



# MenschenRechtsMagazin

Informationen • Meinungen • Analysen

Heft 2 / 1999

4. Jahrgang

MenschenRechtsZentrum der Universität Potsdam



## Inhaltsverzeichnis

Editorial .....	40
Standpunkt: Kosovo – Humanitäre Intervention.....	41
Ulrike Eppe Bericht über die Arbeit des Menschenrechtsausschusses der Vereinten Nationen im Jahre 1998 - Teil II.....	42
Norman Weiß Kinder. Rechte. Kinderrechte .....	46
Stichwort: Die Internationale Arbeitsorganisation.....	57
Menschenrechtsschutz als berufliche Aufgabe (Seminarbericht).....	58
Die allgemeinen Regeln des völkerrechtlichen Fremdenrechts (Tagungsbericht).....	59
50 Jahre Europarat – Gründungsvisionen und Bilanz (Tagungsbericht) .....	62
Informationen, Kalender.....	64
Transformation in Guatemala – Wie mit der Arbeit der „Wahrheitskommission“ umgegangen wird.....	67
Buchbesprechung: Extremtraumatisierte Flüchtlinge in Deutschland .....	68
Kurzgefaßt: Menschenrechte aktuell .....	72
Neuerscheinungen Studien zu Grund- und Menschenrechten .....	74
Literaturübersicht .....	76

### Impressum

Herausgeber: Prof. Dr. iur. Eckart Klein (klein@rz.uni-potsdam.de)  
MenschenRechtsZentrum der Universität Potsdam,  
Heinestraße 1, 14 482 Potsdam  
Fon: 03 31 - 70 76 72 / Fax: 71 92 99 / e-mail: mrz@rz.uni-potsdam.de

Redaktion: Assessor Norman Weiß (weiss@rz.uni-potsdam.de)  
Referendarin Ulrike Eppe (eppe@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.

## Editorial

In diesem Heft setzen wir den Bericht über die Tätigkeit des Menschenrechtsausschusses nach dem Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte im zurückliegenden Jahr fort; dieser abschließende Teil behandelt die Individualbeschwerden.

Wir führen unsere Reihe über die Rechte des Kindes weiter. Der Beitrag in dieser Nummer befaßt sich erneut mit dem Problem der Kinderarbeit und geht der Frage nach, inwieweit Sozialklauseln ein geeignetes Mittel zur Bekämpfung von Kinderarbeit darstellen.

Der Lexikonteil des *MenschenRechtsMagazins* wird in diesem Zusammenhang um das Stichwort „Internationale Arbeitsorganisation“ ergänzt.

Wir blicken nach Guatemala, wo sich der Wille, den Transformationsprozeß voranzubringen, nach Übergabe des Berichts der Kommission für historische Aufklärung erneut bewähren muß.

Unsere traditionellen Rubriken werden durch eine Buchbesprechung und mehrere Tagungsberichte ergänzt. Wir stellen Ralf Webers „Extremtraumatisierte Flüchtlinge in Deutschland“ vor und ziehen eine Bilanz der Veranstaltungen „Die allgemeinen Regeln des völkerrechtlichen Fremdenrechts: Bilanz und Ausblick an der Jahrtausendwende“ vom 17. März 1999 in Konstanz und „50 Jahre Europarat – Gründungsvisionen und Bilanz“ vom 5. Mai 1999 in Potsdam sowie des Seminars „Arbeitsfeld Menschenrechte“ vom 5. bis 7. Februar 1999 in Lauenburg.

Aus aktuellem Anlaß nimmt der Direktor des MenschenRechtsZentrums der Universität Potsdam, *Eckart Klein*, zur Völkerrechtmäßigkeit des NATO-Einsatzes in der Bundesrepublik Jugoslawien Stellung.

Für unsere Abonnenten liegt die Jahresrechnung 1999 bei. Es ist uns erneut gelungen, den Preis trotz gestiegener Kosten stabil zu halten.

Ulrike Eppé

Norman Wipf

## Standpunkt

### Kosovo: Braucht die NATO ein UN-Mandat? Humanitäre Intervention contra staatliche Souveränität

Der Einsatz von NATO-Streitkräften im Kosovo wirft eine Fülle rechtlicher, politischer und moralischer Probleme auf. Das zentrale völkerrechtliche Problem lautet, ob der Einsatz militärischer Gewalt zum Schutz von Menschenrechten oder besser: zur Abwehr schwerer Menschenrechtsverletzungen zulässig ist. Wenn diese Frage bejaht werden kann, schließt sich die weitere Frage an: Ist der Einsatz auch ohne ausdrückliche Anordnung oder wenigstens Legitimation durch den Sicherheitsrat der Vereinten Nationen zulässig?

Die Charta der Vereinten Nationen (1945) hat - gegründet auf die schrecklichen Erfahrungen brutaler Menschenverachtung (Holocaust) und eines verheerenden Weltkriegs - zwei das bisherige Völkerrecht revolutionierende, weil die Bedeutung der staatlichen Souveränität stark relativierende Neuerungen hervorgebracht: das Gewaltverbot, das den Staaten den Einsatz militärischer Gewalt als Mittel der Streitledigung verbietet, und die Anerkennung von Menschenrechten, deren Ausgestaltung schrittweise erfolgte und deren Respektierung keine bloße innerstaatliche Angelegenheit mehr ist. Auf Verletzungen jedenfalls fundamentaler Menschenrechte dürfen andere Staaten, auch wenn nicht ihre eigenen Staatsangehörigen betroffen sind, reagieren, ohne daß dies eine unerlaubte Intervention darstellen würde. Dies gilt auf alle Fälle für nichtmilitärische Reaktionen. Weitgehend unbestritten ist auch, daß der Sicherheitsrat in einem solchen Fall den Einsatz militärischer Gewalt anordnen oder empfehlen kann, da schwere Menschenrechtsverletzungen heute als Bruch oder doch Gefährdung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit angesehen werden.

Im Fall Kosovo hat der Sicherheitsrat bereits im September 1998 das Vorliegen dieser Voraussetzungen und die Verantwortung der Bundesrepublik Jugoslawien (Serbien/Montenegro) festgestellt (Res. 1199). In diesem Organ bestehen keine Zweifel darüber, daß schwerste Menschenrechtsverletzungen von jugoslawischer Seite gegen die albanischen Kosovobewohner verübt werden. Die Basis für ein Vorgehen gegen Jugoslawien ist daher gegeben. Wegen des Gewaltverbots könnte jedoch die NATO-Aktion gleichwohl völkerrechtswidrig sein, solange der Sicherheitsrat hierzu nicht legitimiert hat.

Das Gewaltverbot beansprucht allerdings keine ausnahmslose Geltung. Die Charta selbst läßt - neben den Zwangsmaßnahmen, zu denen der Sicherheitsrat ermächtigt - das individuelle und kollektive Selbstverteidigungsrecht zu. Ob auch die humanitäre Intervention, d. h. der Einsatz militärischer Gewalt zur Abwendung schwerer Menschenrechtsverletzungen eine solche - ungeschriebene - Ausnahme darstellt, wird seit Jahrzehnten in der völkerrechtlichen Literatur streitig diskutiert. Entscheidend ist, ob man letztlich bereit ist, den Schutz der Menschenrechte dem Verbot militärischer Gewaltanwendung vor- oder unterzuordnen. Da der Sicherheitsrat aus Gründen des Menschenrechtsschutzes zur Gewaltanwendung ermächtigen darf, wird die Normenkollision zwischen Gewaltverbot und Menschenrechtsschutz bereits grundsätzlich zugunsten des letzteren gelöst. Kann diese Kollisionslösung aber ausschließlich von der Entscheidung eines politischen und auch politisch agierenden Organs abhängen, dessen fünf ständige Mitglieder beliebig von ihrem Vetorecht Gebrauch machen können? Interessant ist ja, daß vorliegend wegen des

drohenden russischen und chinesischen Vetos einerseits der Versuch, eine legitimierende Sicherheitsratsresolution zu verabschieden, offiziell nicht unternommen wurde, daß andererseits aber der russische Versuch, die NATO-Aktion zu verurteilen, im Sicherheitsrat nur von drei Staaten (Rußland, China, Namibia) unterstützt wurde (März 1999). Ein klarer Standpunkt ist im Sicherheitsrat also nicht vorhanden. Dies zeigt, daß die grundsätzliche rechtliche Beurteilung nicht ausschließlich vom Fehlen einer Resolution dieses Gremiums abhängen kann. Kommt eine klare Meinungsäußerung des Sicherheitsrates nicht zustande, muß die Frage vielmehr auf der Grundlage des materiellen Völkerrechts beantwortet werden, das es nach heutiger Erkenntnis den Staaten nicht verbietet, auch militärisch gegen einen die Men-

schenrechte schwer verletzenden Staat zu intervenieren.

#### Fazit:

Die NATO-Aktion steht auf einem nicht über jeden Zweifel erhabenen, aber doch gut gesicherten Grund. Die schweren Menschenrechtsverletzungen, die die jugoslawische Regierung gegen die Kosovoalbaner begeht, rechtfertigt auch das militärische Eingreifen anderer Staaten, selbst wenn eine hierzu ermächtigende Sicherheitsratsresolution nicht vorliegt. Dabei ist klar, daß die NATO-Streitkräfte ihrerseits in vollem Umfang an das humanitäre Völkerrecht (Stichwort: Genfer Konvention) gebunden sind.

*Eckart Klein*

---

## Bericht über die Arbeit des Menschenrechtsausschusses der Vereinten Nationen im Jahre 1997 - Teil II<sup>1</sup>

Ulrike Eppe

---

### I. Überblick<sup>2</sup>

Neben dem Staatenberichtsverfahren ist die Prüfung von Individualbeschwerden die zweite wichtige Säule, um die Einhaltung der Verpflichtungen aus dem Pakt durch die Vertragsstaaten zu überwachen. Zwar sind die Entscheidungen des Menschenrechtsausschusses über Individualbeschwerden (Views) rechtlich nicht bindend; dennoch sind sie nicht wirkungslos. Die Autorität des Ausschusses und die Sorge um das Ansehen in der Staatengemeinschaft veranlaßt die beklagten Staaten in immerhin 30-40 % der Fälle, die Entscheidung zu respektieren.<sup>2</sup> In zwei Fällen

führte dies sogar dazu, daß Staaten es vorzogen, sich dem vom Ausschuss ausgehenden politischen Druck zu entziehen: Sowohl Jamaika als auch Trinidad und Tobago kündigten das die Kompetenz des Ausschusses zur Prüfung von Individualbeschwerden begründende Fakultativprotokoll.<sup>3</sup>

---

fung in UN Doc. A/45/40, Vol. II, Annex XI (1990), sowie Rule of Procedure 95, vgl. CCPR/C/3/Rev.5 (1996). Sierra Leone hingegen hat die Autorität des Ausschusses hingegen ignoriert, und dies mit den schlimmsten Folgen für die Beschwerdeführer: Entgegen einer einstweiligen Anordnung des Ausschusses, den Vollzug der Todesstrafe auszusetzen, hat Sierra Leone zwölf Beschwerdeführer exekutiert.

<sup>1</sup> Teil I (Staatenberichtsverfahren) siehe MRM 1999, S. 5-12.

<sup>2</sup> Zum Follow-up-Verfahren siehe die Aufstellung von allgemeinen Richtlinien zur Nachprü-

<sup>3</sup> Mit Wirkung ab 23. Januar 1998 (Jamaika) bzw. ab 26. August 1998 (Trinidad und Tobago). Zwar hat Trinidad und Tobago am Tag der Kündigung den Wiederbeitritt erklärt, dabei

Im Jahre 1998 prüfte der Menschenrechtsausschuß 39 Individualbeschwerden, allein in der letzten von drei Sessionen befaßte er sich mit 19 Beschwerden. In 31 Fällen hat der Ausschluß eine Verletzung von Paktrechten festgestellt (Views, Art. 3 ZP I). Vier Beschwerden waren jeweils unbegründet. Ebensoviele waren unzulässig (Decisions, Art. 5 Abs. 4 ZP I). Eine traurige Spitzenstellung nimmt Jamaika ein, gegen dessen Regierung sich wieder einmal die meisten (erfolgreichen) Beschwerden richteten.<sup>4</sup>

Die Entscheidungen des Ausschusses werden in voller Länge und unter Angabe des Vertragsstaates sowie der Identität des Beschwerdeführers im Jahresbericht veröffentlicht. Neuerdings werden auch die bei der Entscheidung über Individualbeschwerden mitwirkenden Ausschlußmitglieder namentlich genannt.

## II. Prüfung von Individualbeschwerden im Jahre 1998

Im folgenden wird die Rechtsprechung des Ausschusses auszugsweise dargestellt. Die Auswahl erfolgte dabei mit Blick auf die Bedeutung für die Auslegung und Anwendung einzelner Paktrechte.

### 1. Anwendbarkeit des Paktes

In zwei ähnlich gelagerten Fällen gegen Korea hatte der Ausschluß Gelegenheit, zur Anwendbarkeit des Paktes in zeitlicher Hinsicht Stellung zu nehmen.<sup>5</sup> Er stellte klar, daß eine Beschwerde nicht allein deshalb *ratione temporis* unzulässig sei, weil die der Beschwerde zugrundeliegenden Tatsachen sich vor dem Beitritt des beklagten Vertragsstaates zum Pakt und zum

Fakultativprotokoll ereignet hätten. Für die Anwendbarkeit *ratione temporis* ist es ausreichend, daß *nach dem Beitritt* eine Verurteilung oder eine abschließende Rechtsmittelentscheidung ergeht.<sup>6</sup>

In zwei Fällen, in denen deutsche Staatsangehörige Beschwerden gegen die Tschechische Republik wegen Vertreibung und Eigentumskonfiskation auf Grund der Benesch-Dekrete aus dem Jahre 1945 richteten, war es der beklagten Regierung verwehrt, sich auf eine Unzulässigkeit *ratione temporis* zu berufen. Denn der Tschechische Verfassungsgerichtshof hatte kurz zuvor zugestanden, daß alle Benesch-Dekrete an der *gegenwärtigen* Verfassung überprüft werden können.<sup>7</sup> Die Beschwerdeführer wurden demzufolge zunächst auf den innerstaatlichen Rechtsweg verwiesen.

### 2. Recht auf Leben, Folter

Der Ausschluß bestätigt seine bisherige Rechtsprechung zur Todesstrafe. Verhängung und Vollzug der Todesstrafe stellen grundsätzlich keine Verletzung des Paktes dar.<sup>8</sup> Wohl aber hat der Ausschluß bekräftigt, daß die Verletzung von im Pakt verankerten Verfahrensrechten bei der Verhängung der Todesstrafe als Verstoß gegen das Recht auf Leben (Art. 6<sup>9</sup>) qualifiziert werden kann.<sup>10</sup> Paktwidrig ist auch die Verhängung der Todesstrafe gegen Personen unter 18 Jahren (Art. 6 Abs. 5).<sup>11</sup> Wenn,

---

aber den Vorbehalt angebracht, daß die Zuständigkeit des Ausschusses sich nicht auf die Prüfung von Beschwerden von Todeszellenhäftlingen erstrecke.

<sup>4</sup> 23 der insgesamt 40 behandelten Beschwerden richteten sich gegen Jamaika. In 22 der 23 Fälle wurde eine Verletzung von Paktbestimmungen festgestellt.

<sup>5</sup> Kim vs. Korea, No. 574/1994; Park vs. Korea, No. 628/1995.

<sup>6</sup> Zur bisherigen Rechtsprechung siehe Manfred Nowak, CCPR Commentary, 1993, Art. 3 First OP Rn. 19. Der Ausschluß folgt hier allgemeinen völkerrechtlichen Grundsätzen, vgl. A. Verdross/B. Simma, Universelles Völkerrecht, 3. Aufl. 1984, § 717.

<sup>7</sup> Malik vs. Tschechische Republik, No. 669/1995; Schlosser vs. Tschechische Republik, No. 670/1995.

<sup>8</sup> U.a. Phillip vs. Trinidad und Tobago, No. 594/1992.

<sup>9</sup> Artikel ohne nähere Angabe sind solche des Internationalen Paktes für bürgerliche und politische Rechte.

<sup>10</sup> Domukovsky et al. vs. Georgien, No. 623-624-626-627/1995; Phillip vs. Trinidad and Tobago, No. 594/1992.

<sup>11</sup> Johnson vs. Jamaika, No. 592/1994; Leslie vs. Jamaika, No. 564/1993.

wie in diesem Fall, bereits die Verhängung der Todesstrafe paktwidrig ist, stellt auch das Verbleiben in der „Death row“ (Warten auf den Vollzug der Todesstrafe) einen Verstoß gegen Art. 7 (Folter, unmenschliche Behandlung) dar.<sup>12</sup>

Schlechte Haftbedingungen, die regelmäßig eine menschenunwürdige Behandlung im Sinne des Art. 10 Abs. 1 bedeuten, können im Einzelfall die Schwelle von Art. 7 erreichen.<sup>13</sup>

### 3. Verfahrensrechte

Vielfach rügten Beschwerden, die gegen Jamaika gerichtet waren, Verletzungen von Verfahrensrechten. Der Ausschuß lehnte eine Verantwortlichkeit des Vertragsstaates ab, wenn ein Verteidiger aus nachvollziehbaren Gründen auf ein mögliches Rechtsmittel verzichtet.<sup>14</sup> Erst wenn für das Gericht erkennbar ist, daß das Vorgehen des Verteidigers mit den Interessen der Rechtspflege unvereinbar ist, muß es tätig werden. In den Verfahren, in denen die Verhängung der Todesstrafe droht, ist das Gericht verpflichtet sicherzustellen, daß der Angeklagte informiert und beraten wird.<sup>15</sup> In diesen Fällen gilt das Recht auf Verteidigung in jeder Verfahrensphase absolut und ohne Einschränkung.<sup>16</sup>

### 4. Meinungsäußerungsfreiheit

In zwei Beschwerden gegen Südkorea bekräftigte der Ausschuß seine Rechtsprechung zur Meinungsäußerungsfreiheit (Art. 19 Abs. 2).<sup>17</sup> Die Meinungsäußerungsfreiheit ist ein Recht von hervorragender Bedeutung in einer demokratischen Gesellschaft; die von Art. 19 Abs. 3 erlaubten Beschränkungen sind eng auszule-

gen.<sup>18</sup> Eingriffe müssen gesetzlich vorgesehen sein, und ihre Durchführung muß - gemessen an dem Zweck (hier: der nationalen Sicherheit) - notwendig sein. In beiden Fällen hatten die Beschwerdeführer die Politik der südkoreanischen Regierung kritisiert und sich für die Wiedervereinigung mit Nordkorea eingesetzt. Auf der Grundlage des südkoreanischen „Nationalen Sicherheitsgesetzes“ wurden sie deswegen zu mehrjährigen Haftstrafen verurteilt. Die Behauptung Koreas, die fraglichen Äußerungen unterstützten die Politik Nordkoreas und müßten daher zum Schutze der eigenen nationalen Sicherheit sanktioniert werden, wies der Ausschuß als unsubstantiiert zurück. Die strengen Anforderungen an die Einschränkung der Meinungsäußerungsfreiheit seien damit nicht erfüllt.

### 5. Diskriminierungsverbot

In den beiden gegen die tschechische Regierung gerichteten Beschwerden<sup>19</sup> wurde unter anderem eine Verletzung von Art. 26 gerügt. Für Enteignungen seit der kommunistischen Machtübernahme 1948 werde Entschädigung gewährt, nicht hingegen für Enteignungen, die zwischen 1945 und 1948 erfolgt sind. Die Darlegung der Beschwerdeführer, Opfer der Enteignungen vor 1948 seien die deutschen Staatsangehörigen gewesen, wies der Ausschuß in seiner Mehrheit als nicht ausreichend substantiiert und somit die Beschwerde auch in diesem Punkt als unzulässig zurück. Die Ausschußmitglieder *Klein* und *Quiroga* hingegen halten, da es sich bei den Betroffenen um eine ethnische Gruppe handeln könne, einen Verstoß gegen das Diskriminierungsverbot für möglich und die Beschwerde jedenfalls insoweit nicht für unzulässig.

Auch die Beschwerden, die sich gegen die Niederlande richteten, beanstandeten eine Verletzung des Diskriminierungsverbo-

<sup>12</sup> Siehe Anm. 11.

<sup>13</sup> *Deidrick vs. Jamaika*, No. 619/1995 (Inhaftierung in künstlich beleuchteter Zelle ohne Kontakt zu Mithäftlingen bei fehlender medizinischer Versorgung).

<sup>14</sup> *Jones vs. Jamaika*, No. 585/1994.

<sup>15</sup> Siehe Anm. 14.

<sup>16</sup> Siehe Anm. 10.

<sup>17</sup> Siehe Anm. 5.

<sup>18</sup> Vgl. auch General Comment 10/19, UN Doc. CCPR/C/21/Add. 2 (1983), Ziff. 4.

<sup>19</sup> Siehe Anm. 7.

tes.<sup>20</sup> Der Beschwerdeführer im Fall Hoofdman, der mit seiner Partnerin zwar ohne Trauschein, aber faktisch wie in einer Ehe zusammenlebte, erhielt nach ihrem Tod keine Leistungen nach dem „Allgemeinen Witwen- und Waisengesetz“. Er macht geltend, daß er, wäre er mit seiner Partnerin verheiratet gewesen, einen Rentenanspruch gehabt hätte. Darin liege eine nicht gerechtfertigte Benachteiligung unverheirateter gegenüber verheirateten Paaren.

Der Ausschuß legte dar, daß der Beschwerdeführer und seine Partnerin, indem sie es vorzogen, keine Ehe einzugehen, nicht den vollen Umfang der rechtlichen Pflichten auf sich genommen haben, die verheirateten Paaren obliegen. Daß der Beschwerdeführer umgekehrt auch keinen Anspruch auf alle Vorteile hat, die das niederländische Recht für verheiratete Paare vorsieht, bewertete der Ausschuß als eine im Rahmen des gesetzgeberischen Einschätzungs- und Regelungsspielraums liegende Ungleichbehandlung, die objektiven und vernünftigen Kriterien folge.<sup>21</sup> Eine Verletzung von Art. 26 wurde damit verneint.<sup>22</sup>

Auch bei der Entscheidung über die zweite gegen die Niederlande gerichtete Beschwerde<sup>23</sup> war Gegenstand der Prüfung ein Fall gesetzlicher Ungleichbehandlung. Anders als im Fall Hoofdman ging es im Fall Snijders nicht um eine Differenzierung zwischen Verheirateten und nicht-ehelichen Lebensgemeinschaften, sondern um die unterschiedliche Behandlung von Alleinstehenden einerseits und andererseits Personen, die (unabhängig vom Familienstand) in einer Partnerschaft leben. Die Beschwerdeführer machten u.a. geltend, daß die staatliche Pflichtversiche-

rung, die der Kostendeckung für besonders teure oder langandauernde Klinikaufenthalte dient und zu der jedermann Beiträge zu leisten verpflichtet ist, Alleinstehende insoweit gegenüber Paaren benachteilige, als diese nur einen (niedrigeren) einkommensunabhängigen Beitrag zu leisten haben. Bei Alleinstehenden bemißt sich der Beitrag hingegen nach dem Einkommen und liegt in der Regel höher.

Die niederländischen Regierung brachte dagegen vor, ein Alleinstehender habe während eines Klinikaufenthaltes keine eigenen Haushaltsführungskosten, wohingegen es sich bei einer gemeinsamen Haushaltsführung kaum auswirke, wenn einer der beiden Partner abwesend sei; der Haushalt müsse in jedem Fall weitergeführt werden. Die dadurch entstehenden Kosten seien zu berücksichtigen. Der Alleinstehende hingegen spare während eines Klinikaufenthaltes diese Kosten, weshalb der höhere Versicherungsbeitrag gerechtfertigt sei. Der Ausschuß schloß sich dieser Argumentation an und verneinte auch in diesem Fall eine Verletzung von Art. 26.

### III. Allgemeine Bemerkungen

Der Ausschuß arbeitete weiter an Allgemeinen Bemerkungen (General Comments) zu einzelnen Bestimmungen des Paktes. Die Allgemeinen Bemerkungen sind generell-abstrakte Kommentierungen zu einzelnen Gewährleistungen und wenden sich an die Mitgliedstaaten in ihrer Gesamtheit (vgl. Art. 40 Abs. 4).<sup>24</sup> Eine Allgemeine Bemerkung zu Art. 4 (Notstand) ist ebenso wie eine Revision der Allgemeinen Bemerkung zu Art. 3 (Gleichberechtigung von Mann und Frau) in Vorbereitung. Zum Recht auf Freizügigkeit (Art. 12) wird ein vom Ausschußmitglied Klein vorgelegter Entwurf beraten und voraussichtlich in der 66. Sitzung im Juli diesen Jahres verabschiedet und veröffentlicht.

<sup>20</sup> Hoofdman vs. Niederlande, No. 602/1994; Snijders et al. vs. Niederlande, No. 651/1996.

<sup>21</sup> Vgl. General Comment 18/37, UN Doc. CCPR/C/21/Rev.1/Add.1 (1989), Ziff. 13.

<sup>22</sup> Siehe auch Danning vs. Niederlande, No. 180/1984; ähnlich Fall Sprenger vs. Niederlande, No. 415/1990.

<sup>23</sup> Snijders et al. vs. Niederlande, s. Anm. 20.

<sup>24</sup> Im einzelnen abgedruckt in: W. Kälin/G. Malinverni/M. Nowak, Die Schweiz und die UNO-Menschenrechtspakte, 2. Aufl., 1997.

## Kinder. Rechte. Kinderrechte.

Unter diesem Titel wird in loser Folge über Entwicklungen im Bereich des internationalen Rechts zum Schutze der Kinder berichtet.

Als Schwerpunkte des Gebiets zeichnen sich dabei u.a. ab: Bekämpfung der Kriminalität von Kindern und Jugendlichen, Kinder und Jugendliche im bewaffneten Konflikt, Erziehung, Familienrecht, das Verhältnis von Kindern und Jugendlichen einerseits und Medien andererseits. Besonderes Augenmerk verdienen die Bestrebungen zur Eindämmung der Kinderarbeit.

### Weltwirtschaft, Kinderarbeit und Sozialklauseln

Norman Weiß

#### Inhaltsübersicht

- I. Einführung
- II. Rechtliche Grundlagen für das Verbot der Kinderarbeit
  1. *Die Kinderrechtskonvention*
  2. *Die Internationale Arbeitsorganisation und ihre Regelungen*
  3. *Die Konferenzen über Kinderarbeit in Amsterdam und Oslo 1997*
  4. *Aktivitäten der Vereinten Nationen und von UNICEF*
  5. *Resümee*
- III. Sozialklauseln zur Bekämpfung von Kinderarbeit
  1. *Allgemeines*
  2. *Vereinbarkeit von Sozialklauseln mit dem Prinzip des freien Welthandels?*
  3. *Interessenlage der Akteure zum Einsatz von Sozialklauseln – die Gewerkschaften*
- IV. Bewertung

#### I. Einführung

Das Phänomen der Kinderarbeit hat in den zurückliegenden Jahren verstärkt Aufmerksamkeit auf sich gezogen.<sup>1</sup> Der Wille zu seiner Bekämpfung hat zugenommen und manifestiert sich beispielsweise in Einschätzungen wie der des seinerzeitigen Bundesministers für Arbeit und Sozialordnung, Norbert Blüm: „*Kinderarbeit ist Ausdruck einer verkehrten Welt. Kinder arbeiten, Erwachsene sind arbeitslos. Kinder gehören in die Schule und Erwachsene brauchen Arbeit. Kinderarbeit muß ein Welthema werden.*“<sup>2</sup>

Dies ist im Bereich des Standard-setting geschehen, die Bemühungen der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO) haben hier mit dem Entwurf der Konvention über die schlimmsten Formen der Kinderarbeit weitere Früchte getragen (dazu siehe unten II.b bei Fn. 11).

Gleichzeitig hat die Debatte eine neue Ausrichtung erfahren. In verstärktem Masse wird die Bekämpfung von Kinderarbeit mit Fragen des Handels, der Handelslibe-

<sup>1</sup> Siehe den Beitrag *Kinder.Rechte.Kinderrechte* in: MRM 1998, S. 64ff. sowie neuestens FAZ vom 25. Mai 1999, S. 9.

<sup>2</sup> N. Blüm; Vorwort zum Bericht der Bundesregierung „*Kinderarbeit in der Welt*“, Aug. 1995, S. 5. Der Bericht wurde dem Deutschen Bundestag als Drs. 13/1079 am 6. April 1995 vorgelegt.

ralisierung und der Suche nach Möglichkeiten, mit Handelsmaßnahmen gegen Kinderarbeit vorzugehen, verknüpft. Dies ist besonders für die Vorstellung bedeutsam, daß importierende Länder Bedingungen an die Arbeitssituation in den Exportländern stellen, die diese erfüllen müssen, wenn sie einen Marktzugang erhalten wollen. Entspricht die Situation in den Exportstaaten nicht den Anforderungen, sind die importierenden Länder zu Sanktionen berechtigt. In diesem Zusammenhang ist die Einführung sogenannter Sozialklauseln als Bedingung für Handelsabkommen oder -beziehungen wichtig geworden.<sup>3</sup>

In zunehmenden Maße wird diskutiert, ob Einschränkungen des freien Handels als ein Instrument im Kampf gegen die Kinderarbeit gerechtfertigt ist und ob dies Erfolg verspricht.<sup>4</sup> Möglich wäre es, daß solche Handelsmaßnahmen im Zeitalter der Globalisierung zu wachsendem Protektionismus führen, der Handelsbarrieren beibehält oder neu errichtet, statt sie aus dem Weg zu räumen. Allerdings könnte es auch sein, daß protektionistische Haltungen ausgeräumt werden, weil in die internationalen Handels- und Arbeitsbeziehungen ein Kriterium der Ausgewogenheit und Angemessenheit eingefügt wird, das zu größerer Transparenz und Wettbewerbentzerrung führt.

Die nachfolgenden Überlegungen beschäftigen sich mit diesen Fragen und gehen dabei von der Voraussetzung aus, daß internationaler Handel den Respekt für Arbeitsrechte, Sozialstandards und Kinderrechte fördern kann und sollte. Gleichzeitig kann die Respektierung dieser Rechte zu einer deutlichen Entzerrung des Wettbewerbs beitragen und das gegenseitige Ver-

trauen der verschiedenen, in diesem Prozeß tätigen Akteure stärken helfen.

## II. Rechtliche Grundlagen für das Verbot der Kinderarbeit

### a) Die Kinderrechtskonvention

Die globale Anerkennung von Kinderrechten zeigt sich darin, daß beinahe sämtliche Staaten der Erde die Kinderrechtskonvention von 1989<sup>5</sup> (KRK) ratifiziert haben. Die KRK setzt grundlegende Mindeststandards für die weltweite Umsetzung von Kinderrechten fest. Grundsätzlich gilt als Kind ein Mensch unter 18 Jahren. Zu den in der KRK niedergelegten Grundprinzipien zählt die Nichtdiskriminierung, die zum Ausdruck bringt, daß Kinderrechte die Rechte aller Kinder sind, unabhängig von Geschlecht, Rasse und sonstigen Kriterien. Zu den Grundprinzipien zählen weiterhin das Kindeswohl, der Respekt vor den Ansichten des Kindes, seine Meinungsäußerungsfreiheit, das Recht auf Leben und die Förderung des Überlebens, der Entwicklung, des Schutzes und der Teilhabe aller Kinder.

Diese grundlegenden Prinzipien sind eng mit spezifischeren Bestimmungen zum Thema Kinderarbeit verbunden. Kernbestimmung insoweit ist Art. 32 KRK<sup>6</sup>:

„(1) Die Vertragsstaaten erkennen das Recht des Kindes an, vor wirtschaftlicher Ausbeutung geschützt und nicht zu einer Arbeit herangezogen zu werden, die Gefahren mit sich bringen, die Erziehung des Kindes behindern oder die Gesundheit des Kindes oder seine körperliche, geistige, seelische, sittliche oder soziale Entwicklung schädigen könnte.“

<sup>3</sup> Bsp. finden sich vor allem in einseitigen handelspolitischen Instrumentarien der USA.

<sup>4</sup> K. de Feyter, The Prohibition of Child Labour as a Social Clause in Multilateral Trade Agreements, in: E. Verhellen (ed.), *Monitoring Children's Rights*, 1996, S. 431-444; D. Haas, Mit Sozialklauseln gegen Kinderarbeit? Das Beispiel der indischen Teppichproduktion, 1998, m.w.Nw.

<sup>5</sup> Vom 20. November 1989, BGBl. 1992 II 121. Einführend dazu H. Stender, Die Kinderrechtskonvention, in: MRM Heft 4/Okttober 1997, S. 21ff. Vertiefend: B. Verschraegen, Die Kinderrechtskonvention, 1996.

<sup>6</sup> Die KRK ist in der Bundesrepublik Deutschland nicht unmittelbar anwendbar, d.h. der einzelne kann sich vor Gericht nicht auf ihre Bestimmungen berufen.

- (2) Die Vertragsstaaten treffen Gesetzgebungs-, Verwaltungs-, Sozial- und Bildungsmaßnahmen, um die Durchführung dieses Artikels sicherzustellen. Zu diesem Zweck und unter Berücksichtigung der einschlägigen Bestimmungen anderer internationaler Übereinkünfte werden die Vertragsstaaten insbesondere
- ein oder mehrere Mindestalter für die Zulassung zur Arbeit festlegen;
  - eine angemessene Regelung der Arbeitszeit und der Arbeitsbedingungen vorsehen;
  - angemessene Strafen oder andere Sanktionen zur wirksamen Durchsetzung dieses Artikels vorsehen.“

Diese Bestimmung wird durch Artikel 33 ergänzt, der Kinder nicht nur vor dem Gebrauch von Suchtmitteln, sondern auch davor schützen will, bei der unerlaubten Herstellung dieser Stoffe und beim unerlaubten Verkehr mit diesen Stoffen eingesetzt zu werden. In Artikel 34 bemüht sich die Konvention um den Schutz des Kindes vor allem vor sexueller Ausbeutung und sexuellem Mißbrauch; in Artikel 35 befaßt sie sich mit Kindesentführung und Kinderhandel.

Es liegt nahe, Artikel 32 im Zusammenhang mit diesen Bestimmungen der Konvention zu lesen und anzuwenden, um den Herausforderungen des Phänomens Kinderarbeit umfassend begegnen zu können.

Gleichzeitig ist Artikel 32 insoweit offen, als die Norm kein Mindestbeschäftigungsalter festlegt und nicht die angemessene Regelung der Beschäftigungsbedingungen fordert. Es ist deshalb notwendig, auf die umfangreiche Rechtssetzungstätigkeit der ILO zurückzugreifen, um präzisere Vorgaben für diesen Bereich zu erlangen.

Das begrüßenswerte Anliegen der KRK liegt darin, die effektive Umsetzung der Kinderrechte nicht nur zu fördern, sondern auch zu überwachen. Zu diesem Zweck wurde ein internationaler Ausschuß über

Kinderrechte, der zehn Mitglieder umfaßt, (der „KRK-Ausschuß“) eingerichtet. Der Ausschuß überwacht - ähnlich wie die anderen, auf menschenrechtsvertraglicher Grundlage eingerichteten Ausschüsse, die sogenannten „Treaty Bodies“,<sup>7</sup> die Ausführung des Abkommens durch die Staaten. Die Staaten sind nach Art. 44 KRK verpflichtet, periodisch an den Ausschuß zu berichten. Dessen Arbeit ist auf Kooperation angelegt, er berät die Vertragsstaaten bei der nationalen Umsetzung. Obwohl es sich natürlich nicht um ein Gericht handelt, dessen Entscheidungen bindend wirken, sind die Empfehlungen des Ausschusses wirkungsvoll und können zu wesentlichen Reformen führen, mit denen nationale Standards den internationalen Vorgaben angepaßt werden.

Die formalen und inhaltlichen Anforderungen des Ausschusses an die Staatenberichte<sup>8</sup> machen deutlich, daß er Wert darauf legt, umfassend, übergreifend und interdisziplinär über das Phänomen der Kinderarbeit und die Maßnahmen zu seiner Bekämpfung in den Staatenberichten unterrichtet zu werden.

Die Anmerkungen und Empfehlungen, die der Ausschuß mit Blick auf die Staatenberichte ausgesprochen hat, betrafen bestimmte Gruppen wie Straßenkinder, Kinder, die im Drogenhandel eingesetzt werden, Kinder, die allgemein zu Verbrechen eingesetzt werden, Kinderarbeit in der Landwirtschaft, im Haushalt und die sexuelle Ausbeutung von Kindern. Der Ausschuß hat zu Gesetzesreformen aufgerufen und politische Handlungsweisen, Programme und Verhaltensweisen gefordert, mit denen eine raschere und nachhaltigere Umsetzung kinderfreundlicher Maßnahmen sichergestellt werden soll. Auf seine Anregung gehen technische Unterstützungsleistungen für Entwicklungsländer zurück, mit denen auf das Problem der Kinderarbeit reagiert werden soll.

<sup>7</sup> Dazu s. E. Klein (ed.), *The Monitoring System of Human Rights Treaty Obligations*, 1998.

<sup>8</sup> UN-Dok. CRC/C/58, November 1996.

1994 hat der Ausschuß eine allgemeine Diskussion über die wirtschaftliche Ausbeutung von Kindern durchgeführt und eine Reihe von Empfehlungen ausgesprochen,<sup>9</sup> darunter diese:

*„Im Bereich des Schutzes von Kindern vor wirtschaftlicher Ausbeutung sieht der Ausschuß das Kind als eine Person, der in Familie und Gesellschaft mit Respekt und Solidarität begegnet werden soll.*

- i) *Im Falle sexueller Ausbeutung oder der Ausbeutung durch Arbeit betrachtet der Ausschuß das Kind als ein Opfer, dem besonderer Schutz in den Bereichen Gesundheit, Erziehung und Entwicklung angedeihen sollte.*
- ii) *In jedem Fall muß das folgende strikt untersagt werden:*
  - *Aktivitäten, die die Entwicklung des Kindes gefährden oder der Menschenwürde und anderen menschlichen Werten entgegenstehen;*
  - *Verhaltensweisen, die eine grausame, unmenschliche oder herabsetzende Behandlung bedeuten;*
  - *der Verkauf von Kindern oder Sklaverei;*
  - *Verhaltensweisen, die gefährlich oder verletzend für das harmonische körperliche, geistige und seelische Wachstum des Kindes oder verantwortlich zu machen sind für eine Gefährdung der zukünftigen Erziehung und Ausbildung des Kindes;*
  - *Verhaltensweisen, die Diskriminierung bedeuten, insbesondere mit Blick auf verletzte Gruppen oder gesellschaftliche Randgruppen,*
  - *sämtliche Aktivitäten unterhalb des Mindestalters, das in Artikel 32 Abs. 2 der Kinderrechtskonvention angesprochen wird und insbesondere die von der ILO vorgeschriebene Mindestaltersgrenzen,*
  - *alle Aktivitäten, mit denen Kinder zum Zwecke der Begehung strafbarer Handlungen*

*gen wie Drogenhandel oder Hehlerei eingesetzt werden.*

- iii) *In Übereinstimmung mit Artikel 32 der Kinderrechtskonvention hat jedes Kind das Recht, vor wirtschaftlicher Ausbeutung geschützt zu werden. Die Vertragsstaaten müssen das Kindeswohl berücksichtigen und Standards formulieren oder ihre bereits in Kraft befindliche Gesetzlage abändern, um den gesetzlichen Schutz des Kindes vor jeder Form von Ausbeutung zu sichern. [...]*
- iv) *Die Vertragsstaaten müssen ebenso Maßnahmen ergreifen, um die Rehabilitation von Kindern zu sichern, die infolge wirtschaftlicher Ausbeutung ernsthafter körperlicher und moralischer Gefahr ausgesetzt sind. [...]*

Die Bekämpfung der Kinderarbeit ist mithin ein wesentliches Anliegen der Kinderrechtskonvention. Gleichwohl schweigt sie zur Frage, ob es eine Verbindung zwischen Kinderrechten, Kinderarbeit und internationalem Handel geben sollte und ob Handelsbeschränkungen verhängt werden sollten, wenn es zur Verletzung von Kinderrechten kommt. Der Ausschuß hat sich bis heute ebenfalls noch nicht zu diesem Punkt geäußert.

#### **b) Die Internationale Arbeitsorganisation und ihre Regelungen**

Obwohl die ILO<sup>10</sup> sich bereits unmittelbar nach dem Ersten Weltkrieg mit Fragen der Kinderarbeit und des Mindestalters beschäftigt hat, ist der in einer Vielzahl von Konventionen und Festlegungen von Mindestaltersstufen zum Ausdruck kommende Schutz betroffener Kinder in diesem Bereich eher gering. Dies liegt zum einen daran, daß sich zum Teil wenige Staaten bereit gefunden haben, die entsprechenden Vereinbarungen zu ratifizieren. Zum anderen ist eine sinnvolle Umsetzung der ILO-

<sup>9</sup> Report of the CRC 1994, S. 104f. (Übersetzung des Verfassers).

<sup>10</sup> Zur ILO vgl. das Stichwort auf S. 57.

Vorgaben auf der nationalen Ebene häufig unterblieben.

Das Thema Kinderarbeit war für lange Zeit bei der ILO monopolisiert. Seit dem Ende des Ersten Weltkrieges hat die Organisation eine Reihe internationaler Vereinbarungen und Empfehlungen auf den Weg gebracht, die sich damit beschäftigt haben.<sup>11</sup> Es hat sich als Nachteil herausgestellt, daß vielen dieser Konventionen zu wenige Staaten beigetreten sind. Außerdem wurden die Regelungen im nationalen Bereich zum Teil nur zögerlich und halbherzig umgesetzt. Konvention Nr. 29 aus dem Jahre 1930 und Konvention Nr. 105 von 1957 über Zwangsarbeit sowie Konvention Nr. 138 über das Mindestbeschäftigungsalter, die durch die ILO Empfehlung Nr. 146 aus dem Jahre 1973 ergänzt wird, stellen die wichtigsten Regelungen zum Problemfeld Kinderarbeit dar.

Obwohl die ersten beiden Konventionen breitere Themengebiete als allein Kinderarbeit aufgreifen, haben sie zu einer erhöhten Aufmerksamkeit für dieses Problem beigetragen und insbesondere Formen des Abarbeitens von Schulden kritisch in den Blick genommen. Im Laufe der Jahre sind nach diesen Instrumenten viele Vorschläge

seitens der ILO zur Verbesserung nationaler Gesetze und Mechanismen gemacht worden.

Inzwischen setzt Konvention Nr. 138 das Mindestbeschäftigungsalter in entwickelten Staaten auf 15 Jahre fest, räumt allerdings die Möglichkeit ein, daß es in Entwicklungsländern auf 14 Jahre herabgesetzt werden kann. Das Mindestalter für leichte Arbeiten wird in entwickelten Ländern auf 13, in Entwicklungsländern auf 12 Jahre festgesetzt. Das grundsätzliche Mindestalter, um Kinder vor gefährlicher Arbeit zu schützen, wird jedoch generell mit 18 Jahren festgesetzt. Diese Konvention wurde häufig als das Schlüsselinstrument angesehen, mit dem arbeitende Kinder vor Ausbeutung und gefährlichen Aktivitäten geschützt werden können. Der Ausschuß über die Rechte des Kindes hat sich auch bei der Prüfung von Staatenberichten nach der Kinderrechtskonvention häufig auf diese ILO-Konvention bezogen. Neben der Tatsache, daß ihr allerdings keine universelle Verbreitung zukommt, muß berücksichtigt werden, daß der Begriff der gefährlichen Arbeit undefiniert und dem ausgestaltenden Regelungsermessens der nationalen Regierungen überlassen bleibt. Auch der Gestaltungsspielraum von Arbeitgeberverbänden und Gewerkschaften auf den nationalen Ebenen ist dementsprechend weit.

Dies hat im Laufe der Zeit innerhalb der ILO dazu geführt, das Problem der Kinderarbeit mit neuen Mitteln anzugehen.

Hierzu zählt das internationale Programm zur Bekämpfung der Kinderarbeit (IPRC) der ILO, das im Jahr 1997 mit über 700 Projekten in mehr als 40 Ländern aktiv war. Es umfaßt Programme mit genau umrissenen Zielen, Gesetzesreformen und eine verbesserte Anwendung bestehender Vorschriften, Forschung und Ausbildung, schließlich die breite Förderung gesellschaftlichen Bewußtseins zur Abschaffung der Kinderarbeit.

Dieser Trend wird durch den kürzlichen Vorschlag zu einer neuen Konvention aufgegriffen, mit der die sofortige Abschaf-

<sup>11</sup> Zu diesen zählen:

- Konvention Nr. 5 Mindestalter, 1919
- Konvention Nr. 59 Mindestalter (Industrie)
- Konvention Nr. 7 Mindestalter (Seefahrt), 1920
- Konvention Nr. 58 Mindestalter (Seefahrt), 1936 / revidierte Fassung
- Konvention Nr. 10 Mindestalter (Landwirtschaft), 1921
- Konvention Nr. 15 Mindestalter (Trimmer und Heizer), 1921
- Konvention Nr. 33 Mindestalter (nichtindustrielle Beschäftigung), 1932
- Konvention Nr. 60 Mindestalter (nichtindustrielle Beschäftigung), 1937 / revidierte Fassung
- Konvention Nr. 112 Mindestalter (Fischerei), 1959
- Konvention Nr. 123 Mindestalter (Untertagebergbau), 1965
- Konvention Nr. 138 Mindestalter, 1973
- Konvention Nr. 29 Zwangsarbeit, 1930
- Konvention Nr. 105 Abschaffung der Zwangsarbeit, 1957

fung schlimmster Formen von Kinderarbeit erreicht werden soll.<sup>12</sup> Damit wird eine Abgrenzung zu anderen Formen der Kinderarbeit unternommen, die es eher langfristig und nicht mit Sofortmaßnahmen zu bekämpfen gelte. Um Kinder vor schlimmster Kinderarbeit zu schützen, wird ein generelles Mindestalter von 18 Jahren angestrebt. Wie in dem Entwurf formuliert wird, sind die schlimmsten Formen von Kinderarbeit durch Strafsanktionen oder andere Maßnahmen sofort zu beenden. Hierbei handelt es sich um folgende Formen von Kinderarbeit:

- Sklaverei oder vergleichbare Praktiken;
- Verkauf und Kinderhandel;
- Zwangsarbeit und Schuldendienst.

Außerdem soll die Beschäftigung sehr junger Kinder (unter 12 bzw. 13 Jahre) verboten werden. Die Konvention beabsichtigt darüber hinaus einen speziellen Schutz von Mädchen.

Insbesondere für das Zusammenspiel zwischen den Arbeits-(Schutz)-Rechten und internationalem Handel ist die Konvention Nr. 138 wichtig. Sie gilt als eines der zentralen Arbeitsschutzrechte, deren universeller Schutz anzustreben ist. Wenn die Staaten sich auf diesen Standard verpflichten und die neue Konvention ratifizieren, die die schlimmsten Formen von Kinderarbeit angreift, kann dies dazu beitragen, den Sanktionscharakter, der „Sozialklauseln“ innewohnt, abzuschwächen. Denn durch ihre Verpflichtung auf die beiden vorgenannten Konventionen würden die Staaten in ihre gegenseitigen Beziehungen eine Komponente des Fair play einbringen.

Die Rechtssetzungstätigkeit der ILO hat somit zu einem zentralen Bestand von Arbeitnehmerrechten geführt; allerdings fehlt noch der spezielle Bezug zu Kinderrechten. Dies soll durch die neue Konvention, die auf der diesjährigen Jahrestagung verabschiedet werden soll, geändert werden. Aus einer Untersuchung der „Working

Party on the Social Dimensions of the Liberalisation of International Trade“ der ILO läßt sich ablesen, daß das Phänomen der Kinderarbeit weltweit zugenommen hat, obwohl es durchaus auch Erfolge bei der Bekämpfung zu vermelden gibt. Die Ergebnisse der Befragung machen deutlich, daß eine Verbesserung der Rahmenbedingungen - Schulbildung, Hebung des Lebensstandards und Aufklärung - zu einem Rückgang der Kinderarbeit führen.<sup>13</sup>

Die ILO überwacht zwar, ob die Mitgliedsstaaten ihre Standards einhalten, verfügt aber nicht über die Möglichkeit, etwaige Verstöße zu sanktionieren.

#### c) *Die Konferenzen über Kinderarbeit in Amsterdam und Oslo 1997*

1997 fanden zwei internationale Konferenzen statt, die der Bekämpfung der Kinderarbeit neuen Schwung verliehen. Die Amsterdamer Kinderarbeitskonferenz im Februar über die Beseitigung der schlimmsten Form von Kinderarbeit präsentierte folgende Vorschläge zu Umsetzung der Ziele:

- *die sofortige Beendigung der schlimmsten Formen von Kinderarbeit ebenso wie die gesundheitliche Wiederherstellung der Kinder und ihr Zugang zu hochwertiger Erziehung und zu einer angemessenen gesellschaftlichen Infrastruktur einschließlich eines funktionierenden Gesundheitsschutzes, der sozialen Hilfestellung für Familien und verbesserter Bedingungen für die Beschäftigung von Erwachsenen;*
- *die Verhütung von Kinderarbeit durch universelle Bereitstellung von hochwertiger Erziehung und Zugang zu angemessenen sozialen Infrastrukturen einschließlich eines funktionierenden Gesundheitsschutzes, der sozialen Hilfestellung für Familien und verbesserter Bedingungen für die Beschäftigung von Erwachsenen;*

<sup>12</sup> Die auf der 87. Tagung der Arbeitskonferenz im Juni 1998 verabschiedet werden soll.

<sup>13</sup> Vgl. ILO-Doc. GB.2368/WP/SDL/1/2 (März 1997), S. 3f.

- die Schaffung eines besseren Bewußtseins und Verständnisses für die Rechte von Kindern und dafür, daß Kinderarbeit zu beenden sei.<sup>14</sup>

Die Osloer Konferenz über Kinderarbeit fand im Oktober statt und verabschiedete einen Handlungsplan zum Thema Kinderarbeit. Diese Agenda räumt der sofortigen Beendigung der schlimmsten Formen von Kinderarbeit und der physischen und psychologischen Wiederherstellung der beteiligten Kinder oberste Priorität ein.

Daneben werden die Staaten dazu aufgefordert, sich schrittweise der Abschaffung sämtlicher Formen von Kinderarbeit für Kinder im schulpflichtigen Alter (abhängig von den nationalen Regelungen) zu nähern, und dieses Verbot auf alle Aktivitäten zu erstrecken, die die Entwicklung und Ausbildung von Kindern beeinträchtigen können. Die Handlungen auf der nationalen Ebene sollten auf einer sorgfältigen Entwicklung von Programmen und Politikzielen basieren, gesellschaftliche Mobilisierung einschließen und die Rolle der Zivilgesellschaft, Bildung, Erziehung sowie der Gesetzgebung angemessen berücksichtigen.

Vor allem sollen die Staaten bei der Entwicklung und Annahme der neuen ILO-Konvention zu den schlimmsten Formen von Kinderarbeit mitwirken.

Hieraus läßt sich ablesen, daß es bereits Leitlinien für die vorzunehmenden Neuerungen gibt. Hauptaufgabe bleibt es, diese effektiv umzusetzen, um in einem überschaubaren Zeitrahmen geschlechts- und kinderspezifische Wirkungen zu erzielen.

#### d) *Aktivitäten der Vereinten Nationen und von UNICEF*

Das Thema Kinderarbeit wird seit vielen Jahren auch von anderen Akteuren innerhalb der Vereinten Nationen aufgegriffen.

<sup>14</sup> Report: Convention the most intolerable forms of child labour: a global challenge (the Hague: Ministry of Social Affairs and Employment, 1997), S. 7-8.

Von besonderem Interesse ist zunächst die Arbeit der Menschenrechtskommission der Vereinten Nationen und ihrer verschiedenen Unterorgane. Die Kommission verabschiedete 1993 ein Aktionsprogramm zur Beseitigung der Ausbeutung durch Kinderarbeit,<sup>15</sup> in dem besonderer Wert auf präventive Maßnahmen wie ein Recht auf Bildung und Zugang zur Bildung gelegt wurde. Andere Ansatzpunkte des Aktionsprogrammes waren eine effektivere Anwendung der bestehenden Gesetze, die Möglichkeit von Rechtsbehelfen und der Wiedereingliederung von Kindern in gesellschaftliche Verhältnisse, eine verbesserte Informationslage und hierauf aufbauend gesellschaftliche Mobilisierung sowie schließlich internationale Zusammenarbeit.

Die Kommission wird unterstützt von der Unterkommission zur Vorbeugung von Diskriminierung und zum Schutz von Minderheiten, der Arbeitsgruppe zu zeitgemäßen Formen der Sklaverei und dem Sonderberichterstatter über den Verkauf von Kindern. Alle diese haben sich im Lauf der Zeit mit dem Thema Kinderarbeit auseinandergesetzt.<sup>16</sup>

Auch die neben der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte grundlegenden Menschenrechtsdokumente der Vereinten Nationen, der Internationale Pakt über bürgerliche und politische Rechte und der Internationale Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte berühren das Phänomen der Kinderarbeit. Dementsprechend haben sich die auf der Grundlage dieser Verträge arbeitenden Überwachungsorgane, der Menschenrechtsausschuß (MRA) und der CESCR verschiedentlich zu Fragen der Kinderarbeit geäu-

<sup>15</sup> Resolution 1993/79, in: E/CN.4/1993/122, S. 231-240

<sup>16</sup> Vgl etwa die Zusammenstellung der Unterkommission zur Vorbeugung von Diskriminierung und zum Schutz von Minderheiten der Berichte von neunzehn Staaten über die gesetzgeberischen und verwaltungstechnischen Maßnahmen zur Bekämpfung von Kinderarbeit, in: E/CN.4/Sub.2/AC.2/1994/6.

bert, etwa in den Bemerkungen zu den Staatenberichten Boliviens (MRA) und ...<sup>17</sup>

Von einem anderen Ansatzpunkt her ist das Kinderhilfswerk der Vereinten Nationen, UNICEF, zunehmend mit Aktionen gegen Kinderarbeit befaßt. 1990 fand der Weltkindergipfel in New York statt.<sup>18</sup> UNICEF war federführend bei der Vorbereitung der „Deklaration zum Überleben, zum Schutz und zur Entwicklung von Kindern“, mit der die Mehrheit der Staatsführer sich für den speziellen Schutz des arbeitenden Kindes und die Abschaffung der illegalen Kinderarbeit einsetzten.

1997 legte UNICEF in seinem jährlichen Bericht „Zur Situation der Kinder der Welt“<sup>19</sup> dar, welche Bedeutung Kinderarbeit weltweit hat und vermittelte wesentliche Einsichten in den Zusammenhang von Handel und Kinderarbeit. UNICEF hat daneben die Zusammenarbeit zwischen den Regierungen und Verbänden von Arbeitgebern und Arbeitnehmern unterstützt, um den Einsatz von Kinderarbeit in den unterschiedlichsten Industrien zu beenden, wobei die Organisation gleichzeitig darauf abzielte, andere Lebensumstände für die Kinder und ihre Familien zu eröffnen.

#### e) *Resümee*

Die Staatengemeinschaft hat sich die Bekämpfung der Kinderarbeit zu eigen gemacht. Das Völkerrecht bietet vielfältige Grundlagen, um dieses Ziel zu erreichen. Doch die Erfahrung hat gezeigt, daß der gute Wille sich nicht im Setzen von Rechtsnormen erschöpfen darf. Um die

Befolgung der Standards zu erreichen, wird seit längerem über den Nutzen von Sozialklauseln diskutiert, mit denen Produkte, die in Kinderarbeit hergestellt wurden, vom Handel ausgeschlossen werden sollen.

### III. Sozialklauseln zur Bekämpfung von Kinderarbeit

#### 1. *Allgemeines*

Die fortschreitende Liberalisierung des internationalen Handels zielt auf einen ungehinderten Austausch von Waren und Dienstleistungen. Sozialklauseln dagegen wollen den Handel mit Erzeugnissen, die unter bestimmten Produktionsbedingungen hergestellt wurden, verbieten. Wie läßt sich dieser Gegensatz überbrücken?

Um hier zu einer befriedigenden Antwort zu gelangen, erscheint es sinnvoll, sich zunächst die Prinzipien zu vergegenwärtigen, die den internationalen Handel im wesentlichen prägen. Es sind dies einerseits das System der Meistbegünstigung, wie es in der Welthandelsorganisation (WTO) und deren Vorgängerabkommen, dem GATT, institutionalisiert ist, und das der Allgemeinen Präferenzen andererseits. GATT und WTO erlauben die Öffnung für das System der Allgemeinen Präferenzen, mit dem Entwicklungsländern ein erleichterter Marktzugang verschafft werden soll.

Um festzustellen, ob sich Sozialklauseln sich hierhinein einpassen lassen, ist es erforderlich, den Begriff stärker als bisher zu präzisieren. Es lassen sich nämlich vier Typen von Sozialklauseln unterscheiden:

- die negative Klausel, die innerhalb des GATT/WTO-Systems vereinbart wird und bei Nichtbeachtung von Standards zu Sanktionen berechtigt (bislang noch nicht existent);
- die negative Klausel, die innerhalb des Systems der Allgemeinen Präferenzen vereinbart wird und bei Verletzung zum Fortfall einiger Erleichterungen führt (bereits in Gebrauch);

<sup>17</sup> Abschließende Bemerkungen des MRA zu Bolivien, in: A/52/40, S. 35ff. (Ziff. 213); des CESCR zu Kolumbien, in: E/C.12/1996/12, Ziff. 189.

<sup>18</sup> Kritisch zu dessen Ergebnissen A. Großmann, Der Weltkindergipfel in New York 1990: Die Lage der Kinder läßt keine Entwarnung zu, in: D. Messner / F. Nuscheler (Hrsg.), Weltkonferenzen und Weltberichte, Ein Wegweiser durch die internationale Diskussion, 1996, S. 170ff.

<sup>19</sup> UNICEF, The State of the World's Children, 1997, darin Kapitel II: Children at risk: Ending hazardous and exploitative child labour.

- die positive Klausel, die dem Partnerland bei Beachtung bestimmter Standards weitere Erleichterungen im System der Allgemeinen Präferenzen bringt (bereits in Gebrauch);
- die Klausel, die zwischen zwei Staaten vereinbart wird, von denen mindestens einer nicht dem GATT/WTO angehört, und alle Gestaltungsmöglichkeiten beinhaltet (bislang noch nicht existent).

## 2. Vereinbarkeit von Sozialklauseln mit dem Prinzip des freien Welthandels?

Wie dargestellt, werden Sozialklauseln bereits im System der Allgemeinen Präferenzen angewendet, hauptsächlich von der EG/EU und den USA. Das Präferenzsystem stellt seinerseits bereits eine Ausnahme von den grundsätzlichen GATT/WTO-Prinzipien der Gegenseitigkeit und Nicht-Diskriminierung dar. Die im Rahmen der Allgemeinen Präferenzsysteme durch Sozialklauseln ermöglichte Gewährung weiterer oder Entziehung bestehender Vergünstigungen unterfällt ebenfalls diesem Ausnahmetatbestand und ist daher zulässig.

Für das GATT ist festzuhalten, daß es keine Sozialklauseln vorsieht, auch nicht in seinem Art. XX. Die dort eröffneten Möglichkeiten, den freien Handel zu beschränken, beziehen sich nicht auf unzureichenden Produktionsbedingungen wie Kinderarbeit, sondern haben den Handel und seine Auswirkungen im Blick. Die Diskussion darüber, ob die bestehenden Regelungen des GATT-Abkommens heute weiter als bisher interpretiert werden müssen, um Sozialklauseln zu ermöglichen, ist noch nicht abgeschlossen.<sup>20</sup>

Die WTO bietet neben ihrer alle zwei Jahre stattfindenden Ministerkonferenz als dem grundlegenden Diskussionsforum einen Mechanismus, mit dem sich die Einhaltung internationaler Arbeitsstandards überprü-

fen ließe, ohne daß man eine sanktionsbewehrte Sozialklausel einführen müßte. Auf der Ministerkonferenz im Jahre 1996 in Singapur wurden arbeitsrechtliche Mindeststandards angesprochen. Dabei wurde auf die zentrale Rolle der ILO und die Kooperation mit ihr hingewiesen.

Mit dem Verfahren zur Überprüfung der Handelspolitiken (Trade Policy Review Mechanism = TPRM) soll sichergestellt werden, daß sich alle Mitgliedstaaten an die Vorgaben des mehrseitigen Handelssystems halten. Die Mitgliedstaaten müssen umfangreiche Berichte vorlegen, die dann vom TPRM mit Empfehlungen beantwortet werden. Die WTO wertet diesen Mechanismus positiv, weil er dazu beitrage, die Aufmerksamkeit der Staaten und der Organisation auf neue Problembereiche zu lenken. Ausdrücklich benennt der Jahresbericht 1996 das Verhältnis von Handels- und Wettbewerbspolitik. Eine Erstreckung auf das Phänomen der Kinderarbeit erscheint nicht ausgeschlossen.

Festzuhalten bleibt, daß Sozialklauseln zum Schutz von Arbeitnehmerrechten allgemein und von Kinderrechten, speziell zum Verbot von Kinderarbeit, vom GATT/WTO-System nicht ausdrücklich vorgesehen, aber auch nicht explizit ausgeschlossen sind.

Die zuständigen Organe erachten es in diesem Zusammenhang für sinnvoll, ILO-Standards fruchtbar zu machen. Dahinter steht die Annahme, daß bei einer generellen Einhaltung der dort erarbeiteten Vorgaben das Druckmittel von Sozialklauseln überflüssig sein würde.<sup>21</sup>

Auch auf den verschiedenen regionalen Ebenen - NAFTA und EG/EU - sind Sozialklauseln gebräuchlich: Bei den NAFTA-Staaten untereinander; die EG/EU setzt sie

<sup>20</sup> Nachweise bei V. Muntarhorn, *Child Rights and Social Clauses: Child Labour Elimination as a Social Clause?*, in: *International Journal of Children's Rights* 6 (1998), 255-311 (S. 276ff.)

<sup>21</sup> In diesem Sinne auch V. Muntarhorn (Fn. 20), S. 287.

zur Gestaltung ihrer Außenbeziehungen<sup>22</sup> ein.

Schließlich werden Sozialklauseln auch von einzelnen Staaten, wie den USA, in zweiseitige Handelsabkommen integriert.

Insgesamt läßt sich sagen, daß Sozialklauseln im heutigen Welthandelssystem nicht explizit ausgeschlossen sind, ihre Verwendung zum Teil völkervertragsrechtlich vorgesehen ist, und sie in bestimmtem Umfang auch gebräuchlich sind.

### 3. *Interessenlage der Akteure zum Einsatz von Sozialklauseln – die Gewerkschaften*

In diesem Punkt treffen so viele Akteure und Interessengruppen wie selten aufeinander, deren unterschiedliche Interessenlagen die Verwendung von Sozialklauseln im Rahmen zwischenstaatlicher Handelsbeziehungen zusätzlich komplizieren.

Neben den Regierungen sind die Vereinigungen der Arbeitgeber und Arbeitnehmer ebenso zu nennen wie die Verbraucherverbände und die die Zivilgesellschaft repräsentierenden NGOs. Hinzu kommen schließlich die Internationalen Organisationen, die häufig eigene, von denen ihrer Mitgliedstaaten losgelöste Interessen verfolgen.

Da es beim Verbot von Kinderarbeit um Arbeitsschutzrechte geht, soll hier die Position von Gewerkschaften zu entsprechenden Sozialklauseln näher beleuchtet werden.

Zunächst ist festzustellen, daß die Haltung der Arbeitnehmervertreter weltweit uneinheitlich ist und aus unterschiedlichen Motiven gespeist wird.

Für viele Gewerkschaften gerade in Ländern der Dritten Welt läßt sich ein Infor-

mationsdefizit hinsichtlich des Phänomens der Kinderarbeit erkennen; häufig jedenfalls steht das Problem nicht auf den vorderen Plätzen ihrer Prioritätenliste.

Der US-amerikanische Gewerkschaftsverband AFL-CIO tritt seit Jahren mit einer offen protektionistischen Argumentation für die Einführung von Sozialklauseln ein und stellt dieser Forderung mit einer gewissen Nonchalance ein entschiedenes „Buy american!“ an die Seite.<sup>23</sup>

Der Internationale Bund Freier Gewerkschaften (IBFG) verfißt seit langem die Einführung einer Sozialklausel in das Regelwerk des GATT. Ihm geht es dabei nicht - wie den Gewerkschaften der Industriestaaten - vorrangig um die Vermeidung der Verlagerung von Arbeitsplätzen aus den Industrieländern, sondern generell um die Verhinderung von Ausbeutung. Zu diesem Zweck werden fünf zentrale Elemente genannt, die durch eine Sozialklausel zu schützen seien:

- Vereinigungsfreiheit;
- Tarifvertragsfreiheit;
- Verbot der Zwangsarbeit;
- Unterbindung der Kinderarbeit;
- Verbot jeglicher Diskriminierung.

Mit einer solchen Sozialklausel werde es nach Ansicht des IBFG nicht zu einer Verschlechterung der Wettbewerbsposition der Entwicklungsländer auf dem Weltmarkt kommen. Vielmehr würden gerade diejenigen Entwicklungsländer profitieren, die die Menschenrechte achteten. Eine Sanktion bei Verstößen gegen die Klausel macht der IBFG von einem mehrstufigen Prüfungsverfahren durch WTO und ILO abhängig.

So positiv das Engagement der IBFG einerseits zu würdigen ist,<sup>24</sup> so kann doch nicht

<sup>22</sup> Vgl. dazu Art. 5 Abs. 1 Unterabs. 2 des 4. Abkommens von Lomé vom 15. Dezember 1989.

<sup>23</sup> Vgl. dazu M. Braun, Arbeitnehmerrechte im Wandel, Sozialklauseln - eine neue Perspektive gewerkschaftlichen Handelns?, INEF-Report Heft 14/1995, S. 30 m.w.Nw. in Fn. 127.

<sup>24</sup> Dezidiert in diesem Sinne V. Muntarhorn (Fn. 20), S. 298ff.

übersehen werden, daß der internationale Dachverband, der Organisationen aus 124 Ländern repräsentiert, naturgemäß nur eine Kompromißlinie verfolgt. Da die Interessen der Gewerkschaften aus den Industriestaaten - keine Verlagerung von Arbeitsplätzen - hierdurch nicht hinreichend gewahrt werden, ist ihr Engagement eher zurückhaltend. Dies jedenfalls solange, wie es nicht von einem vorbehaltlosen Willen zur Unterstützung von Gewerkschaften und Arbeitnehmern in den Entwicklungsländern getragen wird.<sup>25</sup>

Im Gegensatz zu den bislang dargestellten Positionen ist der Deutsche Gewerkschaftsbund (DGB) lange Zeit als Verfechter des freien Welthandels aufgetreten und hat Sozialklauseln abgelehnt.<sup>26</sup> Erst im Jahr 1993 kam es zu einer Neuorientierung. Ein Beschluß des Bundesvorstandes äußerte sich zu den durch Sozial-Dumping ausgelösten Gefahren für Arbeitsplätze in Deutschland und lag ganz auf der Linie der bisherigen Haltung der GTB.

Dieser protektionistische Ansatz wurde jedoch rasch zugunsten der Argumentation des IBFG aufgegeben. Inzwischen vertritt der DGB im Bereich der Sanktionierung von Verstößen gegen die Sozialklausel allerdings eine noch weichere Auffassung als der IBFG: Einerseits spricht er sich vorrangig dafür aus, das Einhalten von Standards zu belohnen, andererseits hält er Sanktionen nur dann für zulässig, wenn in eklatanter Weise gegen das Verbot der Zwangsarbeit und gegen Gewerkschaftsrechte verstoßen wird - also nicht bei Kinderarbeit - und fordert als weitere Voraussetzung, daß hierdurch der Welthandel mit einzelnen Produkten verzerrt wird. Damit

wird der praktische Nutzen einer solchen Klausel deutlich relativiert.<sup>27</sup>

#### IV. Bewertung

Kinderarbeit ist ein weltweit verbreitetes Massenphänomen. Sie beeinträchtigt die weitere Entwicklung von Kindern und ist, jedenfalls in ihren harten und ausbeuterischen Erscheinungsformen, mit der Menschenwürde unvereinbar. Die Bekämpfung der Kinderarbeit ist daher ein vordringliches Ziel des internationalen Menschenrechtsschutzes.

Verstärkte Aktivitäten im Bereich des Standard-setting, wie sie gerade aktuell zu beobachten sind, reichen hierfür allein offenkundig nicht aus. Es wird daher diskutiert, eine Durchsetzung des Verbots der Kinderarbeit an Handelssanktionen zu knüpfen. Zu diesem Zweck wird die Einführung oder - sofern bereits vorhanden - intensivierte Anwendung von Sozialklauseln erwogen.

Die vorstehende Untersuchung hat gezeigt, daß Sozialklauseln nach geltendem Völkerrecht möglich sind und sich insbesondere mit dem internationalen Welthandelsrecht vereinbaren lassen.

Allerdings ist es nach den bisherigen Erfahrungen mit bereits existierenden Klauseln - etwa im Bereich der Europäischen Gemeinschaft - wenig wahrscheinlich, daß es zu einer automatischen Verknüpfung von Verstoß und Sanktion kommen wird. In diese Richtung weisen auch die bisherigen Vorschläge, die ein gestuftes Überprüfungsverfahren vorsehen und keine bestimmten Reaktionen vorschreiben.

Erneut besteht somit die Gefahr, daß kein echter Durchsetzungsmechanismus geschaffen wird, sondern (wirtschafts-) politische Überlegungen den Ausschlag geben

<sup>25</sup> S. M. Braun (Fn. 23), S. 36f.

<sup>26</sup> Nur die Gewerkschaft Textil und Bekleidung (GTB) trat aus protektionistisch motivierten Überlegungen schon seit den siebziger Jahren - wie auch die entsprechenden internationalen Dachverbände - erfolglos für eine Sozialklausel ein, um „Sozialdumping“ zu bekämpfen. Dazu M. Braun (Fn. 23), S. 31f. m.w.Nw.

<sup>27</sup> Ebenso M. Braun (Fn. 23), S. 40f. D. Haas (Fn. 4), S. 15ff. äußert sich eher neutral, hält Sozialklauseln insgesamt aber nur für ein Mittel zur Linderung von Symptomen und tritt für die Beendigung des internationalen Konkurrenzwettkampfs insgesamt ein (S. 127f.).

werden, wenn es um die Reaktion auf Menschenrechtsverletzungen geht.

## Stichwort

### Die Internationale Arbeitsorganisation

Die Internationale Arbeitsorganisation (International Labour Organization, ILO) begann ihre Tätigkeit am 11. April 1919. Sie wurde durch den Friedensvertrag von Versailles als ständige Einrichtung des Völkerbundes zur Sicherung des Weltfriedens auf der Grundlage sozialer Gerechtigkeit gegründet.

Sitz der Organisation ist Genf. Zu ihren Zielen und Aufgaben gehört es, weltweite Armut und Arbeitslosigkeit zu bekämpfen, zur Verwirklichung sozialer Gerechtigkeit beizutragen sowie die Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen zu unterstützen.

Die ILO ist seit dem 14. Dezember 1946 eine Sonderorganisation der Vereinten Nationen und hat heute 174 Mitglieder. Ihre Organe sind:

- die Allgemeine Konferenz von Vertretern der Mitglieder (Internationale Arbeitskonferenz; International Labour Conference),
- der Verwaltungsrat (Governing Body) und
- das Internationale Arbeitsamt (International Labour Office).

Die Organe sind sämtlich dem Prinzip der Dreigliedrigkeit verpflichtet, also jeweils mit Vertretern der Regierungen, der Arbeitgeber und der Arbeitnehmer (im Verhältnis 2:1:1) besetzt. Die Allgemeine Konferenz ist das höchste Organ der ILO. Sie tritt mindestens einmal jährlich, meist im Juli, in Genf zusammen. Sie diskutiert die wesentlichen Fragen, verabschiedet Rechtsakte und beschließt den Haushalt der Organisation. Jeder Mitgliedstaat entsendet eine vierköpfige Delegation. Der Verwaltungsrat, das 56köpfige Exekutivorgan, tritt dreimal jährlich zusammen. Das Internationale Arbeitsamt nimmt die Funktion eines Sekretariats wahr.

Seit ihrer Gründung hat die ILO sich durch eine intensive Rechtsetzungstätigkeit ausgezeichnet. Bis heute sind 181 internationale Übereinkommen (Conventions) ausgearbeitet und 189 Empfehlungen (Recommendations) verabschiedet worden. Diese berühren die verschiedensten Gebiete des Arbeitslebens, beispielsweise Mindestaltersgrenzen für Beschäftigungen, Standards für Schwangere und den Schutz von Wanderarbeitnehmern. Die Ratifikationsbereitschaft der Mitgliedstaaten ist sehr unterschiedlich. Dies könnte u.a. daran liegen, daß Vorbehalte zu den Übereinkommen nicht zulässig sind.

Die ILO hat ein Berichtssystem entwickelt, nach dem die Mitglieder über die Maßnahmen, die sie zur Umsetzung der von ihnen ratifizierten Übereinkommen getroffen haben, berichten müssen. Unterbleibt eine Ratifikation, so muß der Mitgliedstaat gleichwohl regelmäßig über den Stand seiner nationalen Gesetzgebung auf dem Gebiet des Arbeitsrechts und Arbeitsschutzes im allgemeinen berichten. An dem Berichtssystem sind neben den berichtstattenden Regierungen auch die Vertreter von Arbeitnehmern und Arbeitgebern mit Stellungnahmen beteiligt. Verschiedene ILO-Gremien prüfen den Bericht und die Stellungnahmen und veröffentlichen ihrerseits Bemerkungen dazu.

Seit längerem veranstaltet die Friedrich-Naumann-Stiftung in Zusammenarbeit mit dem Deutschen Komitee des World University Service (WUS) einmal im Jahr ein Seminar mit dem Titel „Arbeitsfeld Menschenrechte“ in der Zündholzfabrik in Lauenburg. Dabei geht es um die Frage, welche Möglichkeiten sich für junge Menschen bieten, sich wirkungsvoll auf dem Gebiet der Menschenrechte zu engagieren.

Der nachstehende Seminarbericht erläutert Zielsetzung und Inhalte des Seminars (Red.)

## Menschenrechtsschutz als berufliche Aufgabe

Bianca Hofmann

An der diesjährigen Veranstaltung vom 5. bis 7. Februar 1999 nahmen 36 Studenten und Doktoranden aus verschiedenen Fachbereichen teil. Fachleute berichteten über die praktische Menschenrechtsarbeit in Deutschland und im Ausland. Zahlreiche Anregungen und Ideen wurden den Seminarteilnehmern darüber vorgetragen, wie sie sich bereits während des Studiums Kenntnisse aneignen und selbst engagieren können.

Im ersten Teil des Seminars standen die sozialen Menschenrechte im Mittelpunkt. Dazu sprach Prof. Dr. *Martina Haedrich* (Jena) über die Entwicklung, Kodifizierung und Durchsetzung dieser Rechte. Näher eingegangen wurde u.a. auf den Internationalen Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (IPwskR) und dabei ein Vergleich zu den Durchsetzungsmechanismen der bürgerlichen und politischen Rechte (IPbpR) gezogen.

Am zweiten Tag informierte *Nils Rosemann*, der sich seit Jahren mit Menschenrechten beschäftigt, über die Entwicklung des Internationalen Menschenrechtsschutzes, sowie über Regionale Schutzsysteme. Im Anschluß daran stellte *Bruno Thiesbrummel*, Mitarbeiter im Institut für Politik und Internationale Zusammenarbeit der

Friedrich-Naumann-Stiftung, die nicht-staatliche Menschenrechtsarbeit (NGOs) am Beispiel der Stiftung dar. Am Nachmittag setzten sich die Teilnehmer in Gruppen mit einzelnen Themen auseinander, z.B. mit „Menschenrechtsarbeit im Internet“. Das Aufeinandertreffen der verschiedenen Fachbereiche ermöglichte anregende interdisziplinäre Diskussionen.

Der abschließende Vortrag von Herrn *Rosemann* beinhaltete einige Vorschläge, auf welche Art und Weise sich jeder einzelne schon im Studium auf eine Tätigkeit auf dem Gebiet der Menschenrechte vorbereiten kann und wies auf Praktikumsmöglichkeiten hin. Den Schlußpunkt bildete die Rede von *Sabine Leutheusser-Schnarrenberger*, MdB (Menschenrechtsbeauftragte der F.D.P.-Fraktion) und Bundesministerin der Justiz a.D. über „Die Bedeutung der Menschenrechtspolitik im Deutschen Bundestag“. Für diesen Schlußteil hatte die Zündholzfabrik auch für interessierte Bürger aus Lauenburg und Umgebung geöffnet.

Das Seminar eröffnete einen Einblick in die Möglichkeiten, auf dem Gebiet der Menschenrechte beruflich tätig zu sein. Aufgrund interessierter Nachfrage ist ein erneutes Seminar zu diesem Thema geplant.

Habilitanden und Freunde feierten den 80. Geburtstag von Prof. Dr. Karl Doehring am 17. März 1999 auf Einladung von Prof. Dr. Kay Hailbronner mit einem Festkolloquium an der Universität Konstanz. Der nachstehende Tagungsbericht dokumentiert die Kernaussagen der dort gehaltenen Referate. (Red.)

## Die allgemeinen Regeln des völkerrechtlichen Fremdenrechts: Bilanz und Ausblick an der Jahrtausendwende

Ulf Häußler\*

Im Eröffnungsvortrag sprach Hailbronner *Zur Relevanz des Völkerrechts für das deutsche Ausländerrecht*, die sich daraus erschließe, daß die Konzeption der Menschenrechte ohne die Unterscheidung von Ausländern und eigenen Staatsangehörigen auskomme und die Staaten - insbesondere infolge der neueren Spruchpraxis der Konventionsorgane - Kompetenzen im Hinblick auf die Aufenthaltsbeendigung verloren hätten. Dem weitreichendsten Wandel sei derzeit die Auslegung von Art. 3 EMRK unterworfen. Zumal gehe der EGMR über das hinaus, was den gemeinsamen Rechtsstandards in den Signatarstaaten der Konvention entspricht, indem er auch Fälle der Verwirklichung des allgemeinen Lebensrisikos als unmenschliche Behandlung ansehe und damit die tatbestandliche Nähe des Begriffs der Unmenschlichkeit zum Verbot der Folter übergehe, sowie indem er Art. 3 EMRK - im Fall Chahal - zu einer Art *refoulement*-Verbot ausweite.

Prof. Dr. Matthias Herdegen erörterte das Thema *Der "Fremde" im Völkerrecht – Wandlungen eines Begriffs*. Er nannte mehrere Aspekte eines konzeptionellen Wandels des Fremdenrechts. So übten im internationalen Wirtschaftsrecht die Staaten in- zwischen auch hinsichtlich extraterritorialer Regelungen Personalhoheit über Personen mit dauerndem Aufenthalt aus und nehme sich das Völkerrecht der Fremdheit in besonderer Weise an, indem

es Minderheitenschutz gegenüber kultureller Assimilation und Menschenwürdeschutz gegen willkürliche Verkürzung der Rechtsstellung "Fremder" gewähre. Zugleich bestehe die Gefahr, daß der Schutz vor aufenthaltsbeendenden Maßnahmen sich durch richterrechtliche Fortentwicklung allmählich in eine Schutzpflicht zur Wahrung des Lebensstandards übergehen könnte. Trotz des Wandels ihres Menschenbilds ordne freilich die Völkerrechtsordnung unverändert den Menschen grundsätzlich einem Staat zu.

Prof. Dr. Juliane Kokott behandelte *Die Staatsangehörigkeit als Unterscheidungsmerkmal für soziale Rechte von Ausländern*. Die sozialrechtliche Stellung von Ausländern stehe im Spannungsfeld von Menschenwürdeschutz und Belastbarkeit der Sozialsysteme. Gegenwärtig bestehe die Tendenz, die sozialen Rechte von Ausländern einzuschränken. Die Verwendung der Staatsangehörigkeit als sozialrechtliches Unterscheidungsmerkmal verstoße nicht gegen allgemeines Völkerrecht, das grundsätzlich nur die Wahrung des fremdenrechtlichen Mindeststandards gebiete. Allerdings seien "verdiente" sozialrechtliche Positionen eines Ausländers völkerrechtlich geschützt, sofern sie - insbesondere - dem Eigentumsrecht (Art. 1 des Zusatzprotokolls zur EMRK) unterfallen. Im Anwendungsbereich des Europarechts sei die Staatsangehörigkeit hingegen kein zulässiges Unterscheidungsmerkmal. Wegen der seitens der Bundesrepublik erklärten Vorbehalte änderten Europäische Sozialcharta und Europäisches Fürsorgeabkommen hieran nichts; allenfalls könnten bestimmte

\* Assessor, wiss. Mitarbeiter im Forschungszentrum für Internationales und Europäisches Ausländer- und Asylrecht an der Universität Konstanz

Vorschriften hieraus im Wege völkerrechtsfreundlicher Auslegung des deutschen Rechts zu beachten sein. Verfassungsrecht ziehe der sozialrechtlichen Differenzierung in Art. 3 Abs. 3 GG zwar keine direkt anwendbare Grenze, wegen der Affinität der Staatsangehörigkeit zu den dort genannten Merkmalen sei aber anhand eines strengen Verhältnismäßigkeitsmaßstabs zu prüfen, ob die Anknüpfung an die Staatsangehörigkeit keine Diskriminierung darstelle. Ferner sei der allgemeine Gleichheitssatz zu beachten.

Die aktuellen Rechtsfragen betreffend *Aufenthalt und aufenthaltsbeendende Maßnahmen gegenüber Fremden* erörterte Prof. Dr. Torsten Stein. Insoweit sei nicht einmal eine Tendenz dahin feststellbar, daß die Staaten kraft allgemeiner Regeln des Völkerrechts Ausländer zu ihrem Gebiet zulassen müssen. Insbesondere setze der fremdenrechtliche Mindeststandard erst ein, wenn der Gebietszugang erfolgt sei und habe letzteren nicht etwa zum Gegenstand. Lediglich die Verhinderung von Einreiseversuchen durch Zurückweisung an der Grenze und das *refoulement* seien teilweise von Völkerrechts wegen untersagt. Völkervertragsrechtlich habe Deutschland nie die unbedingte Pflicht übernommen, Ausländer aufzunehmen.

Hinsichtlich aufenthaltsbeendender Maßnahmen verbiete das Völkerrecht nur Kollektivausweisungen und Ausweisungen, die politische Verfolgung oder unpolitische schwerste Menschenrechtsverletzungen zur Folge haben. Die rechtlichen Schranken und das Vollzugsdefizit bezüglich der Ausweisung illegal anwesender Ausländer hätten den Charakter hausgemachter Probleme. Wegen der europäischen Integration habe das völkerrechtliche Fremdenrecht in den vergangenen Jahren allerdings erheblich an Bedeutung verloren.

Der Jubilar selbst behandelte die Frage: *Inwieweit ist das Heimatrecht des Ausländers für den Aufenthaltsstaat beachtlich?* Doehring sah den nationalen Richter vor das Problem gestellt, einen Ausgleich zwischen der *comity of nations* und dem Vorrang

der *lex fori* vor dem Heimatrecht des Ausländers herzustellen. Zweifellos sei der Fremde dem Recht des Aufenthaltsstaats unterworfen. Wegen des Fortbestands der Personalhoheit seines Heimatstaats sei dessen Recht aber grundsätzlich beachtlich. Dies müsse der Aufenthaltsstaat berücksichtigen, insbesondere im Falle eines Rückrufs zur Ableistung der Wehrpflicht. Umgekehrt dürfe der Heimatstaat den Ausländer nicht zu im Aufenthaltsstaat verbotenem Tun animieren. - Dies bestätige die Notwendigkeit, sowohl die Bewahrung der Rechtswerte des Aufenthaltsstaats als auch die Beachtung der Rechtswerte des Heimatstaats anzustreben.

Aus transatlantischer Perspektive sprach Prof. Fred L. Morrison (Minnesota) über *Aliens and Citizens in the United States*. Sowohl das Ausländer- als auch das Staatsangehörigkeitsrecht der Vereinigten Staaten finden ihren verfassungsrechtlichen Maßstab im 14. Zusatzartikel der US-Verfassung. Da dort von Personen die Rede ist, hat der Supreme Court entschieden, daß die Bundesstaaten - für die Bundesorgane gilt der 14. Zusatzartikel nicht - in Fragen des Rechtsstatus nach dieser Vorschrift grundsätzlich nicht nach der Staatsangehörigkeit unterscheiden dürfen. Neben dem 14. Zusatzartikel kämen internationale Verträge als Quelle von Rechten in Betracht; insbesondere hätten Ausländer Anspruch auf konsularische Hilfe, wenn sie wegen Verbrechen der Strafverfolgung unterliegen. Allerdings führe ein Verstoß gegen dieses Recht nicht zur Unwirksamkeit von Verurteilung oder Strafmaß.

Mit dem liberalen Einbürgerungsrecht der USA gehe eine strenge Reglementierung der Einwanderung einher. Zugleich habe die Einbürgerung keine unmittelbar positive Auswirkung auf den gesellschaftlichen Status der Immigranten und sei die unter derhand hingegenommene Mehrstaatigkeit häufig Quelle rechtlicher Probleme für die Betroffenen.

Prof. Dr. Eckart Klein erläuterte *Die Rechtsstellung des Ausländers in der Praxis des Ausschusses für Menschenrechte der Vereinten*

*Nationen.* Der Internationale Pakt über bürgerliche und politische Rechte unterscheidet nicht zwischen Ausländern und Inländern; lediglich Art. 13 und 25 IPBPR knüpfen an die vorfindliche Unterscheidung von Staatsangehörigem und Fremdem an. Der Ausschuß habe aus Art. 7 IPBPR ein refoulement-Verbot hergeleitet, das freilich kein Ausweisungs- bzw. Auslieferungsverbot bei Gefahr der Todesstrafe umfasse. Schutzpflichten gegenüber Ausländern könnten aus Art. 20 Abs. 2 IPBPR entstehen, der ein strafrechtliches Verbot volksverhetzender, rassistischer Propaganda fordert. Ferner könnten Ausländer sich auf das Diskriminierungsverbot des Art. 26 IPBPR berufen, wobei das Merkmal der nationalen Herkunft vom Menschenrechtsausschuß nicht mit der Staatsangehörigkeit gleichgesetzt werde. Die wichtigste universelle Vorschrift für den Minderheitenschutz sei Art. 27 IPBPR; insoweit dürfen die Staaten weder nach der Staatsangehörigkeit noch nach dem Aufenthaltsstatus differenzieren.

Art. 12 Abs. 4 IPBPR, nach dessen Konzeption das dem Zugang jedes Menschen offenstehende eigene Land in eng umgrenzten Fällen auch dasjenige des Aufenthalts sein könne, ziehen der Befugnis der Staaten, Einreise und Aufenthalt einseitig zu regeln, Grenzen. Hingegen schließe Art. 12 Abs. 2 IPBPR, der jedem gestattet, das Land seines Aufenthalts zu verlassen, zwar das Recht zur Wahl des Ziellands ein, verpflichte letzteres aber nicht zur Aufnahme. Art. 13 IPBPR verleihe Ausländern gewisse prozedurale Rechtspositionen.

*Die Rechtsstellung des Fremden nach der EMRK* schließlich behandelte Prof. Dr. Georg Ress. Der menschenrechtliche Konventionsstatus überlagere den fremdenrechtlichen Mindeststatus. Daneben enthalten das 4. und 7. Zusatzprotokoll spezifische Garantien für Ausländer; Deutschland allerdings habe das 7. Zusatzprotokoll mit seinen Garantien hinsichtlich der Ausweisung von Ausländern, die sich rechtmäßig in einem Staat aufhalten, nicht ratifiziert.

Ausländer genössen trotz menschenrechtlicher Überlagerung des fremdenrechtlichen Mindeststatus unverändert vollen völkerrechtlichen Eigentumsschutz. An die Unterscheidung zwischen In- und Ausländern knüpfe der Begriff des Volks in Art. 3 des Zusatzprotokolls an. Da alle Angehörigen des Volkes ein subjektives Recht auf Beteiligung an den Wahlen des Gesetzgebers haben, sei denkbar, daß die Staaten insoweit Ausländer nicht einbeziehen dürfen.

Art. 14 EMRK stehe einer sachlich gerechtfertigten Differenzierung zwischen Inländern und Fremden ebensowenig entgegen wie derjenigen zwischen EU-Bürgern und Drittstaatsangehörigen. Die Staatsangehörigkeit selbst ist nicht Regelungsgegenstand von Konventionsgrundrechten, allerdings könne der Schutz des Privatlebens gemäß Art. 8 EMRK einer willkürlichen Verweigerung oder Entziehung der Staatsangehörigkeit entgegenstehen.

Die EMRK habe das Recht der Vertragsstaaten grundsätzlich unberührt gelassen, Einreise, Aufenthalt und Ausweisung von Ausländern zu regeln. Freilich zögen Art. 3 und 8 EMRK zunehmend Grenzen des Rechts auf Auslieferung oder Ausweisung. Für die zweite und dritte Ausländergeneration könne dabei ein echtes, schwer zu überwindendes Ausweisungshindernis entstehen. Insoweit sei ein menschenrechtliches Aufenthaltsrecht im Entstehen begriffen.

Die Referate wurden von den Teilnehmern des Kolloquiums eingehend, teilweise kontrovers diskutiert. Ein Tagungsband ist in Vorbereitung.



## 50 Jahre Europarat – Gründungsvisionen und Bilanz

Norman Weiß

Das MenschenRechtsZentrum der Universität Potsdam und die Konrad-Adenauer-Stiftung (Bildungswerk Potsdam) veranstalteten gemeinsam

am 5. Mai 1999 eine Tagung aus Anlaß des 50jährigen Bestehens des Europarats in Straßburg. Nach einer kurzen Darstellung der historischen Fakten wird ein Überblick über Inhalt und Ablauf der Veranstaltung gegeben werden.

### Hintergrund

Zehn Gründungsstaaten unterzeichneten am 5. Mai 1949 in London die Satzung des Europarates: Belgien, Dänemark, Frankreich, Irland, Italien, Luxemburg, die Niederlande, Norwegen, Schweden und das Vereinigte Königreich.

Die Bundesrepublik Deutschland trat dem Europarat mit Wirkung vom 2. Mai 1951 bei; seit dem 13. Juli 1950 war sie assoziiertes Mitglied. Die Zahl der Mitgliedstaaten erhöhte sich bis 1990 auf vierundzwanzig, mit dem Beitritt Georgiens im April 1999 sind es inzwischen einundvierzig geworden.

Durch eine enge Verbindung seiner Mitgliedstaaten will der Europarat diejenigen Ideale und Grundsätze, die ihr gemeinsames Erbe bilden, schützen und fördern sowie zum wirtschaftlichen und sozialen Fortschritt beitragen. Als gemeinsames Erbe nennt die Satzung des Europarates persönliche und politische Freiheit und Herrschaft des Rechts. Der Europarat strebt eine umfassende Zusammenarbeit auf wirtschaftlichem, sozialem, kulturellem und wissenschaftlichem Gebiet sowie auf den Gebieten des Rechts und der Verwaltung an. Zu seinen Aufgaben gehört auch der Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten.

Die europäische Integration hat die älteste europäische Staatenorganisation auf einigen Feldern nur wenig berücksichtigt und andere Organisationen hervorgebracht; vor allem sind hier die Europäischen Gemeinschaften zu nennen. Dies hat, ebenso wie die Auflösung des Ostblocks dazu geführt,

daß die in der Satzung des Europarates umfassend beschriebenen Ziele neu akzentuiert wurden. Auf der Gipfelkonferenz des Europarates in Wien 1993 wurde ein neues politisches Mandat definiert: Die Staats- und Regierungschefs beschlossen, daß der Europarat Hüter der demokratischen Sicherheit sein soll, die sich auf Menschenrechte, Demokratie und Rechtsstaatlichkeit stützt. Die demokratische Sicherheit ist eine wesentliche Ergänzung der militärischen Sicherheit, da sie Voraussetzung für Stabilität und Frieden in Europa ist.

### Tagungsbericht

Erste Rednerin war Frau *Leni Fischer*, Ehrenpräsidentin der Parlamentarischen Versammlung des Europarates. Sie sprach zum Thema „50 Jahre Europarat: Gründungsvisionen und Perspektiven“. Sie wies auf die umfangreichen Vorarbeiten und Traditionen der europäischen Einigungsbewegung hin, auf die nach Kriegsende aufgebaut werden konnte. Eine wesentliche Bündelung der Ziele dieser Bewegung wurde auf dem Haager Europakongreß im Jahre 1948 erreicht, der zum Zwecke der Beseitigung der Kriegsfolgen, dem Aufbau einer neuen Ordnung und der Ermöglichung eines wirtschaftlichen Neuanfangs zu einem Prozeß der intensiven europäischen Integration aufrief.

Der Kongreß forderte eine Übertragung von bestimmten Hoheitsrechten zur gemeinsamen Ausübung, eine Verpflichtung der neuen Organisation auf Sicherheit, sozialen Fortschritt und Demokratie sowie

die Einbindung Deutschlands, um zukünftige Kriege zu verhindern. Die neue Organisation sollte auch Wirtschaftspolitik betreiben und dabei soziale Aspekte verstärkt berücksichtigen. Zusammenfassend stellte *Fischer* heraus, daß die Beteiligung von Parlamentariern ebenso vorgesehen war wie die klare Verpflichtung auf Menschenrechte und Demokratie.

*Fischer* räumte ein, daß der Europarat diesen Vorgaben nicht in allen Punkten entspreche. Sie monierte, daß die Regierungsvertreter bis heute stets sehr feierliche Bekenntnisse zum Europarat und seinen Zielen abgaben, sich bei der tatsächlichen Umsetzung aber mitunter sehr zurückhielten.

Mit den beiden Gipfelkonferenzen der Jahre 1993 und 1997 habe der Europarat auf die neuen Herausforderungen reagiert und sich und seinen Mitgliedstaaten neue Perspektiven eröffnet. *Fischer* benannte die Aufnahme weiterer Mitglieder, die Schaffung neuer Gremien und Aufgaben sowie eine verstärkte Tätigkeit vor Ort.

Als grundlegende Herausforderung bezeichnete *Fischer* die langfristige Gestaltung Europas. Dabei bezweifelte sie, daß die Inkongruenz zwischen EU-Europa mit maximal fünfundzwanzig Mitgliedstaaten und dem Europarat mit heute bereits 41 Mitgliedstaaten sich langfristig werde aufrechterhalten lassen.

In der anschließenden Diskussion wurde unter anderem die Frage nach den Kriterien für eine Aufnahme in den Europarat aufgeworfen. Auch ging es um Einflußmöglichkeiten der Organisation im Jugoslawienkonflikt - hier plädierte *Fischer* nachdrücklich für eine Balkankonferenz des Europarates, an der sämtliche Anrainstaaten als gleichberechtigte Partner teilnehmen könnten.

Den zweiten Vortrag hielt Prof. Dr. *Wolf D. Gruner*, Historiker in Rostock, zum Thema „Wirkung und Bedeutung des Europarates für Deutschland“ / „Der Europarat – Vater der europäischen Integration“. Er be-

tonte eingangs, daß die Bewahrung des Friedens ein sehr wichtiges Ziel für den Europarat darstelle, welches die gesamte Tätigkeit der Organisation überwölbe.

*Gruner* unterstrich die Identifikationswirkung des Europarates, die sich nicht zuletzt in Europafahne und Europahymne manifestiere. Beide seien vom Europarat ausgegangen, ebenso wie der Europatag am Gründungstag des Europarates, dem 5. Mai, begangen werde. Er hielt der Europäischen Union vor, sich der Symbolik des Europarates bemächtigt zu haben.

Dem Europarat komme, so *Gruner*, die Aufgabe zu, künftige Entwicklungen in Europa anzuführen und zu gestalten. Nicht umsonst sei er das Modell für internationale Organisationen in Westeuropa nach dem Zweiten Weltkrieg gewesen.

Zwar sei der Europarat auch deshalb gegründet worden, um Deutschland in die westliche Staatengemeinschaft einzubinden und künftige Sonderwege zu unterbinden, doch habe er gleichzeitig der Bundesrepublik Deutschland ein erstes internationales Forum geboten.

Im Rahmen des Europarates seien wichtige Anstöße zur Regelung der Saarfrage gegeben worden; außerdem habe die gleichberechtigte Mitwirkung im Europarat die Änderung des Besatzungsstatuts erforderlich gemacht, die schließlich mit dem Deutschlandvertrag von 1952 und den Pariser Verträgen von 1955 erfolgte.

Zum Abschluß der Veranstaltung behandelte der Vortrag von Prof. Dr. *Eckart Klein* das „Thema Menschenrechte in Europa“.

Einleitend wies *Klein* darauf hin, daß es in Europa nicht nur auf horizontaler, sondern auch auf vertikaler Ebene eine Vielzahl von Grundrechtsräumen und Schutzmechanismen gebe. Seine Ausführungen konzentrierten sich im folgenden aber auf die Europäische Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten vom 4. November 1950 (EMRK).

*Klein* erläuterte unter Hinweis auf die steigenden Verfahrenszahlen die Reform des Straßburger Rechtsschutzes durch das 11. Zusatzprotokoll zur EMRK, das am 1. November 1998 in Kraft trat.

Die inhaltliche Ausformung des Menschenrechtsschutzes in Europa entwickelte *Klein* anhand zahlreicher Beispiele aus der Rechtsprechung der Straßburger Organe. Neben dem Öztürk-Fall (kostenloser Dolmetscher auch im Ordnungswidrigkeitsverfahren) und dem Soering-Fall (keine Auslieferung wegen drohenden Todeszellsyndroms) stellte er die Rechtsprechung zur überlangen Verfahrensdauer dar und zeichnete die Rechtsprechungsänderung hinsichtlich der Berufsverbote im öffentli-

chen Dienst für Anhänger radikaler Parteien (Fälle Glasenapp und Kosiek einerseits, Vogt andererseits) nach.

Abschließend ging *Klein* auf das Verhältnis der EMRK zu den anderen Rechtsgewährleistungen der nationalen, regionalen und internationalen Ebenen ein.

In der anschließenden Diskussion wurde unter anderem das Problem der überlangen Verfahrensdauer - auch mit Blick auf den Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte selbst - angesprochen. Andere Fragen kreisten um das Problem des einstweiligen Rechtsschutzes bei drohender Todesstrafe, speziell im Fall des Kundenführers Öcalan.

### Informationen aus dem MenschenRechtsZentrum der Universität Potsdam

#### *Menschenrechtsausschuß*

Prof. Dr. iur. Eckart Klein nahm vom 22. März bis zum 9. April an der 65. Sitzung des Menschenrechtsausschusses nach dem Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte in New York teil. Auf der Tagesordnung des Gremiums standen die periodischen Staatenberichte von Chile, Costa Rica, Kambodscha, Kamerun, Kanada und Lesotho. Ausserdem wurden Individualbeschwerden behandelt und die Allgemeine Bemerkung (General comment) zu Art. 12 des Paktes (Freizügigkeit) erneut beraten; die Beratungen über Entwürfe Allgemeiner Bemerkungen zu Art. 3 (Gleichheit von Mann und Frau) und Art. 4 (notstandsfeste Verbürgungen) wurden begonnen.

Die 66. Sitzung wird vom 12. bis zum 30. Juli 1999 in Genf stattfinden. Der Ausschuß wird sich dann mit den Berichten von Kuwait, Mexiko, Polen, der Republik Korea und Rumänien befassen. Es ist geplant, die Allgemeine Bemerkung zu Art. 12 des Paktes auf dieser Sitzung zu verabschieden.

#### *50 Jahre Europarat*

Gemeinsam mit dem Bildungswerk Potsdam der Konrad-Adenauer-Stiftung veranstaltete das MenschenRechtsZentrum am 5. Mai 1999 in Potsdam eine Tagung zum Thema „50 Jahre Europarat – Gründungsvisionen und Bilanz“. Der ausführliche Tagungsbericht findet sich ab S. 62.

---

### Neuerscheinungen

---

Die Schriftenreihe des MenschenRechtsZentrums der Universität Potsdam wird demnächst um Band 6 erweitert werden. Es handelt sich um eine von Prof. Dr. Dietrich Rauschnig betreute Göttinger Dissertation, die Frau *Katja Wiesbrock* unter dem Titel „Internationaler Schutz der Menschenrechte vor Verletzungen durch Private“ vorgelegt hat.

Mittlerweile ist der gemeinsam von *Kay Hailbronner* und *Eckart Klein* herausgegebene Tagungsband „Einwanderungskontrolle und Menschenrechte – Immigration Control and Human Rights“ bei C.F. Müller (Motive, Texte, Materialien, Bd. 86, ISBN: 3-8114-8599-7) erschienen.

Im März erschien Heft 2 der Studien zu Grund- und Menschenrechten. Unter dem Titel „Menschenrechte für alle – 50 Jahre Allgemeine Erklärung der Menschenrechte“ gibt es drei der im Rahmen unserer letztjährigen Veranstaltungsreihe gehaltenen Vorträge wieder.

---

### 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.

---

### Förderverein

---

Der Verein der Freunde und Förderer des MenschenRechtsZentrums der Universität Potsdam e.V. besteht seit 1995 und hat inzwischen 56 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 ein Bücherkauf 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.

Die Vereinsmitglieder werden zweimal jährlich in einem 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 Dirk Engel  
„Förderverein“  
MenschenRechtsZentrum der Universität Potsdam  
Heinestraße 1  
14 482 Potsdam

oder telefonisch unter 03 31 - 70 76 72. 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: 101 207 60.

### Projekte

Vom 1. bis 3. Juli 1999 wird ein international besetztes Kolloquium des MenschenRechtsZentrums der Universität Potsdam aktuelle Fragen der menschenrechtlichen Schutzpflichten erörtern. Unter dem Titel „*The Duty to Protect and to Ensure Human Rights*“ werden Experten in einer ersten Stufe rechtsvergleichend die nationalen Entwicklungen in Deutschland, in osteuropäischen Staaten, den USA und in Israel diskutieren, bevor die Erörterung auf der regionalen Ebene (Europa - Europarat und Europäische Union - und Amerika) sowie schließlich im universellen Bereich (Internationaler Pakt für bürgerliche und politische Rechte, Antifolterkonvention) fortgeführt wird. Es geht also um die Zusammenführung von bislang nur - und dies zum Teil auch nur ansatzweise - isoliert gewonnenen und vorliegenden Erkenntnissen, die zu einer insgesamt besseren Einsicht in den Stand des nationalen und internationalen Menschenrechtsschutzes - die ja dasselbe Ziel verfolgen - und ihrer Weiterentwicklung führen soll.

Aus Anlaß des fünfjährigen Bestehens des MenschenRechtsZentrums der Universität Potsdam wird im Juli ein „Forschungsbericht 1994-1999“ präsentiert werden.

Es ist geplant Am 26. November aus Anlaß des zwanzigsten Jahrestages der Verabschiedung des Übereinkommens zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau (CEDAW) eine Tagesveranstaltung wird das MenschenRechtsZentrum der Universität Potsdam durchführen. Nach Referaten am Vormittag - u.a. von Dr. *Hanna Beate Schöpp-Schilling*, Mitglied im CEDAW-Ausschuß, und von Prof. Dr. *Eckart Klein*, Direktor des MRZ - soll am Nachmittag eine öffentliche Podiumsdiskussion mit Vertretern aus Politik, Verwaltung, Zivilgesellschaft und Wissenschaft stattfinden.

## Kalender

2./3. Juli 1999

### Protecting people in times of war

Die internationale Veranstaltung wird von „Médecins du Monde“ organisiert und will den Dialog zwischen Repräsentanten der Zivilgesellschaft, Internationalen Organisationen und politischen Entscheidungsträgern befördern, um die Lage der Zivilbevölkerung in kriegesischen Auseinandersetzungen zu verbessern.

Grande Arche de la Défense, Paris

Anmeldung und weitere Informationen unter: 00 33 - 1 - 44 92 - 13 29 (Tel.) / - 13 62 (Fax)  
sowie über: <http://www.nirvanet.net/warvictims>

## Transformation in Guatemala:

### Wie mit der Arbeit der „Wahrheitskommission“ umgegangen wird

Norman Weiß

Nach jahrzehntelangem Bürgerkrieg unterzeichneten Regierung und Guerilla in Guatemala zunächst im Jahr 1991 ein Friedensabkommen. Zu der damit eingeleiteten Lösung des inneren Konflikts, der das Land 36 Jahre lang zerrissen und an einer wirtschaftlichen und politischen Entwicklung gehindert hatte, gehörte auch die Einsetzung einer „Wahrheitskommission“ durch das Abkommen von Oslo 1996, die die Vergangenheit aufarbeiten sollte.

Diese „Kommission für die historische Aufklärung“ der Verletzung der Menschenrechte und der Gewalttaten wurde von dem deutschen Völkerrechtslehrer Prof. Dr. *Christian Tomuschat* aus Berlin geleitet (vgl. den Bericht über die Veranstaltung am 14. November 1998 mit Prof. *Tomuschat* in Potsdam, in: MRM 1999, S. 30f.). Die Kommission arbeitete insgesamt achtzehn Monate. Während ihrer Tätigkeit stellte die unzureichende finanzielle Ausstattung ein großes Problem dar. Neben dem Geldmangel trat aber auch die schwierige Zusammenarbeit mit den guatemaltekischen Behörden und der Regierung.

So hatte die Regierung im Januar 1998 Vorwürfe Tomuschats über mangelnde Kooperation als „Überschreitung seiner Befugnisse“ zurückgewiesen und ihn daran erinnert, daß er „sich auf seine Funktionen beschränken“ müsse. Bei einem bürgerkriegsähnlichen Konflikt sei es „logisch, daß kaum Aufzeichnungen über Übergriffe auf beiden Seiten vorhanden“ seien, entgegnete der Regierungssprecher auf Tomuschats Erklärung, die Regierung habe Informationen über Massaker und Verschwundene nicht angemessen weitergereicht.

Der Abschlußbericht der Kommission wurde am 26. Februar 1999 in Guatemala-Stadt übergeben. Auf rund 3.400 Seiten enthält der Bericht ein zentrales Stück Landesgeschichte: Er dokumentiert anhand von Aussagen der Opfer die Verfolgung der Maya-Bevölkerung, die Verantwortlichkeit der Armee und die Verwicklung des amerikanischen Auslandsgeheimdienstes (CIA).

Die Reaktionen fielen unterschiedlich aus: Der Präsident der Vereinigten Staaten von Amerika, *Bill Clinton*, bezeichnete bei einem Besuch am 11. März die „Unterstützung von Militärs und Geheimdiensten, die in Gewalt und weit verbreitete Repression verwickelt waren“, als „Fehler [, der] sich nicht wiederholen darf“. Er sicherte den Opfern und ihren Angehörigen Hilfe zu.

Demgegenüber haben sich der heutige und einige der früheren Staatschefs zurückhaltend geäußert. Der General *Rios Montt* wies jede persönliche Verantwortung zurück und unterstrich, daß er stets bemüht gewesen sei, staatliche Übergriffe im Kampf gegen die Guerilla zu begrenzen. Der amtierende Präsident *Arzú* ließ bereits in einer vorläufigen Stellungnahme wissen, daß seine Regierung nicht daran denke, die Rolle der Armee nun genau zu untersuchen. Am 16. März rückte die Regierung dann eine ganzseitige Anzeige in zwei guatemaltekische Tageszeitungen. Darin ging sie nur auf einen Teil der Vorschläge und Feststellungen der Kommission ein; konkrete Verpflichtungen sind nur in Ansätzen erkennbar.

Um die Arbeit der Kommission nicht auf die - äußerst wichtige - Dokumentation des Geschehenen zu beschränken, bleiben weitere Maßnahmen unerlässlich. Hierzu gehören unter anderem die Einsetzung einer Untersuchungskommission, die der Rolle des Militärs detailliert nachgeht, und eine Öffnung der Massengräber, um den Opfern eine würdige letzte Ruhe zu ermöglichen.

Ralf Weber, *Extremtraumatisierte Flüchtlinge in Deutschland, Asylrecht und Asylverfahren*, Frankfurt / New York 1998, ISBN: 3-593-36118-3, 225 S., 39,80 DM.

Der Autor ist Diplompsychologe und Mitarbeiter im Berliner Behandlungszentrum für Folteropfer e.V. (BFO).

Die vorliegende Studie nimmt die am 30. Juni 1993 erfolgte Neuregelung des Grundrechts auf Asyl in Artikel 16a GG zum Anlaß, die Praxis des Asylverfahrens in einem sehr wichtigen Verfahrensabschnitt kritisch zu beleuchten. Im Vorwort formuliert der Autor die folgenden Fragen, denen er mit seiner Untersuchung nachgehen möchte:

- Ist die notwendige Sorgfalt und Gründlichkeit bei der Sachverhaltsermittlung gewährleistet?
- Findet im Asylverfahren ein sensibler Umgang mit extremtraumatisierten Flüchtlingen statt?
- Auf welcher methodischen Grundlage bewertet das Bundesamt die Glaubwürdigkeit von Personen bzw. Folterschilderungen?
- Welche Faktoren beeinflussen in Asylverfahren eine annähernd zutreffende Einschätzung?
- Sind die diskrepanten Abweichungen bei der „Glaubwürdigkeitsbewertung“ auf individuelle Fehleinschätzungen zurückzuführen oder können grundsätzliche, konzeptionelle Unterschiede bei der Ausbildung des Bewertungsprozesses nachgewiesen werden?

Der Autor hat die von ihm aufgeworfenen Fragen unter Heranziehung von Patientenakten des Berliner BFO aus dem Jahre 1995 zu beantworten versucht sowie ergänzende Interviews mit Folterüberlebenden und weitere Feldforschungen durchgeführt. Anliegen seiner Studie ist es, spezifische Hemmnisse und Beeinträchtigungen herauszuarbeiten, um die „Unsichtbarkeit und die Nichtbeachtung der Bedürfnisse extremtraumatisierter Flüchtlinge zu durchbrechen“ (S. 15).

### Asylrechtslage und -praxis

In den ersten drei von insgesamt sechs Teilen liefert der Autor die notwendigen Begriffsklärungen, erläutert die Rechtslage vor und nach der Änderung von Artikel 16 GG, referiert die hierzu ergangene Rechtsprechung und schildert den Ablauf des Asylverfahrens.

Dabei äußert *Weber* heftige Kritik am geltenden Asylrecht und der derzeitigen Praxis. Der Ton seiner Analyse spricht für sich.

Er kommt zu dem Schluß, daß die deutsche Asylpolitik seit den siebziger Jahren „von einem Klima der Abschreckung und Abschottung“ (S. 51) gekennzeichnet sei. Sämtliche gesetzgeberischen und verwaltungstechnischen Maßnahmen dienten nur dem Zweck, „die Lebensbedingungen der nach Deutschland Fliehenden zu erschweren und ihren Aufenthalt so unangenehm wie möglich“ (S. 51) zu gestalten. *Weber* geht mit der „kantherischen Innenpolitik“ scharf ins Gericht und wirft der Bundesregierung vor, für den Tod von über 80 Flüchtlingen während der Jahre 1993 - 1998 verantwortlich zu sein, die bei der Einreise nach Deutschland oder an der Staatsgrenze eines unnatürlichen Todes gestorben sind.

### Stand der internationalen Folterforschung

Im vierten Teil erläutert der Autor den Stand der internationalen Folterforschung. Er erläutert dabei zunächst einen Funktionswandel beim Folttereinsatz und beschreibt die mit der Folter verfolgten Ziele. In diesem Zusammenhang weist er daraufhin, daß nicht mehr das Erlangen von Geständnissen oder Informationen im Vordergrund stehe. Vielmehr gehe es um die Zerstörung der Persönlichkeit des Folteropfers, dessen zukünftige politische Betätigung ausgeschlossen werden solle; gleichzeitig setze man auf einen Abschrek-

kungseffekt. Folter stelle solcherart ein Herrschaftsmittel dar.

Er erläutert Spezifika der geschlechtsspezifischen Verfolgung und weist auf die damit verbundenen besonderen Erniedrigungen hin.

Sodann beschreibt er, welche Wirkung Folter auf Psyche und Körper ausübt und wie die Opfer unmittelbar darauf reagieren. *Weber* geht in diesem Zusammenhang auf das Phänomen der Extremtraumatisierung ein: Eine von Menschen verursachte, für das Opfer existenzbedrohende und in keiner Weise steuerbare Extremsituation führt zu einem Trauma. Er beschreibt typische Abwehrmechanismen, die alle darauf hinauslaufen, daß das Opfer - um das Un-erträgliche seiner Situation bewältigen zu können - über verschiedene Stufen versucht, Körper und Geist voneinander zu trennen. Häufig wird eine Solidarisierung und Identifikation mit dem Täter aufgebaut. Nachdem die eigentliche Foltersituation vorüber ist, entwickeln die Folterüberlebenden ausgeklügelte Verdrängungsmechanismen.

*Weber* weist auf die kurz- bis langfristigen Folgen von Folterungen hin und beschreibt eindringlich somatische, physische und soziale Auswirkungen und Folgen von Folterungen.

In einem weiteren Schritt werden die psychosozialen Auswirkungen des Exillebens beleuchtet. Dabei geht der Autor auf das in der Lagerunterbringung schlummernde Konfliktpotential ebenso ein wie auf mögliche kumulative und retraumatisierende Auswirkungen. Schließlich erläutert er bestimmte Exilsymptome.

Dieser Teil schließt mit Ausführungen über die Existenz eines „Folter-Syndroms“ und die Nachweisbarkeit von Folterungen. *Weber* erläutert die *Posttraumatic Stress Disorder* (PTSD), einen Symptomenkomplex, mit dem Menschen weltweit in vergleichbarer Weise auf Extremtraumatisierungen reagieren. Er weist aber darauf hin, daß PTSD ursprünglich „auf psychische Auffälligkeiten von TäterInnen, die sich überwiegend

nach aktiver Beteiligung an kriegerischen Handlungen ausformten“ (S. 102) (= US-Soldaten nach dem Vietnamkrieg) bezogen sei. Außerdem sei PTSD gegenüber der besonderen Situation von Folterüberlebenden zu unspezifisch. Nicht immer seien Folterungen körperlich nachweisbar. Schilderungen der Überlebenden seien aus den vorgenannten Gründen oft nicht geeignet, das Mißtrauen der Behörden zu überwinden. Daß dort die notwendigen psychologisch-medizinischen Kenntnisse fehlten, führe zwangsläufig dazu, daß die Glaubhaftigkeit der Aussagen angezweifelt werde.

### Aktenanalyse und Rolle der Beteiligten

Das zweite Kernstück der Arbeit, Teil 5, bietet eine empirische Analyse von 40 Asylanhörungsprotokollen und Asylentscheidungen.<sup>1</sup> Unter dem Hinweis, daß Menschen, die Folter und Verfolgung überlebt haben, zwangsläufig und ohne dies bewußt kontrollieren zu können, unter Beeinträchtigungen im Erinnerungs- und Aussagevermögen leiden, andererseits aber lückenhafte, sich widersprechende oder verworrene Darstellungen der Verfolgungsbiographie als Beleg für Falschaussagen und unglaubwürdige Auskünfte gelten, hält *Weber* die Vorgaben des Asylverfahrensgesetzes größtenteils mit den neuesten Erkenntnissen der Folterforschung für unvereinbar. Die empirische Auswertung soll untersuchen, ob dieser Widerspruch „wenigstens bei der täglichen Durchführung von Asylanhörungen und Asylentscheidungen aufgelöst wird“ (S. 116).

*Weber* wertete vierzig Patientenakten des BFO aus, in denen mindestens ein Anhörungsprotokoll, ein Asylbescheid (des Bundesamtes) und ein zu diesem Zeitpunkt bereits abgegebenes Gutachten des BFO zur Verfolgungsbiographie enthalten waren.

<sup>1</sup> Dazu bereits: *Ralf Weber & Sepp Graessner*, Umgang mit Folteropfern im Asylverfahren, Berlin 1996, 33 S.

Nach einer Darstellung der gewählten Methode präsentiert er die Ergebnisse (S. 131-146). Hinsichtlich der Anhörungen ermittelt er, daß in nur 35% der Fälle nach dem aktuellen Gesundheitszustand gefragt worden sei, obwohl manche Antragsteller von sich aus auf gesundheitliche Probleme hinwiesen oder den Akten entsprechende ärztliche Bescheinigungen beilagen. Aus allen Anhörungsprotokollen entnimmt *Weber*, daß extremtraumatisierende Tatbestände wie Haft, Schläge oder sexueller Mißbrauch vorlägen. Auffällig sei auch die durchschnittlich eher kurze Dauer der Anhörung und die Knappheit der gesetzlich vorgeschriebenen Rückübersetzung des Protokolls in die Sprache des Antragstellers.

Bei den Asylentscheiden des Bundesamtes stellt er fest, daß die Foltererlebnisse häufig gar nicht gewürdigt oder ohne nähere Begründung als irrelevant oder die Schilderung als unglaublich bezeichnet würden.

*Weber* kritisiert außerdem, daß die Ablehnungsbescheide (dreißig der von ihm untersuchten vierzig Fälle wurden abgelehnt) sich überwiegend nur oberflächlich mit dem individuellen Verfolgungsschicksal des jeweiligen Antragstellers befassen. Statt dessen bestünden die Bescheide zum überwiegenden Teil aus allgemein gehaltenen Hinweisen, nicht fallbezogenen rechtlichen Wertungen und sich wiederholenden Textbausteinen.

*Weber* arbeitet aus den Akten Kriterien für die Glaubhaftigkeit der Aussage und die Glaubwürdigkeit des Antragstellers heraus, die im wesentlichen dem entsprechen, was grundsätzlich für die Bewertung von Zeugenaussagen vor den Gerichten gilt. Nach *Weber* genügt dies den spezifischen Anforderungen nicht, die an die Bewertung von Aussagen Folterüberlebender zu stellen sind.

Dies, so die Erkenntnisse des sechsten Teils, gelte auch für die Rolle der Beteiligten: die Auswertung der Verfahrensakten zeige in erschreckender Deutlichkeit, daß

nicht auf die Person des Antragstellers in hinreichender Weise eingegangen werde. So haben nach den Erkenntnissen *Webers* vor allem jüngere und weibliche Asylbewerber geringere Anerkennungschancen. Auch ein niedrigeres Bildungsniveau wirke sich in der Regel negativ aus. Besonders schwerwiegend für die Antragsteller sei eine Kombination dieser Faktoren.

Er weist auch auf die Probleme hin, die durch die sprachliche Vermittlung der Anhörung durch Dolmetscher entstehen (können). Zum einen sei eine hinreichende berufliche Qualifikation nicht immer erkennbar, zum anderen wirke sich die zusammenfassende Übertragung des Sachvortrages, die ihrerseits vom anhörenden Beamten erneut zusammengefaßt wird, vergrößernd auf das individuelle Verfolgungsschicksal aus.

### Schlußfolgerungen

Er zieht folgendes Fazit: es sei davon auszugehen, daß mindestens 20 % der Flüchtlinge in Deutschland traumatisiert seien. Dies mache es dringend erforderlich, daß ein behutsamerer Zugang zu den Biographien der Flüchtlinge erfolge, als dies bisher in der Praxis des Asylverfahrens geschehe. Das Asylverfahrensgesetz enthalte sich insoweit jeder Regelung. *Weber* wiederholt seine Zweifel, daß extremtraumatisierte Flüchtlinge ihre Verfolgungserlebnisse im Rahmen eines Asylverfahrens offenbaren können und daß diese mit der gebührenden Sorgfalt und Sensibilität behandelt werden. Aus den Protokollen liest er ein „sichtliches Desinteresse an einigen Verfolgungsschicksalen“ (S. 178) ab. Seiner Ansicht nach finden asylsuchende Folteropfer beim Bundesamt für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge kaum Gehör, auch dann nicht, wenn sie massiv gefoltert wurden. *Weber* weist daraufhin, daß das Bundesamt bei 75 % der untersuchten Folderschicksale selbst extreme Mißhandlungen und Folterungen nicht als Indizien einer „politischen“ Verfolgung angesehen habe. Darüber hinaus sei bei 90 % der abgewiesenen Asylgesuche Folter noch nicht

einmal als Abschiebungshindernis berücksichtigt worden. Hieraus zieht er den Schluß, daß „dramatische Erlebnisse im Herkunftsland und auf der Flucht [...] demnach nicht die Rolle im Asylverfahren [spielen], die ihnen eigentlich zukommen müßte“ (S. 178).

Weber weist darauf hin, daß den Flüchtlingen eine dramatische Erfahrung nur selten anzusehen sei. Es sei selbstverständlich, bei der Begegnung mit fremden Schicksalen und Personen von „BehandlerInnen“ wie auch „Anhörer- und EntscheiderInnen“ des Bundesamtes einen sensibler und professioneller Umgang zu erwarten. Daher müsse die Grundannahme oder der Verdacht, es könne sich bei den Gesprächspartnern um durch Verfolgung, Folter oder Flucht traumatisierte Menschen haben, die Begegnung und die eigenen Handlungen und Gesten bestimmen. Statt dessen würden Ängste vor einer Wiederholung der erfahrenen Folterung nicht einmal bei der Prüfung von Abschiebungshindernissen entsprechend wahrgenommen. Dies hält Weber für unverantwortlich und weist in diesem Zusammenhang auf die stetig wachsende Zahl von Selbstmorden und Selbstmordversuchen in Flüchtlingslagern und Abschiebegefängnissen hin. Zudem könne es retraumatisierend wirken, wenn Foltererlebnisse vorschnell negiert, angezweifelt oder als irrelevant eingestuft würden. Eine sinnvolle Verarbeitung des Foltertraumas sei ohne die Anerkennung der Leiden nicht möglich. Das Asylverfahren sei jedoch ganz anders geprägt, so nehmen die Mitwirkenden durch „ständige Vorhalte, Unterbrechungen, Zurechtweisungen und Zweifel [...] Retraumatisierungen billigend in Kauf“ (S. 179).

Der Nutzen des Buches liegt in der konzentrierten Darstellung von Folterfolgen und ihrer Auswirkungen auf das Verhalten der Antragsteller im Asylverfahren. Daß es in hohem Maße partiisch ist, mindert diesen Nutzen nicht, doch leidet die Überzeugungskraft durch den Ton des Werkes.

(Norman Weiß)

Gerhart Baum / Eibe Riedel /  
Michael Schaefer (Hrsg.)

### Menschenrechtsschutz in der Praxis der Vereinten Nationen

1998, 314 S.,

brosch. 49.- DM, ISBN: 3-7890-5746-0

geb. 69.- DM, ISBN: 3-7890-5805-X

NOMOS-Verlagsgesellschaft, Baden-  
Baden

Der Sammelband beleuchtet, inwieweit den abstrakten Buchstaben der Menschenrechte in den letzten 50 Jahren Geist und Leben eingehaucht wurde. Der Schwerpunkt der Beiträge liegt entsprechend auf den Problemen ihrer Durchsetzung.

(Auszug aus dem Verlagsprospekt).

dann:

*Eckart Klein*, Fall Faurisson zur Holocaust Lüge — Die Arbeit des Menschenrechtsausschusses zum Schutz bürgerlicher und politischer Rechte

## Kurzgefaßt: Menschenrechte aktuell

### Juristischer Angriff gegen NATO ohne Erfolg

**E**rfolglos war die juristische Offensive der jugoslawischen Regierung. Beim Internationalen Gerichtshof in Den Haag (IGH) hatte sie im Wege vorläufigen Rechtsschutzes gefordert, einen Stop der Luftangriffe anzuordnen und die zehn daran beteiligten NATO-Staaten, darunter Deutschland, zur Zahlung von Schadensersatz zu verpflichten. Jugoslawien beschuldigte die NATO, in vielen Punkten das Völkerrecht zu verletzen. Der Hauptvorwurf: Die Angriffe verstießen gegen das in der UN-Charta niedergelegte Gewaltverbot. Außerdem greife die NATO zivile Ziele an, setze unzulässige Waffen ein und unterstütze die „Terrorgruppen“ der Kosovo-Albaner.

Der Gerichtshof hat den Antrag als unzulässig abgelehnt. Begründung: Ein Staat sei nur soweit vor dem IGH parteifähig, als er sich selbst der Gerichtsbarkeit des Tribunals unterworfen habe. Der NATO-Angriff begann am 24. März. Zu diesem Zeitpunkt hatte Jugoslawien noch keine Unterwerfungserklärung abgegeben. Dies geschah erst am 25. April zusammen mit der Einreichung der Klage: Zu spät.

Zu einer höchstrichterlichen Klärung der Frage, ob das gewaltsame Eingreifen in die Souveränität eines Staates zum Schutze von Menschenrechten - wie es von einigen Völkerrechtlern vertreten wird - rechtmäßig ist, ist es damit nicht gekommen. Dennoch erlaubte sich der Gerichtshof eine Bemerkung zur Sache: Der NATO-Einsatz werfe „sehr ernste Fragen des internationalen Rechts auf“. Diese wird der IGH doch noch beantworten müssen. Denn abgewiesen hat es nur die Eilanträge Jugoslawiens und die Klagen gegen die USA und Spanien. Eine Entscheidung in der Hauptsache gegen die anderen Mitgliedstaaten steht damit noch aus.

### Vierzig plus Eins

**41** Mitglieder zählt der Europarat seit dem 27. April 1999. An diesem Tag wurde der Beitritt Georgiens vollzogen. Zu den Bedingungen, die Georgien für den Beitritt akzeptiert hat, gehören die Ratifizierung der EMRK innerhalb eines Jahres sowie deren Protokolle Nr. 1 (Eigentumsschutz), 4 (Freizügigkeit), 6 (Abschaffung der Todesstrafe) und 7 (ne bis in idem), des Rahmentabübereinkommens zum Schutz nationaler Minderheiten und der Europäischen Charta der Regional- oder Minderheitensprachen. Georgien hatte die Mitgliedschaft am 14. Juli 1996 beantragt.

### Anti-Folter-Komitee kritisiert deutsche Abschiebepaxis

**U**nangemessene Gewalt - so der Ende Mai 1999 vorgelegte Jahresbericht des Anti-Folter-Komitees des Europarates - wendeten deutsche Behörden bei der Abschiebung von Ausländern am Frankfurter Flughafen an. Bei einer dreitägigen Inspektion im Mai 1998 seien der Delegation mehrere Fälle von Mißhandlung durch Beamte des Bundesgrenzschutzes vorgetragen worden. Besorgniserregend sei insbesondere die unzureichende Aufklärung der Vorwürfe und die häufige Einstellung von Ermittlungsverfahren gegen beteiligte Beamte. Außerdem müsse sichergestellt werden, daß alle Asylbewerber einen Verteidiger und Angehörige benachrichtigen dürften.

Unmittelbar nach der Veröffentlichung des Ausschlußberichtes ereignete sich erneut ein tra-

gischer und bisher ungeklärter Fall am Frankfurter Flughafen. Ein 30jähriger Sudanese kam bei seiner Abschiebung ums Leben. Bei seinem Tod trug er einen Motorradhelm, Hände und Füße waren gefesselt. Nach Auskunft des Innenministeriums handelt es sich dabei um ein durchaus übliches Mittel, um einen Abschiebehäftling vor Kopfverletzungen und die Beamten vor Bissen zu schützen.

Eine Obduktion ergab keinen weiteren Aufschluß über die Todesursache. Bundesinnenminister Schily ordnete eine sorgfältige Prüfung an und setzte bis auf weiteres alle Abschiebungen per Flugzeug aus, „bei denen mit Widerstand des Betroffenen zu rechnen ist“.

---

### Öcalan-Prozeß - Gradmesser für die türkische Demokratie

---

**R**echtsstaatliches Verfahren oder politischer Schauprozeß? Am 31. Mai hat der Strafprozeß gegen den Kurdenführer Öcalan auf der Gefängnisinsel Imrali begonnen. Zwei der Anwälte Öcalans legten unmittelbar nach Prozeßbeginn ihr Mandat nieder. Begründung: Ein rechtsstaatliches Verfahren sei nicht gewährleistet. Insbesondere verstoße die Zusammensetzung des Gerichts - dem Staatssicherheitsgericht gehört eine Militärrichter an - gegen die Europäische Menschenrechtskonvention. Eine konventionskonforme Gerichtsreform wurde von türkischen Politikern zwar diskutiert. Die von Öcalans Anwälten geforderte Aussetzung des Verfahrens hat das Gericht aber abgelehnt.

Bei einer als sicher geltenden Verurteilung droht Öcalan die Todesstrafe, die völkerrechtlich nicht angreifbar ist. Das entsprechende 6. Zusatzprotokoll zur EMRK (Abschaffung der Todesstrafe) hat die Türkei nicht ratifiziert, ebenso nicht das entsprechende 2. Fakultativprotokoll zum Internationalen Pakt für bürgerliche und politische Rechte. Als Vertragsstaat der EMRK hat die Türkei aber ein faires Verfahren und die Unabhängigkeit der Richter zu garantieren. Zweifel an der Einhaltung dieser Verpflichtungen meldet amnesty international an: unter anderem habe Öcalan nur stark begrenzten und beobachteten Zugang zu seinen Anwälten. Die Organisation "Reporter ohne Grenzen" protestiert gegen massive Einschränkungen der Pressefreiheit.

---

### Kommissar für Menschenrechte

---

**N**un richtet auch der Europarat das Amt eines Menschenrechtskommissars ein. Der Europarat verfügt mit der EMRK seit 1950 über den weltweit ersten völkerrechtlichen Vertrag, der verbindlich einen Katalog von Menschenrechten festschreibt und einen - mittlerweile obligatorischen - Rechtsschutzmechanismus beinhaltet. Dem gerichtlichen Menschenrechtsschutz wird jetzt eine nicht-juristische Instanz zur Seite gestellt, die in den Mitgliedsländern die Achtung und Einhaltung der Menschenrechte sowie ihre Verankerung im öffentlichen Bewußtsein und im Bereich der Erziehung fördern soll.

Die Mitgliedstaaten des Europarates haben das Amt auf dem Gipfeltreffen der Staats- und Regierungschefs im Oktober 1997 in Straßburg konzipiert. Auf der 104. Sitzung des Ministerkomitees am 6. und 7. Mai 1999 wurde das Mandat des Kommissars für Menschenrechte verabschiedet.

Der Kommissar führt einen ständigen Dialog mit den Regierungen, Nichtregierungsorganisationen und anderen, dem Menschenrechtsschutz verpflichteten Einrichtungen, um die Ziele seines Mandats zu erfüllen. Ihm soll größtmögliche Unterstützung zuteil werden; formalisierte Verfahren sollen durch das Amt nicht begründet werden.

## Studien zu Grund- und Menschenrechten – NEUERSCHEINUNGEN

Demnächst erscheinen zwei neue Nummern unserer Studien zu Grund- und Menschenrechten:

### **Reichweite und Bedeutung des Refoulement-Verbots für Abschiebung und Auslieferung**

Bianca Hofmann

Der völkerrechtliche Grundsatz des Non-refoulement verpflichtet Staaten zur Zufluchtgewährung vor dem unmittelbaren Zugriff des Verfolgerstaates. Diese Pflicht beruht auf der Überzeugung der Staatengemeinschaft, daß keine Person in einen Staat zurückgeschoben werden darf, in dem ihr eine Verletzung fundamentaler Menschenrechte droht. Sie resultiert aus den elementaren Grundsätzen der Humanität in der Völkerrechtsgemeinschaft und der Pflicht zum Schutz der Menschenwürde.

Das Refoulement-Verbot ist in verschiedenen Konventionen und Auslieferungsverträgen unmittelbar oder mittelbar verankert. In der Arbeit erfolgt eine Einteilung in Flüchtlings- und Menschenrechtskonventionen sowie die Darstellung regionaler Besonderheiten. Einzelne Bestimmungen werden dabei analysiert, Vergleiche gezogen und damit Gemeinsamkeiten und Differenzen in bezug auf die Tatbestandsvoraussetzungen, Schranken und die daraus resultierende Bedeutung herausgearbeitet. Den Ausgangspunkt der Analyse bildet Art. 33 Abs. 1 des Abkommens über die Rechtsstellung der Flüchtlinge (1951). Aufgrund des effektiven Rechtsschutzsystems hat auf der europäischen Ebene Art. 3 EMRK (1950) besondere Bedeutung.

Anschließend wird untersucht, inwieweit dieses Prinzip bereits zu Völkergewohnheitsrecht erstarkt ist. Dafür wird eine Untergliederung in humanitäre Flüchtlinge, Personen i. S. des Art. 3 der UN-Folterkonvention und Flüchtlinge i. S. der Genfer Flüchtlingskonvention vorgenommen. Schließlich wird der Frage nachgegangen, welcher Rechtsanspruch sich für den einzelnen aus dem Refoulement-Verbot ergibt.

---

### **Die Bedeutung von Menschenrechtsklauseln für die Außenbeziehungen und Entwicklungshilfeabkommen der EG/EU**

Norman Weiß

Diese Studie will aufzeigen, welche Rolle der Achtung und Förderung der Menschenrechte in den Außenbeziehungen der Europäischen Union zukommt, und prüfen, welche Folgerungen daraus im innergemeinschaftlichen Bereich gezogen werden können.

Dazu wird zunächst ein Überblick über die Entwicklung Menschenrechtsschutzes in den Außenbeziehungen, insbesondere im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit der Gemeinschaft gegeben. Daran schließt sich eine Darstellung der Rechtfertigung dieser Politik an.

Die Würdigung ihrer heutigen Bedeutung wird auch Fragen der Überwachung und Rechtsfolgen von Verstößen einschließen. Schließlich werden mögliche Rückwirkungen auf die innergemeinschaftliche Menschenrechtspolitik diskutiert.

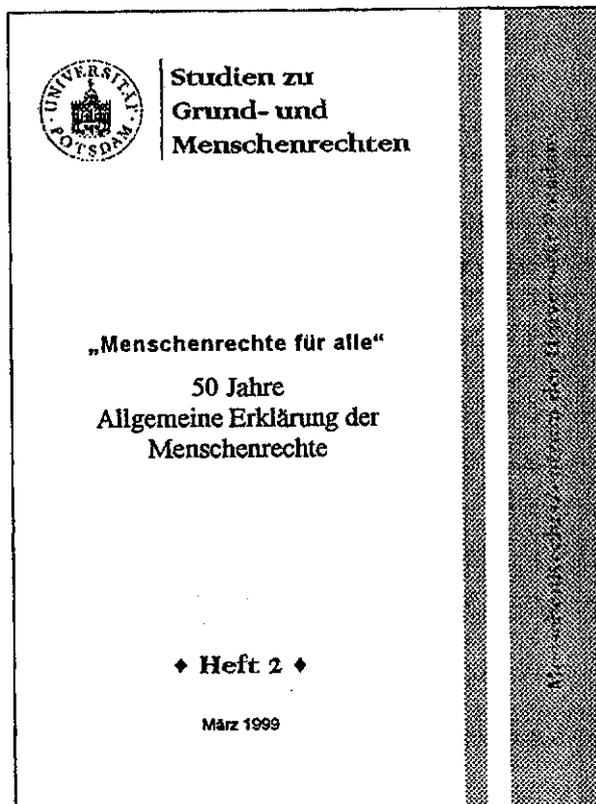
# Studien zu Grund- und Menschenrechten

Publikationsreihe des MenschenRechtsZentrums der Universität Potsdam

- seit Mai 1998 -

Mit dieser Reihe wird ein Forum für Forschungsarbeiten eröffnet, die sich mit Fragen des internationalen, regionalen und nationalen Menschenrechtsschutzes befassen. Die Studien nehmen Forschungsvorhaben des MenschenRechtsZentrums und Gastvorträge, die an der Universität Potsdam gehalten wurden, auf. Gegebenenfalls steht die Reihe auch externen Arbeiten offen.

SGM erscheinen in loser Folge; Hefte werden gegen eine Schutzgebühr von jeweils 10.- DM abgegeben.



ISSN: 1435 - 9154

### Bestellungen und weitere Informationen:

MenschenRechtsZentrum  
der Universität Potsdam  
Heinestraße 1, 14 482 Potsdam

Tel: 03 31 - 70 76 72      Fax: 03 31 - 71 92 99  
e-mail: [mrz@rz.uni-potsdam.de](mailto:mrz@rz.uni-potsdam.de)

<http://enterprise.rz.uni-potsdam.de/u/mrz/index.htm>

## Literaturempfehlungen

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 werden und mögliche Argumentationsmuster für andere Fälle vermittelt werden.

### Internationales Strafrecht

*Karl Doehring/Georg Ress*, Diplomatische Immunität und Drittstaaten. Überlegungen zur *erga omnes*-Wirkung der diplomatischen Immunität und deren Beachtung im Falle der Staatensukzession, in: AVR Bd. 37 (1999), Heft 1, S. 68-98 [Veröffentlichung eines Gutachtens zur Frage des Fortbestands diplomatischer Immunität nach der Auflösung eines Staates, anlässlich von BVerfGE 96, 68 (keine Immunität für einen ehemaligen DDR-Botschafter)].

### Internationaler Schutz der Menschenrechte

*Eckart Klein*, Universeller Menschenrechtsschutz - Realität oder Utopie?, in: EuGRZ 1999, S. 109-115 [zur Begründung und Implementierung menschenrechtlicher Verpflichtungen, insbesondere im Hinblick auf den Internationalen Pakt für bürgerliche und politische Rechte]. -

*Ursula A. O'Hare*, Realizing Human Rights for Woman, in: HRQ Vol. 21 (1999), No. 2, S. 364-402 [Funktion und Bedeutung des Committees on the Elimination of All Forms of Discrimination against Woman (CEDAW), Bedeutung des Zusatzprotokolls, Gewalt gegen Frauen als Menschenrechtsverletzung].

*Todd A. Howland*, Mirage, Magic or Mixed Bag? The United Nations High Commissioner for Human Rights' Field Operation in Rwanda, in: HRQ Vol. 21 (1999), No. 1, S. 1-55 [Field Operation als Instrument des internationalen Menschenrechtsschutzes, Einbindung in das System der UN, Aufgaben des Hochkommissars für Menschenrechte].

### EG-Recht

*Philip Alston/Joseph H.H. Weiler*, An 'Ever Closer Union' in Need of a Human Rights Policy, in: EJIL Vol. 9 (1998), No. 4, S. 658-723 [zur Notwendigkeit der Weiterentwicklung der Menschenrechtspolitik im Rahmen der Europäischen Union].

### EMRK

*Mark E. Villiger*, Das 11. Zusatzprotokoll in der Praxis - Neuerungen für Parteien und Anwälte und Anwältinnen, in: Schweizerische Zeitschrift für internationales und europäisches Recht, S. 79-95 [zur Struktur des neuen Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte, komprimierte Darstellung des Verfahrensablaufs von der Einreichung der Individualbeschwerde bis zur Durchführung des Urteils].

*Volker Schlette*, Europäischer Menschenrechtsschutz nach der Reform der EMRK, JZ 5/1999, S. 219-226 [kritische Anmerkungen zu einzelnen Neuregelungen].

### Ausländer-/Asylrecht, Familienrecht

*Silke Ruth Laskowski/Rainer Albrecht*, Das Kindschaftsrechtsreformgesetz und seine Bedeutung für familienbezogene Aufenthaltsrechte, in: ZAR 3/1999, S. 100-108 [zur Bedeutung des Umgangsrechts für das Ausländerrecht und über die Notwendigkeit der Anpassung des AuslG an das geänderte Kindschaftsrecht].

BVerfG, Beschluß vom 29. Oktober 1998, mit Anm. von *Dagmar Coester-Waltjen*, JZ 9/1999, S. 459-464 [erste Entscheidung des BVerfG in einem Kinderrückentführungsfall].