vermeidung von Diskriminierungen in Arbeitswelt und Gesellschaft leisten.

Zu diesem Zweck sollen Lehrkräfte aus dem Aus- und Fortbildungsbereich von Gewerkschaften, Schulen, Verbänden, Betrieben und der Polizei selbst interkulturelle Kompetenz erwerben, um diese als Multiplikatoren weiter zu vermitteln. Dabei geht es um eine Sensibilisierung für Alltagsdiskriminierung, das Erkennen von Hintergründen interkultureller Konflikte sowie das Erlernen von Möglichkeiten, Diskriminierungen am Arbeitsplatz und im Alltag zu verhindern.

Ferner sollen Jugendliche in Schulen und Berufsschulen, junge Menschen in der Ausbildungssituation bzw. Ausbildungsplatzsuche sowie junge Gewerkschaftsmitglieder, die in einer entsprechend didaktisch aufbereiteten Form bei Veranstaltungen (z.B. im Rahmen von Projekttagen) für interkulturelle Themen sensibilisiert werden

---

### *Förderverein*

---

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

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

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

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

Herrn

Rechtsanwalt Dr. Dirk Engel

„Förderverein“

Kanzlei Horn & Engel

Wilhelm-Staab-Straße 4

14 467 Potsdam

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

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

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

**7./8. Juni 2002                    Human Rights of Refugees and A Single, Fair and Efficient Asylum Procedure**

In Zusammenarbeit mit dem Forschungszentrum für Internationales und Europäisches Ausländer- und Asylrecht, Konstanz, wendet sich das MRZ erneut diesem Themenbereich zu. Experten aus den USA und mehreren europäischen Ländern werden sich mit den rechtlichen Konsequenzen einer gerade auch im Bereich von Flucht und Vertreibung immer enger zusammenwachsenden Welt beschäftigen.

**Veranstaltungsort:**            Universität Potsdam  
     Komplex „Am Neuen Palais“ - Foyerräume  
     Am Neuen Palais 10  
     14467 Potsdam

**Anmeldung:**                    MenschenRechtsZentrum der Universität Potsdam  
     August-Bebel-Straße 89  
     14842 Potsdam  
     Tel.: 03 31 - 9 77 34 50 Fax: 03 31 - 9 77 34 51  
     [mrz@rz.uni-potsdam.de](mailto:mrz@rz.uni-potsdam.de)

**7.-9. Juni 2002                    Widerstand in den Diktaturen - eine europäische Menschenrechtstradition**

Gemeinsam mit der Gedenkstätte Kreisau und der Kreisau-Initiative Berlin untersucht die Evangelische Akademie Berlin die Geschichte und Geschehnisse des Widerstands gegen Diktaturen in Europa.

**Veranstaltungsort:**            Kreisau (Polen)

**Anmeldung:**                    Evangelische Akademie zu Berlin  
     Charlottenstraße 53/54  
     10117 Berlin

Tel.: 0 30 - 2 03 55-500 Fax: 0 30 - 2 03 55-550

**28./29. Juni 2002                    Potsdamer UNO-Konferenz 2002**

Themenschwerpunkte der Konferenz sind: "Die Vereinten Nationen und der internationale Terrorismus" und "Die Europäische Union und die Vereinten Nationen".

Die Mitglieder des Forschungskreis berichten über aktuelle Entwicklungen und diskutieren grundsätzliche Fragestellungen.

**Veranstaltungsort:**            Universität Potsdam  
     Hauptgebäude der Juristischen Fakultät  
     August-Bebel-Straße 89  
     Raum 2.31

**Anmeldung:**                    Dr. phil. Helmut Volger, Koordinator des Forschungskreises Vereinte Nationen  
     [fkruno@rz.uni-potsdam.de](mailto:fkruno@rz.uni-potsdam.de)

## Literaturhinweise

*Eckart Klein (Hrsg.), Rassische Diskriminierung – Erscheinungsformen und Bekämpfungsmöglichkeiten (Schriften des MenschenRechtsZentrums der Universität Potsdam, Bd. 12), 2002, Berlin: Berlin Verlag Arno Spitz, ISBN: 3-924423-42-3.*

Der Tagungsband dokumentiert eine Veranstaltung, die im Vorfeld der Weltkonferenz über Rassismus, rassische Diskriminierung, Fremdenfeindlichkeit und vergleichbare Intoleranz in Durban vom MenschenRechtsZentrum der Universität Potsdam im September 2000 veranstaltet wurde.

Vor dem Hintergrund dieser Weltkonferenz und angesichts der tatsächlichen Vorkommnisse in allen Teilen der Bundesrepublik Deutschland, gerade aber auch im Land Brandenburg, nahm sich das MRZ des Themas an, um eine Bestandsaufnahme der Bekämpfung von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit in Deutschland vorzunehmen, mögliche Defizite auszumachen und Handlungsalternativen aufzuzeigen. Die interdisziplinär besetzte Tagung hat sich dem Generalthema in drei Abteilungen mit jeweils mehreren Referaten genähert. Zunächst wurden in einem einleitenden Themenblock allgemeine Fragestellungen behandelt, bevor im zweiten Teil Erscheinungsformen rassistischer Diskriminierung näher dargestellt wurden und sich der abschließende dritte Teil den verschiedenen Bekämpfungsmöglichkeiten widmete. (wß)

• • •

*Jana Hasse, Erwin Müller, Patricia Schneider (Hrsg.), Menschenrechte – Bilanz und Perspektiven (Frieden durch Recht II / Demokratie, Sicherheit, Frieden, Bd. 137), Baden-Baden: Nomos, 2002, ISBN 3-7890-7703-8.*

Das Buch präsentiert in 23 Beiträgen einen Überblick über die aktuelle politikwissenschaftliche und juristische Diskussion zum Thema Menschenrechte. In vier Themenblöcke untergliedert, werden die verschiedenen Aspekte zumeist ausführlich und stets fundiert behandelt. Nach zwei Beiträgen zur „historischen Entwicklung der Menschenrechtsidee“ unternehmen zehn Autoren zur „Lage der Menschenrechte“ eine globale Bestandsaufnahme. Unter dem Titel „spezifische Aspekte der Menschenrechtsproblematik“ werden drei Beiträge zusammengefaßt, die sich mit dem Islam und der Universalität der Menschenrechte, mit Folter durch israelische Sicherheitskräfte und mit dem Schutz indigener Völker befassen. Abschließend behandeln acht Autoren Fragestellungen aus dem Themenkomplex „Menschenrechtsgerichtsbarkeit und andere Mechanismen“.

Ergänzt wird das Buch durch eine umfangreiche Bibliographie, die aus den Beiträgen kompiliert wurde, und eine sehr hilfreiche Chronologie der Menschenrechtsentwicklung. Diese sollte allerdings nicht zu dem Fehlschluß verleiten, es handele sich hierbei um eine geradlinige und zielgerichtete Entwicklung.

Das MenschenRechtsZentrum der Universität Potsdam ist mit Beiträgen von *Friederike Brinkmeier* (Völkerrechtliche Wiedergutmachung bei Menschenrechtsverletzungen, S. 534-561), *Anna Golze* (Die Individualbeschwerde nach dem Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau - CEDAW, S. 511-533) und *Norman Weiß* (Die Entwicklung der Menschenrechtsidee, heutige Ausformung der Menschenrechte und Fragen ihrer universellen Geltung, S. 39-69) vertreten. (wß)

• • •

*Der Klassiker:*

**Jack Donnelly, International Human Rights, Boulder: Westview Press, 2<sup>nd</sup> edn. 1998, ISBN 0-8133-9969-6.**

Das in zweiter Auflage nun schon vor fünf Jahren erschienene Buch lohnt die Lektüre immer wieder. Der gut geschriebene Band informiert in knapper Form über die Entwicklung des Stellenwertes von Menschenrechten auf der Agenda internationaler Politik, schildert anschaulich den Einfluß von Menschenrechten auf die Transformation in Südamerika und analysiert die US-amerikanische Außenpolitik, insbesondere gegenüber der VR China und den mittelamerikanischen Staaten. Auch die Entwicklung auf dem Balkan wird untersucht; *Donnelly* liefert darüber hinaus eine theoretische Grundlegung der Menschenrechte und unternimmt einen wertenden Ausblick in die Zukunft der Menschenrechte innerhalb der internationalen Politik nach dem Ende des Kalten Krieges.

Das Buch richtet sich zwar primär an amerikanische Leser, was die Themenwahl und den didaktischen Zuschnitt erklärt. Doch dient das nicht zuletzt dem besseren Verständnis dortiger Auffassungen und Herangehensweisen. (*wß*)

• • •

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

Am 3. Januar 1976 ist der Internationale Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte in Kraft getreten, der Internationale Pakt über bürgerliche und politische Rechte am 23. März 1976. Im Jahr 1977 hat der Menschenrechtsausschuß seine Arbeit aufgenommen. Aus Anlaß dieser verschiedenen fünfundzwanzigsten Jahrestage legt das MenschenRechts-Zentrum der Universität Potsdam ein Themenheft des MenschenRechtsMagazins zu den Pakten vor. Die Autoren – darunter auch Prof. Dr. *Gerd Seidel* von der Humboldt-Universität zu Berlin – erörtern in sieben Beiträgen unterschiedliche Aspekte, die im Zusammenhang mit den beiden Pakten, die gemeinsam mit der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte vom 10. Dezember 1948 die sogenannte International Bill of Rights bilden, relevant sind.

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*)

• • •

**Sabine Bamberger-Stemmann, Der Europäische Nationalitätenkongreß 1922-1938, Nationale Minderheiten zwischen Lobbyistentum und Großmachtinteressen (Materialien und Studien zur Ostmitteleuropaforschung, Bd. 7), Marburg: Herder-Institut, 2000, 3-87969-290-4**

Die Marburger geschichtswissenschaftliche Dissertation nimmt die anläßlich der Neuordnung Mittel- und Osteuropas nach dem Fall der Mauer mit ihren vielfachen Rückgriffen auf die Zwischenkriegszeit zum Anlaß, nach der möglichen Wirkung des Europäischen Nationalitätenkongresses für die heutige Zeit zu fragen. Dargestellt werden aber auch die Wirkungsgeschichte und kontroverse Bewertungen dieser zeituntypischen übernationalen Einrichtung.

Ein umfangreicher Dokumententeil und ein ausführliches Literaturverzeichnis runden das gut lesbare und informative Buch ab. (*wß*)

*Klaus Koch, Imago Dei - Die Würde des Menschen im biblischen Text (Berichte aus den Sitzungen der Joachim Jungius-Gesellschaft der Wissenschaften e.V, Hamburg, Jahrgang 18, Heft 4), Göttingen: Vandenhoeck&Ruprecht, 2000, ISBN 3-525-86306-3.*

Der Hamburger Theologe Klaus Koch untersucht die Faszination der Bild-Metapher, die das Alte Testament eröffnet, ansonsten aber nur noch sehr selten im Text der heiligen Schrift auftaucht. Dabei konzentriert sich der Autor auf „das Anliegen der *Erstverfasser* der Botschaft an den *Primärleser* innerhalb des mutmaßlichen Bedeutungsrahmens ihrer Sprache und Epoche“ (S. 9, Hervorhebungen im Original). Die In-Blicknahme des altorientalischen Hintergrunds des hebräischen Originals – durch neuere Forschungen insgesamt aufgeheilt – erlaubt eine andere Sichtweise auf die Bild-Metapher. Koch spricht ihr eine revolutionär-egalitäre Aussage und Wirkung zu: „Der Monotheismus bedingt einen Mon-anthropismus“ (S. 24). Insgesamt vier Charakteristika des Menschen arbeitet das Buch heraus: (1) die Sprache als Wesensentsprechung zu dem durch das Wort tätigen Schöpfer und damit eine spezifische Gottesrelation; gleichzeitig (2) eine zwischenmenschliche, ebenfalls kommunikative Partnerschaft; außerdem die Zuständigkeiten für (3) die Urbarmachung der Erde und (4) die Regulierung des tierischen Lebensraums.

Trotz der Neugruppierung der Texte der Priesterschrift, die in vielen Bereichen zu einer Neubewertung urgeschichtlicher Abläufe durch das Pentateuch führte, blieb die Herausgehobenheit des menschlichen Daseins zu Beginn der Genesis erhalten. Sie wurde allerdings durch eine wohl in Ägypten erfolgte Verbindung mit platonischer und stoischer Weltansicht so umgestaltet, daß sie im Rahmen der christlich-abendländischen Geistesstrukturen lange überdauern konnte. (*wß*)

• • •

*Gerrit Manssen, Boguslaw Banaszak (Hrsg.), Minderheitenschutz in Mittel- und Osteuropa, Frankfurt a.M. u.a.: Peter Lang, 2001, ISBN 3-631-37922-6.*

Der Band enthält die Referate, die am 16. und 17. März 2000 auf einer Tagung zum Thema „Minderheitenschutz im nationalen Verfassungsrecht in Europa“ in Riga gehalten wurden. Nach einführenden Beiträgen zu den völkerrechtlichen Grundlagen des Minderheitenschutzes (*Uerpmann*) und der Bedeutung von Autonomiekonzepten (*Brunner*) folgen neun Beiträge, die sich mit unterschiedlichen Aspekten des Minderheitenschutzes in Lettland, Litauen, Rußland, Weißrußland, Ungarn, Tschechien und Polen befassen. Ein Beitrag über die „Europäische Union und Minderheitenschutz“ (*Arnold*) schließt das Buch ab. (*wß*)

• • •

*Helmut Volger (ed.), A Concise Encyclopedia of the United Nations, The Hague: Kluwer, 2002.*

Die englischsprachige, aktualisierte Fassung des bewährten Lexikons der Vereinten Nationen präsentiert die UN-Forschung im deutschsprachigen Raum nun auch einer weltweiten Leserschaft. Der unermüdliche Herausgeber hat das Autorenteam und den Verlag motiviert; das Buch, das in interessanter Weise verschiedene Wissenschaftsdisziplinen und die Praxis zusammenführt, wird auch die Leser außerhalb Deutschlands für sich einnehmen. (*wß*)



**Die Würde des Menschen ist (un)antastbar – Menschenrechterziehung auf dem Prüfstand,** internationale Tagung des UNESCO-Lehrstuhls für Menschenrechtserziehung der Universität Magdeburg in Zusammenarbeit mit dem Kultusministerium, dem Ministerium für Arbeit, Frauen, Gesundheit und Soziales sowie der Landeszentrale für politische Bildung des Landes Sachsen-Anhalt am 24. und 25. Januar 2002 in der Lutherstadt Wittenberg

(Friederike Brinkmeier)

Bereits *Voltaire* hat die Bedeutung der Kenntnis der Menschenrechte betont: Er soll auf die Frage: „Was heißt frei sein?“ einmal geantwortet haben: „Es heißt die Menschenrechte kennen – denn kennt man sie einmal, so verteidigt man sie von selbst“.

Unter dem Thema „Die Würde des Menschen ist (un)antastbar – Menschenrechtserziehung auf dem Prüfstand“ diskutierten nationale und internationale Experten auf der ersten internationalen Tagung, die der im Jahre 2001 errichteten UNESCO-Lehrstuhls für Menschenrechtserziehung veranstaltete, den Professor Dr. Karl-Peter *Fritzsche* innehat.

Die offizielle UN-Dekade der Menschenrechtserziehung wurde im Jahre 1995 von der Generalversammlung der Vereinten Nationen für zehn Jahre auf die Empfehlung der Wiener Weltmensenrechtskonferenz ausgerufen. Trotz der hohen Bedeutung, die der Menschenrechtserziehung grundsätzlich zuerkannt wird, ist eine große Kluft zwischen Anspruch und Wirklichkeit in dem Bereich festzustellen. Auch 50 Jahre nach der Verabschiedung der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte ist das Wissen über Menschenrechte bei Schülern, Studenten und Bürgern nur bruchstückhaft ausgestaltet und ein Bewußtsein der Menschenrechte nur rudimentär entwickelt.

Die Tagung machte es sich zum Ziel, dieses Defizit nachhaltig zu verringern.

Inhaltlich eingeläutet wurde die Tagung mit einem Vortrag und Diskussion zur Frage: Kann man Menschenrechte lehren? Professor Dr. Karl-Peter *Fritzsche* stellte

ganz in der Tradition der Lutherstadt Thesen zu diesem Thema auf. Die dritte seiner insgesamt elf Thesen lautete: „Menschenrechtserziehung hat Profil“. Seine Botschaft lautete, Inhalten und Methoden der Menschenrechtserziehung eine schärfere Kontur zu geben.

Dr. Lothar *Müller* von der Universität Trier erläuterte verschiedene pädagogische Ansätze, wie Menschenrechte im Unterricht eingebracht werden können.

Zum Thema „Die Menschenrechte im Streit der Kulturen“ sprach Professor Wolfgang *Höpken* von der Universität Leipzig über Universalismus und kulturelle Relativität. In diesem Zusammenhang machte er auf die herausragende Bedeutung des interkulturellen Lernens aufmerksam.

Frau Maria *Hartmann*, Bundeskoordinatorin der UNESCO-Projektschulen, schilderte, wie in den über 120 Schulen die Ziele der UNESCO verwirklicht werden und wie dort konkret der Einsatz für eine Kultur des Friedens und des Bewußtseins der Menschenrechte verwirklicht wird.

Im Anschluß daran thematisierte Professor Georg *Lohmann*, Universität Magdeburg, „Menschenrechtserziehung als Prävention gegen Rassismus und Rechtsextremismus“. Er hob hervor, daß angesichts der Existenz unterschiedlicher Menschenrechtskonzeptionen das Bewußtsein für Gemeinsamkeiten stärker herausgestellt werden müßten: Menschenrechte seien individuell, egalitär und universell.

Nils *Rosemann* vom FORUM Menschenrechte stellte verschiedene internationale Rechtsinstrumentarien zur Bekämpfung

von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit vor.

Die Diskussionen führten ein Interesse an verstärkten Informationsaustausch über Erfahrungen im Bereich der Menschenrechtserziehung zutage. Viele Pädagogen vermissen Hilfe bei der Informationsbeschaffung und scheuen angesichts der Weite des Feldes die vertiefte Behandlung menschenrechtlicher Themen im Unterricht.

Bei einem Empfang durch den Bürgermeister der Lutherstadt wurden die Gelegenheit wahrgenommen, viele der Gedanken in Gesprächen fortzuführen

Am nächsten Tag wurde der praktische Teil der Tagung mit insgesamt vier Workshops eingeläutet: Den Workshop zum Thema „Menschenrechte und Frauenrechte und ihre Behandlung in der Menschenrechtserziehung“ leitete Ute Wanzek vom Gender Institut Sachsen-Anhalt und Ilona Oesterhaus, Fachreferentin in der Leitstelle für Frauenpolitik im Ministerium für Arbeit, Frauen, Gesundheit und Soziales.

„Menschenrechte und Kinderrechte und ihre Behandlung in der Menschenrechtserziehung“ wurden im Workshop von Professor Thomas Olk, Universität Halle, und Katrin Thäger, Kinderbeauftragte der Landeshauptstadt Magdeburg behandelt.

Ein weiterer Workshop befaßte sich mit dem Bereich „Menschenrechte und das Recht auf Asyl und ihre Behandlung in der Menschenrechtserziehung“. Er wurde gemeinsam von Günter Piening, Ausländerbeauftragter der Landesregierung Sachsen-Anhalt, und der Verfasserin geleitet. In einem einleitenden Statement wurde der völkerrechtliche Normbestand des Flüchtlingsrechts und die Grundzüge des deutschen Asyl- und Ausländerrechts behandelt, denn den Teilnehmern ging es vor allem um Wissensvermehrung angesichts des komplexen Sachgebiets. Sie waren anschließend aufgerufen, die Schwierigkeiten zu benennen, die die Behandlung des Themas im Unterricht mit sich bringt. Anschließend wurden gemeinsam verschie-

dene Möglichkeiten erarbeitet, wie das Thema im Unterricht einfließen könnte. Viele Teilnehmer erklärten, daß es bei der Menschenrechtserziehung nicht allein um Wissensvermittlung oder Kenntnis sondern vielmehr um Erkenntnis gehe. Im Bereich Asyl beispielsweise müsse zunächst das Interesse der Schüler für „Ausländisches“ geweckt werden. Dies könne auf verschiedenste Weise und fächerübergreifend geschehen.

Der vierte Workshop „Menschenrechte und Bürgerrechte und ihre Behandlung in der Menschenrechtserziehung“ wurde von Professor Roland Roth der Fachhochschule Magdeburg-Stendal und Hanns-Jochen Tschiche, Miteinander e.V. geleitet.

Anschließend wurden die Berichte aus den Workshops präsentiert. Übereinstimmend kamen die Gruppen zu dem Ergebnis, daß Menschenrechte im Unterricht als Querschnittsthema zu begreifen und zu behandeln sind. Ferner wurde der Wunsch der Teilnehmer nach größerer Unterstützung durch die Schulleitung, Zusammenarbeit, besserem Informationsaustausch und Flexibilität im Rahmen der Lehrpläne laut.

Am Nachmittag stellte Dr. Thomas Henschel, European School of Governance, die „Knowledge Tools für die Menschenrechtserziehung“ vor. Es handelt sich dabei um eine Software, die sich der Auflösung und Visualisierung komplexer Wissensbereiche verschrieben hat. Sie will Wissen visualisieren und auch auf den ersten Blick unübersichtliche Rechtsgebiete wie Menschenrechte systematisch darstellen. Das MenschenRechtsZentrum entwickelt übrigens für dieses Projekt den internationalen Teil der Menschenrecht mit.

Den Schlußpunkt der Tagung setzte ein Podiumsgespräch zum Thema „Menschenrechtserziehung als schulisches und außerschulisches Lernen in Österreich, den Niederlanden, den USA und Deutschland – ein Vergleich“, das von Barbara Weber, Servicestelle Menschenrechtsbildung, Ludwig-Bolzmann-Institut Wien, Anja Mihr, Amnesty International Deutschland, Frank Elbers, Koordinator bei Human Rights Education

Associates, USA, und Rayk Weber, Fachstelle Interkulturelle Pädagogik Zürich, bestritten wurde.

Interessant waren hier die Ausführungen Elbers zur Situation in den USA, wo Menschenrechtserziehung fast ausschließlich außerschulisch und durch private Träger erfolgt.

Barbara Weber berichtete über die vielen Aktivitäten der Servicestelle für Menschenrechtsbildung des Ludwig-Bolzmann-Instituts in Wien. Sie schlug dabei auch selbstkritische Töne an, als sie sich fragte, ob man Pädagogen bei Fortbildung und Training im Bereich der Menschenrechtserziehung nicht manchmal mit Theorie überfrachtet und zu hohe Erwartungen an die Umsetzung im Unterricht habe. Nach ihren Worten ist manchmal vielleicht weniger mehr.

In seinem Schlußwort zog Professor Fritzsche eine positive Bilanz der ersten internationalen Tagung des Lehrstuhls für Menschenrechtserziehung. Sie habe viele neue Denkanstöße geliefert, die er in seine Arbeit am Lehrstuhl für Menschenrechtserziehung einfließen lassen werde. Er bedauerte, daß die Diskussionen fast ausschließ-

lich auf wissenschaftlicher Ebene und zwischen den Experten stattgefunden hätten, wogegen sich der übrige Teilnehmerkreis, insbesondere die Pädagogen, eher zurückhaltend gezeigt hätte. Die Nachbereitung werde daher auch mit dem Ziel erfolgen, Folgerungen für Folgeveranstaltungen zu ziehen.

Die Tagung war aus meiner Sicht sehr interessant. Neben neuen, interessanten Ideen und Anregungen, die sich aus der Mischung von Teilnehmern aus der Praxis und der Wissenschaft ergaben, habe ich von dieser Tagung auch viele Kontakte mitgenommen. Ich bin schon sehr gespannt auf die nächste Veranstaltung des Magdeburger Lehrstuhls.

P. S.: Professor Fritzsche hat inzwischen alle Workshopmoderatoren noch einmal eingeladen: Damit der Tagung auch Taten folgen, wurden in diesem Kreis Vorschläge diskutiert, welche Aktivitäten unternommen werden sollten, um das Bewußtsein der Menschenrecht in den unterschiedlichsten Lebensbereichen zu stärken.

## 10 Jahre Stasi-Unterlagen-Gesetz. Bilanz und Ausblick

Tagungsbericht (Yvonne Fiedler)

Zehn Jahre nach Inkrafttreten des Stasi-Unterlagen-Gesetzes (StUG) stellten Sprecher aller Fraktionen am 8. November 2001 im Bundestag fest: Die Praxis der Aufarbeitung der Stasi-Tätigkeit hat sich bewährt. Dennoch ist das Gesetz in seinem Jubiläumsjahr umstrittener denn je. Höhepunkt des sich zuspitzenden Diskurses war am 8. März 2002 das „folgenreichen Kohl-Urteil“ des Berliner Verfassungsgerichts daß die Zeitgeschichtsforschung vorübergehend lahmlegte.

Während die einen nun das Urteil ausnutzen, um einen generelles Ende der Aufar-

beitung der DDR-Geschichte zu fordern – darunter prominente Politiker wie Bundeskanzler Gerhard Schröder und Bundestagspräsident Wolfgang Thierse – setzen sich andere um so nachdrücklicher für eine Novellierung des Stasi-Unterlagen-Gesetzes ein. Die Hauptanliegen letzterer Gruppe sind die Präzisierung des umstrittenen Paragraphen 32 sowie die Streichung von Paragraph 14. Ob es eine Gesetzesänderung geben und wie diese ausfallen wird, entscheidet sich vermutlich noch vor der politischen Sommerpause. Der Innenausschuß des Deutschen Bundestags will am

25. April in einer Anhörung erstmals die Meinungen von Fachleuten zum Thema einholen.

Solche Experten kamen bereits am 12. Januar 2002 bei der Tagung „10 Jahre Stasi-Unterlagen-Gesetz. Bilanz und Ausblick“ in Leipzig zusammen, um über die Zukunft der Aufarbeitung zu diskutieren. Etwa 250 Teilnehmer waren der Einladung der Leipziger BStU-Außenstelle und des Bürgerkomitee Leipzig e.V. in die Stadt der Friedlichen Revolution gefolgt. Im Mittelpunkt der Tagung, die am authentischen Ort, im ehemaligen MfS-Kinosaal in der „Runden Ecke“ stattfand, stand die Diskussion um den künftigen Zugang zu den Stasi-Akten für die Forschung. Die Referenten waren sich weitgehend darin einig, daß sich die bisherige Praxis bewährt habe und fortgeführt werden müsse.

Die Bundesbeauftragte für die Stasi-Unterlagen (BStU), Marianne Birthler, und ihr Amtsvorgänger Joachim Gauck, würdigten am Vormittag in ihren Eröffnungsvorträgen die bisherige „Erfolgsgeschichte des Stasi-Unterlagen-Gesetzes“. Birthler regte darüber hinaus an, eine europaweite Institution zur Aufarbeitung des Kommunismus ins Leben zu rufen.

Am Nachmittag gaben in einem Expertenforum namhafte Forscher, Politiker, Datenschützer, Archivare und Journalisten Denkanstöße für die künftige Nutzung der MfS-Akten für Wissenschaft und Medien. Einhellig sprachen sie sich für einen weiterhin freien Zugang zu den Akten aus, da diese eine einmalige Quelle für die Aufklärung des DDR-Unrechts seien.

Mehrmals wurde auch die Forderung danach laut, das Stasi-Unterlagen-Gesetz zu novellieren, um es als Aufarbeitungsgesetz zu erhalten. Gunter Weißgerber, Mitglied des Deutschen Bundestags, (SPD) machte in seinem Referat klare Zusagen: Er werde sich intensiv für eine Gesetzesänderung noch in der laufenden Legislaturperiode einsetzen.

Es waren vor allem die beiden schon genannten Kernforderungen, die die Experten im Rahmen des Forums vorbrachten.

Zum einen die weitere Herausgabe von MfS-Akten über Personen der Zeitgeschichte, Amtsträger und Funktionsinhaber zu Forschungszwecken an Wissenschaftler und Medien; zum anderen die Streichung von § 14. Letzterer wird ab 01.01.2003 die Anonymisierung und Vernichtung von Originalakten ermöglichen. So machte etwa Dr. Clemens Vollnhals, der stellvertretende Direktor des Hannah-Arendt-Instituts für Totalitarismusforschung an der TU Dresden, in seinem Referat deutlich, daß die Geschichte des DDR-Staates ohne die Akten seines Geheimdienstes nicht annähernd objektiv aufzuarbeiten sei – ganz im Gegensatz etwa zur Geschichte der Bundesrepublik, die auch ohne die Akten des Verfassungsschutzes geschrieben werden könne.

Den ersatzlosen Wegfall von § 14 forderte im Rahmen des Forums unter anderem Prof. Hartmut Weber, der Präsident des Bundesarchivs. Dr. Dieter Krüger, wissenschaftlicher Mitarbeiter am Militärgeschichtlichen Forschungsamt, schloß sich der Meinung seines Kollegen an. Die beiden Archivare betonten, daß die deutsche Archivgesetzgebung zur Wahrung der Persönlichkeitsrechte das Mittel der Aktensperrung kenne. Die Vernichtung von Originaldokumenten, wie sie § 14 ermögliche, sei jedoch nach geltendem Recht nicht vorgesehen und daher inakzeptabel.

Die vertretenen Archivare und Datenschützer, beispielsweise der Brandenburgische Landesbeauftragte für Datenschutz und Akteneinsicht, Alexander Dix, stellten darüber hinaus klar: Das StUG steht keinesfalls im Widerspruch zur bundesdeutschen Archiv- und Datenschutzgesetzgebung, sondern achtet im Gegenteil das Recht auf informationelle Selbstbestimmung teilweise noch penibler als diese.

Nach einem Empfang in den Räumen der BStU-Außenstelle debattierten am Abend Marianne Birthler, der Bundestagsabgeordnete Arnold Vaatz (CDU), der Historiker Prof. Klaus Dietmar Henke und Johannes Beileites, Mitglied des Bürgerkomitee Leipzig, unter dem Motto „Die Zukunft der Aufarbeitung. Offene Akten versus Datenschutz?“ Der Bundesminister des Inneren,

Otto Schily, war der Einladung des Bürgerkomitees zu dieser Podiumsdiskussion nicht gefolgt.

Während Arnold Vaatz vehement für eine Beschränkung des Aktenzugangs für Wissenschaft und Medien plädierte, würdigten seine Gesprächspartner die bisherige Arbeitspraxis der Behörde der BStU als erfolgreich und unbedingt beibehaltenswert. Bestenfalls sollten die Stasi-Unterlagen sogar noch umfassender für die Forschung genutzt werden können. Klaus-Dietmar Henke, der langjährige Leiter des Hannah-Arendt-Instituts und heutige Dozent an der Humboldt-Universität zu Berlin, unterstrich besonders, wie weit die Zeitgeschichtsforschung dank der offenen MfS-Akten schon zwölf Jahre nach der Friedlichen Revolution bei der Aufarbeitung der DDR-Diktatur fortgeschritten ist. Die Chance der zeitnahen Aufklärung dürfe auch in Zukunft nicht vergeben werden.

Johannes Beleites, Mitglied des Bürgerkomitee Leipzig e. V. stellte klar, daß juristische Begriffe wie die Person der Zeitgeschichte keinesfalls eine Erfindung des StUG, sondern seit langem in der bundesdeutschen Gesetzgebung verankert seien. Es sei deshalb auch unsachlich, diese – wie in der Vergangenheit häufig geschehen – als spezifisches Problem beim Umgang mit den MfS-Akten hinzustellen.

Das Bürgerkomitee Leipzig e.V. erhob erneut die Forderung, das Stasi-Unterlagen-Gesetz noch in der laufenden Legislaturperiode zu novellieren. Es hat bereits im Januar unter Federführung von Johannes Beleites einen umfassenden Novellierungsvorschlag erarbeitet und einer breiten Öffentlichkeit zugänglich gemacht. Er sieht vor, daß §32 klargestellt wird, damit Wissenschaftler und Journalisten weiterhin in die Akten zu Funktions- und Amtsträgern sowie Personen der Zeitgeschichte Einsicht nehmen können. Nach dem Kohl-Urteil ist dies momentan nicht möglich; die Bundesbeauftragte muß zahlreiche Forschungsanträge vorerst unbearbeitet lassen.

Darüber hinaus sieht der Novellierungsvorschlag vor, den Aktenvernichtungs-Paragraphen 14 ersatzlos zu streichen. Dessen Inkrafttreten war bereits 1998 nach massiven Protesten von Experten um vier Jahre verschoben worden. Die gewonnene Zeit wollte der Gesetzgeber nutzen, um grundlegend über eine Novellierung des StUG nachzudenken. Diese Selbstverpflichtung gilt es nun, da die Zeit erneut knapp zu werden droht, einzulösen.

Der Novellierungsvorschlag des Bürgerkomitees im Internet: [www.runde-ecke-leipzig.de](http://www.runde-ecke-leipzig.de)

### 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

*Nils Geißler*, Die Rechte der Kinder durchsetzen: Zur Frage der Schaffung einer Individualbeschwerde zum Übereinkommen über die Rechte des Kindes, Humanitäres Völkerrecht 3/2001, S. 148ff. [Die Studie analysiert die bereits vorhandenen Durchsetzungsmechanismen der Kinderrechtskonvention und stellt neue Lösungsansätze vor. So werden auch die Chancen der Verabschiedung einer Individualbeschwerde untersucht].

*Laboni Amena Hoq*, The Women's Convention and its Optional Protocol: Empowering Women to Claim Their Internationally Protected Rights, Columbia Human Rights Law Review, 3/2001, S. 677ff. [Die Autorin stellt das Fakultativprotokoll vor, das ein Individualbeschwerdeverfahren vor dem Frauenrechtsausschuß und ein Untersuchungsverfahren bei systematischen Verstößen gegen die Rechte aus dem Frauenrechtsübereinkommen vorsieht; sie geht auch auf Schwächen des neuen internationalen Durchsetzungsmechanismus ein. Nach der Ratifikation durch die Bundesregierung am 15. Januar 2002 ist das neue Beschwerdeverfahren auch in der Bundesrepublik Deutschland in Kraft getreten].

*Messelech Worku*, Erfahrungen mit Individualbeschwerdeverfahren in völkerrechtlichen Menschenrechtsübereinkommen, Humanitäres Völkerrecht 3/2001, S. 143ff. [Der Beitrag erörtert unter Auswertung der Erfahrungen mit dem Individualbeschwerdeverfahren des IPbPR die Frage, ob auch die Kinderrechtskonvention durch ein Fakultativprotokoll zu ergänzen ist, das ein Individualbeschwerdeverfahren ermöglicht. Sehr übersichtlich werden der Weg einer Beschwerde vom Anfang bis zur Entscheidung verfolgt und Schwächen und Stärken eines solchen Verfahrens geltend gemacht].

#### Internationales Strafrecht

*Ivo Gross*, Die Vereinbarkeit von nationalen Amnestieregelungen mit dem Völkerstrafrecht am Beispiel Südafrika, Humanitäres Völkerrecht 3/2001, S. 162ff. [Der Autor untersucht, welche völkerrechtlichen Strafverfolgungspflichten für bestimmte Delikte existieren und ob - und wenn ja welche - Ausnahmen von hiervon bestehen. Exemplarisch wird die südafrikanische Amnestieregelung für Apartheidsverbrechen überprüft].

#### Europäischer Schutz der Menschenrechte

*Carl Otto Lenz*, Die Gerichtsbarkeit in der Europäischen Gemeinschaft nach dem Vertrag von Nizza, EuGRZ, Heft 17-20 (2001), S. 433ff. [Der Verfasser ist ehemaliger Generalanwalt am Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften (1984-1997) und gibt eine konzise Übersicht über Aufbau und Verfahren vor dem Europäischen Gerichtshof].

*Michaela Wittinger*, Die Gleichheit der Geschlechter und das Verbot geschlechtsspezifischer Diskriminierung in der Europäischen Menschenrechtskonvention, EuGRZ, Heft 11-13 (2001), S. 272ff. [Der Beitrag analysiert Urteile des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte u.a. im Bereich Familienrecht, Namensrecht, gleichgeschlechtliche Beziehungen, vergüteter Erziehungsurlaub für Väter und zeigt Perspektiven durch das neue Zusatzprotokoll Nr. 12 zur EMRK auf].