



# MenschenRechtsMagazin

Informationen • Meinungen • Analysen

Heft 3 - Juni 1997

Menschenrechtszentrum der Universität Potsdam



## Inhaltsverzeichnis

Editorial .....	4
Eckart Klein:	
Durchsetzbarkeit von Menschenrechten unter politischer Konditionalität: Rechtliche, politische und wirtschaftliche Zusammenhänge.....	5
Norman Weiß:	
Einführung in den Individualrechtsschutz nach der Anti-Folter-Konvention der Vereinten Nationen.....	10
Norman Weiß:	
Auswertung der Rechtsprechung des Ausschusses gegen die Folter (CAT) .....	15
Ekkehard Strauß:	
Abschließende Bemerkungen des Menschenrechtsausschusses zum Bericht Deutschlands gemäß Art. 40 CCPR (Übersetzung) .....	23
Ekkehard Strauß:	
„Süßmann“, Urteil vom 16. September 1996, EuGRZ 1996, 514 .....	26
Buchbesprechung .....	31
Tagungsbericht: Medien und Menschenrechte.....	33
Informationen, Kalender .....	36
Übersicht über wichtige völkerrechtliche Menschenrechtsverträge.....	39
Aktuelle Literaturhinweise .....	40

**Impressum**

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

Redaktion: Assessor Norman Weiß (weiss@rz.uni-potsdam.de)  
Assessor Ekkehard Strauß (strauss@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

Während der letzten Jahrzehnte machte die Normierung von Menschenrechten große Fortschritte. Demgegenüber ist die tatsächliche innerstaatliche Umsetzung und Befolgung der entsprechenden völkerrechtlichen Vorschriften nicht in gleichem Maße vorangekommen. Soll Menschenrechtsschutz nicht nur auf dem Papier stattfinden, stellt sich die Frage nach den Möglichkeiten äußerer Einwirkung auf Staaten, die mehr als andere zur Sorge Anlaß geben.

Das Völkerrecht ist aufgrund der souveränen Gleichheit der Staaten traditionell durchsetzungsschwach. Durchsetzungsmaßnahmen von außen sehen sich schnell dem Einwand der Einmischung in innere Angelegenheiten ausgesetzt. Der Beitrag „*Durchsetzbarkeit von Menschenrechten unter politischer Konditionalität: Rechtliche, politische und wirtschaftliche Zusammenhänge*“ erläutert die rechtlichen Grundlagen solcher Durchsetzungsmaßnahmen und bettet sie in politische und wirtschaftliche Zusammenhänge ein.

Das *MenschenRechtsMagazin* versucht, deutschen Rechtsanwendern die Bedeutung des internationalen Menschenrechtsschutzes näher zu bringen. Dazu werden sämtliche Individualbeschwerdeverfahren vorgestellt, mit denen der internationale Menschenrechtsschutz den nationalen Grundrechtsschutz ergänzt. Wir setzen unsere Beitragsreihe „Individualrechtsschutz unter den verschiedenen UN-Mechanismen“ fort; in dieser Ausgabe werden die Möglichkeiten nach dem Übereinkommen gegen die Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe vorgestellt.

Dieser Beitrag wird durch eine zusammenfassende Darstellung und Aufbereitung der bisher ergangenen Rechtsprechung des Ausschusses gegen die Folter ergänzt.

Dem Ziel praktischer Rechtsanwendung soll auch eine neue Reihe mit Urteilen des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte in Straßburg gegen Deutschland dienen. Die Urteile werden in umgekehrter chronologischer Reihenfolge vorgestellt und in die Rechtsprechung des Gerichtshofs eingeordnet. Soweit damit vorherige Fälle überholt sind, werden diese nur noch im Wege der Verweisung behandelt und nicht eigens aufgearbeitet.

Die Publizität der Arbeit des Menschenrechtsausschusses der Vereinten Nationen wird mit einer Übersetzung der allgemeinen Bemerkungen zum Staatenbericht Deutschlands, wie versprochen, unterstützt.

Auch dieses Heft enthält Hinweise auf Veranstaltungen des Menschenrechtszentrums der Universität Potsdam und anderer Institutionen. Auf vielfachen Wunsch bieten wir zu einzelnen Themen weiterführende Literaturhinweise an. Damit das *MenschenRechtsMagazin* den speziellen Anforderungen unserer Leser entspricht, sind wir auch weiterhin auf Anregungen angewiesen.



**Eckart Klein:**

## **Durchsetzbarkeit von Menschenrechten unter politischer Konditionalität: Rechtliche, politische und wirtschaftliche Zusammenhänge\***

### **I. Einführung**

Während die Normativierung der Menschenrechte auf nationaler und internationaler Ebene trotz aller im Einzelfall auftretenden Schwierigkeiten weit fortgeschritten ist und partiell vielleicht sogar schon einen problematischen Sättigungsgrad erreicht hat, kann eine entsprechende Einschätzung im Hinblick auf die Realisierung und Durchsetzung der Menschenrechte nicht vorgenommen werden. Gewiß sind auch hier große Fortschritte erzielt worden. Es gibt heute viele Staaten, in denen ein hoher Menschenrechtsstandard garantiert ist und im Fall nie ganz auszuschließender Verletzungen bereits durch die innerstaatlichen Organe Wiedergutmachung geleistet wird. Dennoch ist auch für diese Staaten, natürlich weit mehr noch für solche, deren nationale, rechtliche oder politische Ordnung den Menschenrechtsschutz nicht ausreichend gewährleistet, die internationale, völkerrechtliche Verpflichtung auf die Beachtung von Menschenrechten wichtig. Gleichzeitig ist klar, daß mit der geringeren internen Bereitschaft, Menschenrechte zu respektieren, die Frage nach Möglichkeiten äußerer Einwirkung auf diese Staaten drängender wird.

Nun ist das Völkerrecht - wegen der souveränen Gleichheit der Staaten - traditionell durchsetzungsschwach, und überdies wird gegen Durchsetzungsmaßnahmen von außen

sehr schnell der Einwand der Einmischung in innere Angelegenheiten erhoben. Davon abgesehen werden diese auf der Ebene des Völkerrechts angesiedelten Maßnahmen ja nicht im luftleeren Raum ausgeübt, sondern sind notwendiger Bestandteil eines sehr komplexen rechtlichen, politischen und wirtschaftlichen Beziehungsgeflechts, das zwischen dem Verletzterstaat und den auf Respektierung drängenden Staaten besteht. Um den Überblick wahren zu können, ist es in aller Kürze notwendig, die rechtliche Grundlage auszubreiten, auf der Maßnahmen zum Schutz von Menschenrechten ergriffen werden können.

### **II. Grundlagen und Durchsetzung von völkerrechtlichen Verpflichtungen**

#### **1. Vertragliche Verpflichtung**

Wir müssen zunächst streng unterscheiden danach, ob die menschenrechtlichen Verpflichtungen auf Vertrag oder allgemeinem Völkerrecht beruhen. In der Regel werden wir es mit vertraglichen Verpflichtungen zu tun haben; ich erinnere etwa an Verpflichtungen aus der Europäischen Menschenrechtskonvention oder dem Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte. Da ein Vertrag nur die Vertragsparteien bindet, folgt daraus, daß nur andere Vertragsstaaten von dem Verletzterstaat die

\* Der Beitrag geht auf einen Vortrag zurück, den der Verfasser am 24. April 1996 in Bonn auf der Tagung „Die Würde des Menschen ist unantastbar - Menschenrechte im interkulturellen Dialog“ gehalten hat. Der Vortragstil wurde beibehalten.

Einhaltung der Vertragspflichten einfordern und ggf. Maßnahmen zur Durchsetzung ergreifen dürfen. Innerhalb des Vertragsverhältnisses ist der Einwand des Eingriffs in innere Angelegenheiten zweifellos ungeschlüssig. Häufig sehen die Menschenrechtsverträge derartige Durchsetzungsmaßnahmen selbst vor. In der Praxis haben sich dabei vor allem das Staatenberichtssystem sowie die Staatenbeschwerde und die Individualbeschwerde etabliert, die vor einem unabhängigen Ausschuss oder gar einem veritablen Gericht erhoben werden können. Ein Gericht entscheidet verbindlich und verpflichtet den Verletzerstaat zur Einstellung der Verletzung und Wiedergutmachung; Ausschüsse sprechen eher Empfehlungen aus, die moralischen Druck auf den Verletzerstaat ausüben.

Zu Recht wird die Auffassung vertreten, daß die vertraglich vorgesehenen Durchsetzungsmittel nicht exklusiv sind, daß sie allerdings vorrangig eingesetzt werden müssen, bevor die Vertragsstaaten auf die allgemeinen völkerrechtlichen Mechanismen zurückgreifen dürfen.

## 2. Völkergewohnheitsrechtliche Verpflichtung

Die Frage, um welche Mittel es sich dabei handelt, wird auch aufgeworfen, wenn die menschenrechtliche Verbürgung nur auf allgemeinem Völkerrecht, also vor allem Völkergewohnheitsrecht, beruht und gegen den Verletzerstaat Durchsetzungsmaßnahmen ergriffen werden sollen. Zunächst ist zu sagen, daß nur fundamentale Menschenrechtsnormen - z. B. Genozid- und Folterverbot, Verbot unmenschlicher und erniedrigender Behandlung, völlige Rechtsschutzverweigerung und Diskriminierung aus rassistischen Gründen - vom allgemeinen Völkerrecht umfaßt sind. Der Umfang der Verpflichtungen ist insoweit also nicht sehr groß. Andererseits ist der Kreis der Staaten, die Respektierung dieser Verpflichtungen verlangen können, umfassend. Jeder Staat kann Respektierung verlangen. Der Ein-

wand, damit werde in die innerstaatlichen Angelegenheiten eingegriffen, ist auch hier unzulässig, da diese fundamentalen Menschenrechtsgarantien Normen erga omnes darstellen, die alle Staaten verpflichten und alle berechtigen.

Differenzierter ist die Frage zu beantworten, welche Durchsetzungsmittel in diesen Fällen zur Verfügung stehen. Grundsätzlich sind es die des allgemeinen Völkerrechts.

Jeder Staat kann offen oder still protestieren und auf die Rückkehr zu völkerrechtsgemäßem Verhalten drängen. Auch darüberhinausgehende Maßnahmen sind zulässig. Die Staaten können im Weg der Retorsion den Verletzerstaat unfreundlich behandeln, also etwa die Verlängerung eines Handelsabkommens oder die Einräumung der Meistbegünstigungsklausel ablehnen, oder sogar im Weg der Repressalie ihrerseits einen an sich völkerrechtswidrigen Akt vornehmen, wie z. B. die Nichteinhaltung bzw. Suspendierung eigener Vertragspflichten, z. B. aus einem Wirtschaftsabkommen, beschließen. Retorsion und Repressalie werden hier dem Verletzerstaat gegenüber als Beugezwang eingesetzt.

Auch die Staatengemeinschaft insgesamt, d. h. die Vereinten Nationen, oder in ihrem Auftrag Regionalorganisationen, können Gegenmaßnahmen ergreifen, die von allgemeinen Verurteilungen bis hin zu Embargobeschlüssen im wirtschaftlichen oder Kommunikationsbereich reichen können. Der Sicherheitsrat der Vereinten Nationen kann sogar solche Maßnahmen für alle Mitgliedstaaten verbindlich anordnen, wenn er die Menschenrechtsverletzungen zugleich als Gefährdung oder Bruch des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit beurteilt. Hierzu ist der Sicherheitsrat in der jüngsten Vergangenheit häufiger bereit gewesen. In diesen Fällen kann dann sogar der Einsatz von Streitkräften empfohlen oder angeordnet werden. Während solche militärischen humanitären Interventionen der Vereinten Nationen bei Friedensbruch oder -gefährdung allgemein als zulässig angesehen werden, werden entsprechende Maßnahmen

einzelner Staaten üblicherweise sehr zurückhaltend beurteilt, da sie häufig nur zur Verschleierung machtpolitischer Aktionen dienen.

### III. Einbettung von Durchsetzungsmaßnahmen in politische und wirtschaftliche Zusammenhänge

Vor diesem Hintergrund nun ist auf die eingangs getroffene und in der Formulierung unseres Themas bereits angedeutete Feststellung zurückzukommen, daß die von einzelnen Staaten oder der Staatengemeinschaft selbst ergriffenen Maßnahmen nicht zu isolieren sind, sondern sich in einem hochkomplexen Beziehungsgeflecht mit rechtlichen, wirtschaftlichen und politischen Elementen auswirken. Das Recht ist dabei nicht allein ausschlaggebend oder doch nur insoweit, als es dazu führen muß, daß das rechtlich Unzulässige unterbleibt. Wo es ein bestimmtes Verhalten für zulässig erklärt - also etwa die Anwendung wirtschaftlicher Gegenmaßnahmen -, wird die Frage, ob solche Gegenmaßnahmen tatsächlich zu ergreifen sind, von außerrechtlichen Erwägungen mitbestimmt. Allerdings sollte die Überlegung, daß jedenfalls schwere Menschenrechtsverletzungen nicht akzeptierbar sind, immer ein gewichtiger Abwägungstopos sein.

#### 1. Berücksichtigung im Rahmen rechtlicher Kontrolle

Die vorhin kurz geschilderten, in Menschenrechtskonventionen häufig vorgesehenen Ausschuß- oder Gerichtsverfahren versuchen im Rahmen ihres Anwendungsbereichs eine Entpolitisierung der Menschenrechtsdurchsetzung vorzunehmen. Die von diesen Gremien zu ergreifenden Maßnahmen hängen ausschließlich von rechtlichen Voraussetzungen ab - dem Tatbestand der Menschenrechtsverletzung und der Zuständigkeit des Gremiums nach Maßgabe der vertraglich geregelten Vorschriften.

Freilich wäre es blauäugig zu meinen, daß sich politische Meinungsverschiedenheiten nicht auch auf die rechtliche Interpretation auswirken könnten. So verhinderte es der Ost-West-Gegensatz bis zu Beginn der neunziger Jahre, daß der Menschenrechtsausschuß Defizite der Menschenrechtssituation im Anschluß an die Diskussionen des Rechenschaftsberichts eines Staates konkret feststellen konnte. Nur ganz allgemein konnte gerügt werden, daß in Vertragsstaaten bestimmte Realisierungsmängel auftreten. Heute hingegen verabschiedet der Ausschuß sehr dezidierte Stellungnahmen zu den einzelnen Staatenberichten. So hat der Ausschuß etwa auf der vergangenen New Yorker Session im März/April dieses Jahres bezüglich Guatemala die Unterlassung von Strafverfolgung gegenüber Menschenrechtsverletzern gerügt und bezüglich Nigeria die Aufhebung der zahlreichen Präsidialdekrete verlangt, die Individuen der staatlichen Gewalt gegenüber weitgehend schutzlos stellen, Habeas-Corpus-Rechte verletzen und von der Regierung abhängige Sondergerichte etablieren.

Natürlich weisen viele Staaten vor dem Ausschuß immer wieder darauf hin, daß sie aus wirtschaftlichen und finanziellen Gründen nicht in der Lage seien, ihren Vertragsverpflichtungen gerecht zu werden, z. B. ausreichenden Gefängnisraum zu schaffen oder für halbwegs akzeptable hygienische Verhältnisse dort zu sorgen. Dies ist vor allem ein großes Problem aller ehemals kommunistischen Staaten, auch der meisten Staaten der Dritten Welt. So stellte ein im Auftrag des Europarats verfaßter Bericht noch kürzlich fest, man müsse die Fähigkeit eines Dante oder Hieronimus Bosch besitzen, um adäquat beschreiben zu können, welche Verhältnisse in vielen russischen Gefängnissen herrschen. Der Menschenrechtsausschuß weist den wirtschaftlich motivierten Erklärungen und Entschuldigungen gegenüber stets darauf hin, daß sie keine Bedeutung haben können. Wirtschaftliche Notlage ist kein Grund zur Einschränkung von Freiheitsrechten. Die z. T. grauenhafte

Überfüllung der Gefängnisse rührt übrigens in der Regel daher, daß sehr großzügig verhaftet wird bei gleichzeitig äußerst schleppender Justiztätigkeit.

## 2. Abstimmung mit anderen Politikzielen

Wo die Durchsetzung der Menschenrechte politischen Instanzen, insbesondere den Regierungen der Staaten oder von ihnen kontrollierten Organen Internationaler Organisationen anvertraut ist, wäre es von Anfang an eine Illusion zu glauben, politische und wirtschaftliche Überlegungen (die ja auch kaum getrennt werden können) würden nicht eine wesentliche Rolle - neben rechtlichen Erwägungen - spielen. Hierfür gibt es auch durchaus plausible Gründe. Denn die Menschenrechtsverantwortung der Staaten ist nicht die einzige, die sie tragen, wenn gleich eine sehr gewichtige. Gewiß wäre es zu wünschen, daß die Staaten ihre Garantrolle noch stärker akzentuieren würden - nicht nur aus rein humanitär-altruistischen Erwägungen heraus, sondern weil der Zusammenhang von menschenrechtlich befriedigender Situation und Friedenswahrung mit Händen zu greifen ist und damit auch nationale Interessen sehr schnell und unmittelbar berührt sind. Gleichwohl bleibt richtig, daß ein Staat auch andere Interessen wahrzunehmen hat und daß er - jedenfalls auf Dauer - der Zustimmung seiner Bürger für seine Aktionen bedarf. Wer ehrlich ist, muß zugeben, daß die fehlende Bereitschaft von Regierungen, etwas jenseits papierner Proteste zu unternehmen, oftmals ihre Grundlage in der fehlenden Bereitschaft der Bevölkerung hat, das Risiko wirtschaftlicher oder arbeitsmarktpolitischer Einbußen zu tragen. Gleichwohl wünschte man sich manchmal mehr Überzeugungsarbeit der Regierungen.

Ohne Abwägung geht es aber sicher nicht, und dann stellen sich im Einzelfall viele Fragen. Kann wirtschaftlicher Druck überhaupt etwas nützen? Helfen wirtschaftliche Verbindungen, einen Verletzerstaat zu legitimieren, oder können sie zu Auflockerungen eines repressiven Systems führen, die den

Menschen zugute kommen? Die Debatte ist im Hinblick auf die Beziehungen zu Staaten des ehemaligen Ostblocks in der Vergangenheit intensiv geführt worden. An der sogenannten Strauß-Milliarde für die DDR ließen sich Pro und Contra, aus damaliger wie heutiger Sicht, beispielhaft belegen. Jedenfalls bedarf die Durchsetzung von Menschenrechten mit Hilfe wirtschaftlicher Maßnahmen eines langen Atems, umfassender Beteiligung der Staaten und eines effektiven Überwachungssystems. Werden eigene rechtliche Verpflichtungen suspendiert, was ja bei Repressalien der Fall ist, müssen auch die Voraussetzungen dieses völkerrechtlichen Instituts beachtet werden, zu denen insbesondere die Beachtung des Verhältnismäßigkeitsprinzips gehört. Dies spielt allerdings in den Fällen, in denen dem Verletzerstaat die Verletzung einer gewohnheitsrechtlich garantierten Menschenrechtsverpflichtung zur Last fällt, keine wesentliche Rolle, da ohnehin nur ganz fundamentale Menschenrechte auf dieser Basis geschützt sind, so daß auch harte Gegenmaßnahmen in aller Regel verhältnismäßig sein werden.

Obwohl dies oft als ungerecht und politisch einseitig qualifiziert wird, ist auch die Frage ins Kalkül zu ziehen, ob der Verletzerstaat ein mächtiger oder weniger mächtiger Staat ist. Dies darf freilich nicht für die Feststellung des Verletzungstatbestandes gelten, und insoweit ist meines Erachtens manche Kritik an die Adresse zahlreicher Regierungen nur zu berechtigt. Wohl aber ist die Größe und Bedeutung des Verletzerstaates bei der Erwägung der Durchsetzungsmaßnahmen zu berücksichtigen. Je größer und gewichtiger ein Staat ist, desto geringer sind - außerhalb konsentierter Vertragsverfahren - die Durchsetzungschancen. Dies gilt für denkbare Maßnahmen einzelner Staaten oder von Staatenzusammenschlüssen, aber auch für die Staatengemeinschaft (Vereinte Nationen) insgesamt, vor allem wenn es sich bei dem Verletzerstaat um ein ständiges Mitglied des Sicherheitsrats handelt. Man muß es als sehr bedauerlich bezeichnen, daß sich nach wie vor zwei von fünf ständigen Ratsmitgliedern schwere und systematische

Menschenrechtsverletzungen vorwerfen lassen müssen. Insoweit versagen denn auch die rechtlichen Möglichkeiten der Völkerrechtsgemeinschaft in der Praxis.

Allerdings ist völlige Resignation nicht angebracht. Auch dem Starken gegenüber gibt es die von den technischen Errungenschaften geschärfte Waffe der Öffentlichkeit, die diese Staaten fürchten wie der Teufel das Weihwasser. Schwere Menschenrechtsverletzungen gehen immer einher mit Abkapselung und Desinformation. Es gehört zu der Erfolgsbilanz der Menschenrechtsentwicklung, daß der nachweisbare Vorwurf von Menschenrechtsverletzungen heute ein ernstzunehmender Delegitimierungsfaktor ist, den kein Staat, auch etwa die Volksrepublik China nicht, auf Dauer vernachlässigen kann. Bedürfte es dazu eines Beweises, würde er durch die Heftigkeit geliefert, mit der die chinesische Führung, jede diplomatische Rücksichtnahme außer acht lassend, derzeit gegen die Vorwürfe der Menschenrechtsverletzung im eigenen Land und wegen des genozidalen Vorgehens in Tibet Front macht. Jedenfalls an der Klarheit über ihre Auffassung, daß dieses Verhalten zu schweren Völkerrechtsverletzungen führt, dürfen es die Regierungen nicht fehlen lassen. Im übrigen ist ja nicht nur die Alternative zwischen Ausweitung des Handels und Embargo gegeben. Durchaus vorstellbar wäre, daß sich die Industriemächte zu einem Einfrieren ihrer Wirtschaftsbeziehungen auf einen bestimmten Standard entschließen könnten.

Dieser Vorschlag weist unabhängig von seiner politischen Realisierungschance auf einen allgemeinen wichtigen Gesichtspunkt hin. Menschenrechtsdurchsetzung gegenüber einem Verletzerstaat bedarf in zunehmendem Maß der multilateralen Aktion. Politischer und wirtschaftlicher Druck wirken in den meisten Fällen nur noch im Verbund. Auch unter diesem Aspekt ist die Herstellung einer gemeinsamen verantwortungsvollen Linie der Mitgliedstaaten der Europäischen Union ein wichtiges Desiderat.

#### **IV. Sonderfall: erodierende Staatsgewalt**

Abschließend soll noch auf ein Sonderproblem bei der Durchsetzung von Menschenrechten hingewiesen werden, das von erheblicher Aktualität ist. Dabei handelt es sich um den Menschenrechtsschutz angesichts erodierender Staatsgewalt. Die völkerrechtlichen Verpflichtungen und Durchsetzungsmechanismen zielen auf Staaten, die durch handlungsfähige Organe repräsentiert sind. Sind diese nicht mehr vorhanden, herrscht politisches und rechtliches Chaos, fehlt den zur Verfügung stehenden klassischen völkerrechtlichen Möglichkeiten der Adressat. Zahlreiche marodierende Banden, deren Einflußgebiete sich häufig verschieben, sind kaum als staatliche Gewalt zu definieren. Zwei Überlegungen mögen hier aber weiterhelfen.

Zum einen wird die zunehmend anerkannte persönliche Verantwortung der Menschenrechtsverletzungen begehenden Individuen bedeutsam, die nach den Nürnberger und Tokioter Gerichten erstmals wieder durch die Errichtung der Gerichte zur Verfolgung und Aburteilung der Verbrechen in Bosnien-Herzegowina und Ruanda aktualisiert wurde. In dieser Hinsicht sollte die Idee eines ständigen internationalen Strafgerichtshofs ebenso weiterverfolgt werden wie das schon lange diskutierte Projekt, einen ständigen Menschenrechtsgerichtshof zu errichten.

Die andere Überlegung, die in Fällen erodierender Staatsgewalt hilfreich sein kann, ist das Konzept einer internationalen Treuhanderschaft der Vereinten Nationen oder in ihrem Auftrag einer Regionalorganisation. Unter ganz anderen Voraussetzungen und möglicherweise dadurch etwas diskreditiert hat diese Konzeption im kolonialen Zusammenhang - Stichworte: Mandats- und Treuhandverwaltung - eine zeitweise wichtige Rolle gespielt, übrigens in der Diskussion auch gegenüber dem besiegten Deutschland in den ersten Jahren nach 1945. Das Wieder aufleben - jedenfalls in nuce - solcher Vorstellungen im Kontext der Somalia-Aktion der Vereinten Nationen war freilich nicht

gerade ein Erfolg. Gleichwohl meine ich, daß hier ein sinnvoller und ausbaufähiger, freilich auch ausbaubedürftiger Ansatz gegeben ist.

## V. Ausblick

Ich möchte zum Schluß nur nochmals auf die Menschenrechtsverantwortung der Staaten hinweisen, die nicht nur gegenüber der eigenen Bevölkerung besteht, sondern sich ebenso in der Anforderung an die Staaten ausdrückt, auf den Schutz der Menschenrechte auch außerhalb ihrer Grenzen

bedacht zu sein. Dies setzt die Erkenntnis voraus, daß die Staaten um der Menschen willen da sind und aus dem Schutz der Menschen ihre eigentliche Legitimation beziehen. Fehlender Menschenrechtsschutz nach innen oder nach außen erschüttert diese Legitimationsbasis, macht den Staat in den Augen der ihn tragenden Menschen unglaubwürdig. Bei aller rechtlichen, politischen und wirtschaftlichen Bedingtheit, der menschenrechtliche Durchsetzungsmaßnahmen unterliegen, ist diese - wenn Sie das Wort gestatten - Tiefendimension unseres Themas im Auge zu behalten.

## Individualrechtsschutz unter den verschiedenen UN-Mechanismen - Teil 3

**Norman Weiß:**

### **Einführung in den Individualrechtsschutz nach der Anti-Folter-Konvention der Vereinten Nationen**

#### **Inhaltsübersicht**

1. Entstehungsgeschichte, Zielsetzung und Inhalt der Konvention
2. Kontrollmechanismen
3. Das Individualbeschwerdeverfahren
  - a) Überblick
  - b) Voraussetzungen
  - c) Verfahrensablauf
  - d) Verfahrensbeendigung
  - e) Bewertung
4. Prüfungsschema
5. English summary

#### **1. Entstehungsgeschichte, Zielsetzung und Inhalt der Konvention**

Die Konvention gegen die Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe<sup>1</sup> wurde am 10. Dezember 1984 beschlossen. Am 31. Juli 1996 waren sechsundneunzig Staaten an die Konvention gebunden.

Die Konvention beruht auf einer Deklaration der Generalversammlung vom 9. Dezember 1975. Die Erklärung über den Schutz aller Personen vor Folter und anderer grausamer, unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung<sup>2</sup> enthielt bereits die wesentlichen Bestandteile der späteren Konvention. Als Deklaration der Generalversammlung ist sie

<sup>1</sup> Deutscher Text: BGBl. 1990 II 246ff.; Original: UN-Doc. A/Res. 39/46.

<sup>2</sup> UN-Doc. A/Res. 3452 (XXX).

jedoch rechtlich unverbindlich. Sie geht deshalb in einigen Punkten über die spätere Konvention hinaus, in der man für umstrittene Fragen nicht wieder so leicht einen Konsens fand. Ihre Bedeutung liegt darin, das Bewußtsein für die Folterproblematik geschärft und die Schaffung der eigentlichen Konvention vorangebracht zu haben.<sup>3</sup> Ausserdem dient sie als Beleg für die Überzeugung der Staaten, Folter sei verboten.

Mit der Konvention wollen die Staaten dem

*„Kampf gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe in der ganzen Welt größere Wirksamkeit verleihen“*<sup>4</sup>.

Ziel der Konvention ist es also, das universell bereits existierende Folterverbot<sup>5</sup> zu konkretisieren und seine Verwirklichung zu sichern. Dazu werden der Begriff der Folter definiert und die Vertragsstaaten verpflichtet, innerstaatliche Maßnahmen zu ergreifen und Fälle mit Auslandsberührung zu regeln. Die Konvention errichtet ein internationales Durchsetzungsinstrumentarium.

Art. 1<sup>6</sup> enthält eine *Definition* des Begriffes Folter: eine vorsätzliche Handlung, mit der große körperliche oder seelische Schmerzen zugefügt werden. Diese muß von einer Amtsperson selbst oder mit deren Billigung ausgeführt werden. Schließlich muß die Handlung einen bestimmten Zweck - Geständniserlangung, Bestrafung, Diskriminierung - verfolgen.

Die Konvention schließt Handlungen von ihrem Anwendungsbereich aus, die sich lediglich aus gesetzlich bestimmten Sanktionen ergeben, dazu gehören oder damit verbunden sind. Mit dem Vorbehalt der gesetz-

lich zulässigen Sanktion geht die Konvention hinter die Deklaration von 1975 zurück. Dort waren nur Schmerzen oder Leiden vom Begriff der Folter ausgeschlossen worden, die

*„sich in einem mit den Mindestbestimmungen über die Behandlung von Strafgefangenen zu vereinbarenden Maß aus gesetzlich zulässigen Zwangsmaßnahmen ergeben“*.

Die Deklaration (Art. 31) zählt zu diesen Mindestbestimmungen das Verbot der Körperstrafe. Der schwächere Wortlaut der Konvention sollte aber nicht so verstanden werden, als ob Folter, sobald sie über eine ausreichende gesetzliche Grundlage verfügt, von der Konvention nicht erfaßt werde.<sup>7</sup>

Die Konvention erlegt den Vertragsstaaten *Pflichten* auf. Aus dem absoluten Folterverbot des Art. 2 werden grundsätzliche Maßnahmen der Bereiche Gesetzgebung, Verwaltung, Strafrechtspflege, aber auch Erziehung abgeleitet, um Folter zu verhindern.

Daneben stehen konkrete Vorgaben der Konvention. Folter ist als Straftat zu ahnden (Art. 4), die Gerichtsbarkeit der Staaten ist zu erweitern, so daß im Ergebnis Folterer in jedem Vertragsstaat zur Verantwortung gezogen werden können (Art. 5), unabhängig davon, wo und an wem die Tat begangen wurde. Die Staaten haben einander Rechtshilfe zu gewähren (Art. 6 und 9). Folterer sind - aut dedere, aut punire - entweder auszuliefern oder zu bestrafen (Art. 7), wobei Folter ausdrücklich sowohl unter bereits bestehenden als auch unter zukünftigen Verträgen als Auslieferungsdelikt bezeichnet wird (Art. 8). Allerdings darf eine Person nicht in ein Land ausgeliefert werden, in dem sie Gefahr liefe, gefoltert zu werden (Art. 3).

Die Vertragsstaaten sollen ihr mit dem Gesetzesvollzug betrautes Personal über das Verbot der Folter aufklären und die Ausbil-

<sup>3</sup> Ebenso: M. Raess, Der Schutz vor Folter im Völkerrecht, 1989, S. 121.

<sup>4</sup> Präambel, Abs. 6.

<sup>5</sup> Zur historischen Entwicklung vgl. den Überblick bei N. Weiß, Schutz vor Folter - Rechtliche Grundlagen und Durchsetzungsmechanismen, in: N. Weiß / D. Engel / G. d'Amato, Menschenrechte - Vorträge zu ausgewählten Fragen, 1997, S. 57 [58ff.].

<sup>6</sup> Artikel ohne nähere Bezeichnung sind solche der Konvention.

<sup>7</sup> Unter Bezugnahme auf die Entstehungsgeschichte läßt sich vertreten, daß die Konvention nicht zu einer Verschlechterung der Rechtslage führen dürfe. Dazu N. Weiß (Fn. 5), S. 67f. m.w.Nw.

dung entsprechend gestalten (Art. 10). Die staatlichen Verfahren sind regelmäßig auf ihre Vereinbarkeit mit der Konvention zu überprüfen. Für Verdachtsfälle müssen unabhängige Untersuchungsmechanismen bestehen (Art. 10-13). Schließlich ist jedem Folteropfer ein einklagbares Recht auf gerechte und angemessene Entschädigung einzuräumen (Art. 14).

Die Konvention spricht außerdem ein absolutes Verwertungsverbot für die durch Folter erlangten Beweise aus (Art. 15).

## 2. Kontrollmechanismen

Die Anti-Folter-Konvention etabliert einen eigenen internationalen Überwachungsmechanismus. Zu diesem Zweck ist ein *Ausschuß gegen Folter* (Committee against Torture = CAT) gebildet worden, der aus zehn unabhängigen Experten besteht (Art. 17, 18).

Die vorgesehenen Verfahren umfassen in Anlehnung an den Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte ein obligatorisches *Berichtsverfahren* (Art. 19)<sup>8</sup>, daneben fakultativ die *Individualbeschwerde* (Art. 22) und die *Staatenbeschwerde* (Art. 21). Zum 31. Juli 1996 hatten sich achtunddreißig Staaten der Staatenbeschwerde und sechsendreißig der Individualbeschwerde unterworfen.

Der Ausschuß kann nach Art. 20 im Falle gut dokumentierter Hinweise auf systematische Folterpraktiken ein *Untersuchungsverfahren* einleiten. Er kann dies von Amts wegen tun, ohne an Anträge gebunden oder auf Zustimmung angewiesen zu sein. Für die Einreise in einen zu untersuchenden Staat bedarf er jedoch dessen Erlaubnis. Das Verfahren kann außerdem nach Art. 28 ausdrücklich bei der Ratifikation ausgeschlos-

sen werden. Zwölf Staaten<sup>9</sup> hatten von dieser Möglichkeit Gebrauch gemacht, vier Staaten machten den Vorbehalt inzwischen rückgängig<sup>10</sup>, interessanterweise hat die Tschechische Republik ausdrücklich erklärt, sich an den von der Tschechoslowakei angebrachten Vorbehalt gebunden zu fühlen<sup>11</sup>.

## 3. Das Individualbeschwerdeverfahren

### a) Überblick

Das Individualbeschwerdeverfahren ist demjenigen unter dem Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte nachgebildet. Während dies den auf universeller Ebene üblichen Standard wahrt, bleibt das Verfahren hinter dem Individualrechtsschutz nach der Europäischen Menschenrechtskonvention zurück. Die Bundesrepublik Deutschland hat daher keine Erklärung nach Art. 22 abgegeben. Das Verfahren soll gleichwohl dargestellt werden, weil es ohne weiteres auch von hier aus gegen einen Staat, der die Unterwerfungserklärung abgegeben hat, betrieben werden kann.

Arbeitssprachen der Vereinten Nationen sind vor allem Englisch und Französisch; wird die Eingabe auf Deutsch abgefaßt, verzögert dies erfahrungsgemäß ihre Behandlung. Die Mitteilung muß schriftlich eingereicht werden und soll die vollständigen tatsächlichen Angaben enthalten und die verletzten Bestimmungen der Konvention benennen.

### b) Voraussetzungen

Mitteilungen sind nur nach Abgabe einer *Unterwerfungserklärung* zulässig (Art. 22 Abs. 1 Satz 2), dann aber auch für Vorfälle,

<sup>8</sup> Der erste Bericht der Bundesrepublik Deutschland wurde den Vereinten Nationen im März 1992 zugeleitet.

<sup>9</sup> Afghanistan, Bulgarien, Chile, China, Guatemala, Israel, Marokko, Tschechoslowakei, UdSSR, Ungarn, Ukraine, Weißrußland.

<sup>10</sup> Chile: 7. September 1990; Guatemala: 30. Mai 1990; UdSSR (heute Russische Föderation): 1. Oktober 1991; Ungarn: 13. September 1989.

<sup>11</sup> vgl. UN Doc. CAT/C/2/Rev. 3 vom 7. März 1994 (Status der Konvention gegen Folter), S. 9 und 13.

die zwischen dem Inkrafttreten der Konvention für diesen Staat und der Abgabe der Erklärung geschehen sind (solange der Staat keinen Vorbehalt *ratione temporis* anbringt).

Wird die Erklärung zurückgenommen, dürfen keine neuen Fälle mehr angebracht werden, auch wenn sie auf vorher eingetretenen Tatsachen beruhen. Bereits anhängige Verfahren werden fortgeführt (Art. 22 Abs. 8 Satz 3).

*Anonyme* Beschwerden sind unzulässig; Vertraulichkeit wird gegebenenfalls gewährleistet.

Beschwerden können nur von *einzelnen* (= natürlichen) *Personen* oder in deren Namen angebracht werden (Art. 22 Abs. 1 Satz 1). Die Beschwerdeführer müssen der Jurisdiktion des Vertragsstaates, gegen den sich die Mitteilung richtet, unterliegen. Außerdem müssen sie *Opfer* der behaupteten Menschenrechtsverletzung, also selbst, gegenwärtig und unmittelbar betroffen sein. Die angegriffene Maßnahme muß dem Staat zuzurechnen sein.

Der Beschwerdeführer kann die Mitteilung *selbst* anbringen oder sich eines Vertreters bedienen, der nicht notwendigerweise ein Rechtsanwalt sein muß. Die Mitteilung kann aber auch *im Namen* des Beschwerdeführers angebracht werden. Mit dieser Regelung wird die Praxis des Menschenrechtsausschusses nach dem Pakt über bürgerliche und politische Rechte normiert, Beschwerden von Opfern entgegenzunehmen, die selbst - etwa aufgrund von Verschleppung - nicht in der Lage sind, sich zu artikulieren.<sup>12</sup> Da mit der Konvention *keine actio popularis* eröffnet werden soll, muß das Tatbestandsmerkmal „im Namen“ restriktiv ausgelegt werden und gewährt nur engen Angehörigen das Recht, die Beschwerde einzulegen.

Mit der Beschwerde können *Verletzungen der Konvention* gerügt werden. Damit wird über die reinen Foltertatbestände hinausgegangen. Allerdings kann der einzelne nicht Opfer werden, indem ein Staat etwa seiner Berichtspflicht aus Art. 19 nicht nachkommt. Rügbar sind aber jedenfalls Verstöße gegen Art. 3, 12 oder 14.

Mitteilungen sind *ratione loci* zulässig, wenn sie sich auf Vorgänge beziehen, die im Staatsgebiet des belangten Vertragsstaates geschehen sind oder von Staatsbediensteten - konsularischer oder diplomatischer Dienst und Geheimdienste - im Ausland begangen wurden.

Nach Art. 22 Abs. 5 lit. a sind Mitteilungen unzulässig, wenn *dieselbe Sache* bereits in einem anderen internationalen Untersuchungs- oder Streitregelungsverfahren geprüft wurde oder wird. Damit soll - wie in der entsprechenden Bestimmung der EMRK (dort Art. 27 Abs. 1 lit. b) - ausgeschlossen werden, daß das Verfahren gleichzeitig oder hintereinander bei verschiedenen internationalen Kontrollinstanzen durchgeführt wird. Allerdings werden nur vergleichbare, auf Einzelfälle bezogene Individualbeschwerden erfaßt, nicht beispielsweise Untersuchungsverfahren nach der ECOSOC-Resolution 1503 oder durch „Special Rapporteurs“.

Gemäß Art. 22 Abs. 5 lit. b ist die *Erschöpfung des innerstaatlichen Rechtsweges* erforderlich. Bei unangemessen langer Dauer der Rechtswegerschöpfung oder wenn die Rechtsbehelfe keine wirksame Abhilfe versprechen, kann der Beschwerdeführer auch direkt den Ausschuß anrufen. Mit dieser Ergänzung greift die Vorschrift die bis dahin ergangene Rechtsprechung des Menschenrechtsausschusses nach dem Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte auf.<sup>13</sup> Der Beschwerdeführer soll die Erschöpfung des Rechtsweges durch Beifügung der in seiner Sache ergangenen Entscheidungen belegen.

<sup>12</sup> Vgl. N. Weiß, Einführung in den Individualrechtsschutz nach dem Pakt über bürgerliche und politische Rechte, in: MRM, Heft 1 S. 7 (9f.).

<sup>13</sup> Nowak, CCPR-Commentary, Art. 5 1st OP, para 20 et seq.

### c) Verfahrensablauf

Der Ausschuß prüft die Zulässigkeit und Begründetheit der Mitteilung in nichtöffentlicher Sitzung.

Er lehnt sich dabei an die vom Menschenrechtsausschuß nach dem Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte entwickelte Praxis an. Demzufolge gibt der Ausschuß dem beklagten Staat die Möglichkeit, sich zur Zulässigkeit der Beschwerde zu äußern.

Der Ausschuß entscheidet auf dieser Grundlage unanfechtbar über die Zulässigkeit der Mitteilung.

Wird eine Mitteilung für zulässig erklärt, erhält der betroffene Staat erneut Gelegenheit zur Stellungnahme. Er muß dem Ausschuß binnen sechs Monaten erklären, ob und welche Abhilfemaßnahmen er ergriffen hat.

Der Ausschuß entscheidet gemäß Art. 22 Abs. 4 auf der Grundlage aller ihm unterbreiteten Informationen. Der Text der Folterkonvention beschränkt den Ausschuß damit nicht auf schriftliche Informationsquellen, vielmehr kann er auch den Beschwerdeführer und Vertreter des Vertragsstaates zu einer mündlichen Verhandlung laden.

### d) Verfahrensbeendigung

Der Ausschuß schließt die Behandlung der Mitteilung mit einer „View“ genannten Entscheidung ab. Diese geht dem Beschwerdeführer und dem betroffenen Staat zu; außerdem veröffentlicht der Ausschuß eine Zusammenfassung des Falles sowie die Entscheidungen in seinem an die Generalversammlung der Vereinten Nationen gerichteten Jahresbericht.

### e) Bewertung

Das Individualbeschwerdeverfahren nach der Konvention gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigen-

de Behandlung oder Strafe vermochte bislang nicht, die nach dem Inkrafttreten der Konvention geäußerten Erwartungen zu erfüllen. Zwar ist seine Ausgestaltung an dem etablierten Vorbild des Menschenrechtsausschusses nach dem Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte orientiert und greift dessen Praxis auf, doch leidet dieses Überwachungsverfahren an der zögerlichen Bereitschaft der Staaten, sich ihm zu unterwerfen.

Insgesamt wurden bis zum Ende der 16. Session 43 Mitteilungen beim Ausschuß angebracht; 18 von 25 entschiedenen waren unzulässig.

Insgesamt ist die Konvention gleichwohl positiv zu bewerten. Erstens hat sie das Weltstrafrechtsprinzip, wonach Folterer unabhängig vom Begehungsort strafrechtlich verfolgt werden können (vgl. § 6 StGB) gestärkt. Zweitens ist das Untersuchungsrecht des Ausschusses nach Art. 20 hervorzuheben, welches einen wichtigen Schritt nach vorne bedeutet.

Drittens ist die materiellrechtliche Vorschrift des Art. 3 zu nennen, nach der niemand in einen anderen Staat ausgewiesen, abgeschoben oder an diesen ausgeliefert werden darf, wenn stichhaltige Gründe für die Annahme bestehen, daß er dort Gefahr liefe, gefoltert zu werden. Dieser Schutz ist unabhängig von den Begründungen der Folter (etwa politischer Verfolgung für Art. 16 a GG) und erstreckt sich deshalb auch auf Opfer von Krieg und Bürgerkrieg, und auf Personen, die einer nichtpolitischen Straftat beschuldigt werden. Bei Opfern nichtstaatlicher Verfolgung ist wegen der Definition in Art. 1 Abs. 1 erforderlich, daß die Täter zwar außerhalb der staatlichen Kompetenzordnung, aber mit Billigung oder jedenfalls Duldung der höchsten Behörden handeln (Bsp.: Todesschwadronen, nicht aber gewalttätige Oppositionelle).

Vergleicht man den Schutz vor Abschiebung durch die Konvention mit dem von der Europäischen Menschenrechtskonvention (dort Art. 3) vermittelten, so ist einzuräumen, daß

letzterer umfassender ausfällt. Dazu trägt die rechtsverbindliche Durchsetzungsmöglichkeit ebenso bei wie die ausgefeilte Rechtsprechung der Straßburger Organe.

Abschließend ist noch einmal darauf hinzuweisen, daß Vertragsverletzungen der Bundesrepublik Deutschland nicht im Wege der Mitteilung nach Art. 22 angegriffen werden können, weil Deutschland dieses Verfahren nicht anerkannt hat. Hier ist die Beschwerde nach Straßburg zu richten. Von Deutschland aus können aber Mitteilungen gegen andere Vertragsstaaten gerichtet werden.

#### 4. Prüfungsschema

- liegt Unterwerfungserklärung des Staates vor und geschahen die Vorfälle nach dem Inkrafttreten der Konvention für diesen Staat?
- schriftliche, nicht anonyme und umfassende Beschwerde mit Belegen für die Rechtswegerschöpfung;

- Beschwerdeführer ist natürliche Person und Opfer der behaupteten Verletzung;
- Möglichkeit der Einlegung in seinem Namen durch nahe Angehörige, wenn selbst außerstande dazu (Verschleppung);
- dieselbe Sache darf nicht bereits in einem anderen internationalen Untersuchungs- oder Streitregelungsverfahren geprüft worden sein oder werden;
- Erschöpfung des innerstaatlichen Rechtsweges (ausnahmsweise entbehrlich nach Art. 22 Abs. 5 lit. b).

#### 5. English summary

This article gives a short introduction in the United Nations Convention against Torture and other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment. Focussing on the individual communications, it describes the admissibility conditions and the procedure before the Committee.

## Norman Weiß:

### Auswertung der Rechtsprechung des Ausschusses gegen die Folter (CAT)

Berichtszeitraum: 1. bis 16. Sitzungsperiode (bis 10. Mai 1996)

#### I. Einleitung

Der Ausschuß ist im Berichtszeitraum in 43 Fällen von Individualbeschwerdeführern gemäß Art. 22<sup>1</sup> angerufen worden. Über 25 Fälle wurde entschieden, eine Mitteilung wurde vom Beschwerdeführer zurückgenommen; die Behandlung zweier weiterer Fälle vom Ausschuß abgebrochen. Die Beratung von fünf Beschwerden wurde ausgesetzt, um innerstaatliche Überprüfungen der erhobenen Vorwürfe zu ermöglichen. 10

Fälle waren im Berichtszeitraum noch nicht entschieden.

In den 25 entschiedenen Fällen stellte der Ausschuß achtzehnmal die Unzulässigkeit der Beschwerden fest; meistens wegen fehlender Rechtswegerschöpfung. Von sieben zulässigen Beschwerden waren fünf begründet; einmal stellte der Ausschuß die Verletzung von Art. 12 fest, in den anderen Fällen war Art. 3 verletzt. Diese Vorschrift verbietet die Ausweisung oder Abschiebung in und die Auslieferung an einen anderen Staat, wenn dem einzelnen dort Folter droht.

<sup>1</sup> Artikel ohne nähere Bezeichnung sind solche des Übereinkommens gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe vom 10. Dezember 1984, BGBl. 1990 II 246.

## II. Darstellung der Fälle

Die wichtigen Entscheidungen zum Verbot der Ausweisung oder Abschiebung wegen drohender Folter sind nachfolgend zusammengefaßt:

### 1. Mutombo ./ Schweiz

#### Sachverhalt

Hier ist zunächst die dreizehnte Mitteilung aus dem Jahre 1994<sup>2</sup> zu nennen. Der illegal in die Schweiz eingereiste Beschwerdeführer wendet sich gegen eine Ausweisung in sein Heimatland Zaire. Dort drohe ihm erneute Folter. Als Armeeeingehöriger habe er sich einer Oppositionsbewegung angeschlossen und sei deswegen bereits inhaftiert und schwer gefoltert worden.

Ein Arzt in der Schweiz hatte bestätigt, daß der Körper des Beschwerdeführers Merkmale erlittener Folterungen aufwies. Doch die zuständigen schweizerischen Behörden verweigerten ihm den Flüchtlingsstatus. Sie begründeten dies damit, daß er jedenfalls nicht aus politischen Gründen inhaftiert worden sei. Denn das Internationale Komitee vom Roten Kreuz (IKRK) habe ihn im Gefängnis nicht besucht, weil er nicht zu derjenigen Häftlingsgruppe gehört habe, die dem Mandat des IKRK unterfalle.

Die Behörde zweifelte seine Inhaftierung an und verneinte eine Verletzung von Art. 3 EMRK im Falle der Rückführung nach Zaire.

Hierunter verbirgt sich der Rückgriff auf die Rechtsprechung der Straßburger Organe<sup>3</sup>, derzufolge eine Ausweisung oder Abschiebung in einen Staat, wo dem einzelnen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe droht, eine Verletzung von Art. 3 EMRK darstellen kann. Die Verletzung besteht darin, daß die aufenthaltsbeendende Maßnahme die unmenschliche Behandlung erst ermöglicht.

#### Entscheidung

Der Ausschuß erklärte die Beschwerde für zulässig und erbat von der Schweiz erfolgreich das vorläufige Absehen von der Ausweisung des Beschwerdeführers, solange die Mitteilung geprüft werde. Solche vorläufigen Maßnahmen sind gemäß Verfahrensregel 108, Abs. 9 des Ausschusses möglich.

Der Ausschuß war sich der Sorge des Staates bewußt, daß Asylbewerber die Schutzvorschrift des Art. 3 mißbrauchen könnten. Doch sei es seine Aufgabe, die Sicherheit des Beschwerdeführers selbst bei Zweifeln an dessen Angaben zu schützen (§ 9.2).

Für die *Begründetheitsprüfung* postulierte der Ausschuß:

*„Der Ausschuß muß gemäß Art. 3 Abs. 1 entscheiden, ob stichhaltige Gründe für die Annahme bestehen, daß Mr. Mutombo Gefahr liefe, gefoltert zu werden. Dabei muß der Ausschuß nach Abs. 2 alle relevanten Erwägungen einschließlich des Umstandes, daß in dem betreffenden Staat eine ständige Praxis grober, offenkundiger oder massenhafter Verletzungen der Menschenrechte herrscht, in Betracht ziehen. Das Ziel der Feststellung ist es jedoch, festzustellen, ob der Beschwerdeführer persönlich dem Risiko einer Folterung im Zielstaat ausgesetzt sein wird. Daraus folgt, daß die Existenz einer ständigen Praxis grober, offenkundiger oder massenhafter Verletzungen der Menschenrechte in einem Staat nicht bereits als solche einen stichhaltigen Grund für die Annahme liefert, eine Person werde bei ihrer Rückkehr dorthin gefoltert; vielmehr müssen zusätzliche Anhaltspunkte für das persönliche Risiko des Beschwerdeführers vorliegen. Andererseits bedeutet die Abwesenheit einer ständigen Praxis grober, offenkundiger oder massenhafter Verletzungen der Menschenrechte nicht, daß der einzelne in seiner spezifischen Situation*

<sup>2</sup> Communication 13/1993, B. Mutombo ./ Schweiz vom 18. November 1993, Entscheidung vom 27. April 1994, UN-Dok. A/49/44/Annex V B.

<sup>3</sup> Nachweise bei Frowein / Peuckert, EMRK-Kommentar, 2. Aufl. 1996, Art. 3, Rdnr. 18.

nicht konkret von Folter bedroht sein kann.“<sup>4</sup> (§ 9.3)

Der Ausschuß kam zu dem Ergebnis, daß die Beschwerde begründet sei. Hierbei stützte er sich auf drei Erwägungen:

Erstens laufe der Beschwerdeführer aufgrund seines ethnischen Herkommens, seiner politischen Vergangenheit, der deswegen bereits erfolgten Inhaftierung und des Umstandes, daß er desertiert sei, konkret Gefahr, nach seiner Rückkehr nach Zaire gefoltert zu werden. Hinzu kämen seine heimliche Flucht außer Landes und seine im Rahmen des schweizerischen Asylverfahrens gemachten regierungskritischen Äußerungen (§ 9.4).

Zweitens würden diese stichhaltigen Gründe durch das Vorliegen einer ständigen Praxis grober, offenkundiger oder massenhafter Verletzungen der Menschenrechte in Zaire bestärkt. Der Ausschuß zieht hierzu die Stellungnahmen anderer Organe der Vereinten Nationen zur Menschenrechtslage in Zaire heran (§ 9.5).

Drittens fehle es dem Beschwerdeführer nach einer etwaigen Rückkehr an Rechtsschutzmöglichkeiten, weil Zaire nicht Vertragsstaat des Übereinkommens ist.

## 2. Tahir Hussain Khan ./ Kanada

### Sachverhalt

Aus Angst um seine persönliche Sicherheit war der Beschwerdeführer der fünfzehnten Mitteilung<sup>5</sup> 1990 von Pakistan nach Kanada geflüchtet, wo er um Aufnahme als Flüchtling nachsuchte. Dieses Ersuchen wurde 1992 letztinstanzlich abgewiesen. Weiteres Bemühen des Beschwerdeführers um ein humanitäres Bleiberecht wurde 1994 abgewiesen. Vierzehn Tage vor dem endgültigen

Ausweisungsdatum legte der Beschwerdeführer die Mitteilung zum Ausschuß ein.

Als Sympathisant einer Bewegung, die für die Unabhängigkeit Kaschmirs von Pakistan eintritt, habe er schon im Gefängnis gesessen und sei gefoltert worden. Weil er weiterhin für die Unabhängigkeit Kaschmirs eingetreten sei, habe man ihn erneut festgenommen und im Gefängnis gefoltert. Ein medizinisches Gutachten aus Kanada bestätigt, daß der Körper des Beschwerdeführers Foltermale aufweise.

Der Beschwerdeführer wirft den kanadischen Behörden vor, daß sie seinen Fall nicht korrekt behandelt hätten, als es um die Anerkennung als Flüchtling gegangen sei. Außerdem laufe er bei einer Rückführung nach Pakistan Gefahr, erneut verfolgt und gefoltert zu werden.

Die kanadische Regierung entgegnet, der Fall des Beschwerdeführers sei ordnungsgemäß durchgeführt, sein Antrag wegen innerer Widersprüche seiner Aussagen jedoch abgelehnt worden. Der Beschwerdeführer habe während des gesamten Verfahrens nie darauf hingewiesen, daß er während seiner zurückliegenden Verhaftungen gefoltert worden sei, noch daß er Folter für die Zukunft fürchte. Auch im anschließenden Verfahren zur Erlangung des humanitären Bleiberechts habe der Beschwerdeführer nicht mit dem drohenden Risiko in Pakistan argumentiert.

Kanada meint, daß die vom Ausschuß im Fall Mutombo aufgestellten Kriterien für einen Verstoß gegen Art. 3 Abs. 1 der Konvention nicht vorliegen.

Insbesondere fehle es an einer ständigen Praxis grober offenkundiger oder massenhafter Verletzungen der Menschenrechte in Pakistan. Bei der Beurteilung des persönlichen Risikos weist Kanada darauf hin, daß der Beschwerdeführer stets widersprüchliche Angaben gemacht habe, sowohl was die Daten und Länge seiner Inhaftierung angehe als auch die Gründe hierfür. Kanada weist im übrigen darauf hin, daß die Tatsachen-

<sup>4</sup> Übersetzung aus dem Englischen durch den Verfasser.

<sup>5</sup> Communication 15/1994, Tahir Hussain Khan ./ Kanada vom 4. Juli 1994, Entscheidung vom 15. November 1994, UN-Dok. A/50/44/Annex V A, S. 46ff.

feststellung und Auslegungen des innerstaatlichen Rechts Sache der nationalen Gerichte sei. Es handle sich um ein anerkanntes Prinzip des Völkerrechts, das in der Praxis internationaler Tribunale, und insbesondere in der von Human Rights Treaty Bodies anerkannt sei, in dieses Vorrecht der nationalen Gerichte nicht korrigierend einzugreifen. Kanada hält es daher für angebracht, daß der Ausschuß Tatsachenfeststellungen der national zuständigen Behörden und Gerichte nur mit extremer Zurückhaltung abändern dürfe.

Der Ausschuß wird sich zu dieser Rechtsansicht nicht äußern, aber die vom Beschwerdeführer vortragenen Tatsachen abweichend vom Vertragsstaat werten (§ 12.3).

#### Entscheidung

Der Ausschuß entschied gleichzeitig über die Zulässigkeit und über die Begründetheit der Mitteilung.

Im Rahmen der *Zulässigkeitsprüfung* wies er darauf hin, daß er nicht das Anerkennungssystem für Flüchtlinge in Kanada generell und abstrakt beurteile, sondern nur untersuche, ob bei der Untersuchung des Falls des Beschwerdeführers Kanada seinen Verpflichtungen aus der Konvention nachgekommen sei. Der Ausschuß untersuche auch nicht, ob Pakistan, das die Konvention nicht unterzeichnet habe, möglicherweise Bestimmungen der Konvention verletzt habe. Ihn interessiere nur, ob die zwangsweise Rückführung des Beschwerdeführers nach Pakistan eine Verletzung von Art. 3 durch Kanada darstelle (§ 12.1).

Der Ausschuß entfaltet in der *Begründetheitsprüfung* den bereits im Fall Motombo entwickelten Prüfungsmaßstab. Er stellt fest, daß der Beschwerdeführer eine Reihe von Angaben gemacht hat, die sich zwar zum Teil widersprechen bzw. nicht alle von Anfang an vorgebracht worden sind. Dies sei jedoch bei Folteropfern nicht unüblich. Der Ausschuß weist darauf hin, daß - selbst wenn die Sachverhaltsdarstellung des Autors nicht jeden Zweifel ausräumen könne -

er gehalten sei festzustellen, ob die Sicherheit des Beschwerdeführers im Falle einer Rückführung gefährdet sei oder nicht. Hierzu merkt der Ausschuß an, daß hinreichend gesicherte Erkenntnisse darüber vorlägen, daß Folter eine gängige Praxis in Pakistan gegenüber politisch andersdenkenden wie auch gewöhnlichen Häftlingen darstelle (§ 12.3).

Seiner Ansicht nach liegen deshalb stichhaltige Gründe für die Annahme vor, daß ein politischer Aktivist wie der Beschwerdeführer Gefahr laufe, gefoltert zu werden. Der Ausschuß nimmt in diesem Zusammenhang bezug auf den Haftbefehl gegen den Beschwerdeführer und auf den Brief eines Mitaktivisten, der ihn auf die Gefahren im Falle seiner Rückkehr hinweise. Außerdem habe der Beschwerdeführer den Nachweis geführt, daß Aktivisten in Pakistan Unterdrückung zu erleiden hätten (§ 12.4).

Der Ausschuß berücksichtigt außerdem, daß Pakistan nicht Konventionsmitglied ist. Dies erhöhe nicht nur die tatsächliche Gefahr einer Folterung, sondern beraube den Beschwerdeführer im Falle seiner Rückführung auch jeglicher weiteren Mittel, gegen etwaige Folterungen vorzugehen (§ 12.5).

Das Ergebnis lautet daher, daß die Rückführung des Autors eine Verletzung von Art. 3 darstelle. Der Ausschuß forderte Kanada daher auf, von dieser Rückführung abzusehen.

### 3. Ismail Alan ./ Schweiz

#### Sachverhalt

Die einundzwanzigste Mitteilung gerichtet gegen die Schweiz<sup>6</sup> hatte erneut drohende Folter als Abschiebungshindernis zum Gegenstand. Der kurdische Beschwerdeführer hatte in der Schweiz Asyl beantragt, weil er in der Türkei wegen seiner politischen Aktivitäten inhaftiert und gefoltert worden sei.

<sup>6</sup> Communication 21/1995, Ismail Alan ./ Schweiz vom 31. Januar 1995, Entscheidung vom 8. Mai 1996, UN-Dok. CAT/C/26/D/21/1995.

Während es ihm gelang, seine erstmalige Inhaftierung und die Verurteilung zu internem Exil in Izmir glaubhaft zu machen, konnte er die schweizerischen Behörden und Gerichte nicht davon überzeugen, daß er auch später verfolgt, festgenommen und gefoltert worden sei. Ihm wurde eine inländische Fluchialternative nahegelegt und er zum Verlassen der Schweiz aufgefordert.

Der Beschwerdeführer behauptete, ihm drohe bei seiner Rückkehr in die Türkei Folter. Hierzu stützte er sich auf Berichte von Amnesty International und des Ausschusses selbst, nach denen Kurden eine Zielgruppe staatlicher Repressionen in der Türkei und zahlreiche Fälle von Folter und schweren Menschenrechtsverletzungen dokumentiert sind.

Die Schweiz wand ein, daß der Beschwerdeführer widersprüchliche Aussagen gemacht habe, daß eine ihn konkret betreffende Bedrohungssituation nicht bestehe und außerdem die Türkei Konventionsmitglied sei, ihm also dort ausreichend Rechtsschutzmöglichkeit offenstehe.

#### Entscheidung

Dazu befand der Ausschuß, daß die Ratifizierung der Konvention für sich genommen noch nichts über die tatsächliche Situation in dem betreffenden Staat aussage. Gerade das Beispiel der Türkei zeige, daß eine systematisch praktizierte Folter auch unter der Konvention erfolgen könne (§ 11.5).

Der Ausschuß schärfte das Kriterium der Ratifikation in dieser Entscheidung: Hat ein Staat die Konvention nicht ratifiziert, so ist dies ein zusätzliches Indiz dafür, daß sich die Situation des Beschwerdeführers bei seiner Rückkehr dorthin gefährlich darstellt. Liegt die Ratifikation vor, so kann aufgrund der tatsächlichen Lage gleichwohl eine Rückkehr mit Art. 3 unvereinbar sein.

Mit Blick auf Art. 3 wandte der Ausschuß die im Fall Mutombo entwickelten Kriterien an und kam zu dem Ergebnis, daß über die generelle Verfolgungssituation für Kurden hinaus gerade der Beschwerdeführer bei seiner Rückführung nicht vor Folter sicher

sei. Etwaige Widersprüchlichkeiten seiner Aussage führten nicht zur Unglaubhaftigkeit. (§ 11.3 und 4).

#### X. ./ Niederlande

Die sechsunddreißigste, gegen die Niederlande gerichtete Mitteilung<sup>7</sup> war unbegründet. Nach Ansicht des Ausschusses hatte der Beschwerdeführer nicht hinreichend dargelegt, inwiefern ihm persönlich bei seiner Rückkehr nach Zaire Folterung drohe. Seine Inhaftierungen seien nur von kurzer Dauer gewesen, der Beschwerdeführer sei kein politischer Aktivist - bloße Parteizugehörigkeit oder -anhängerschaft reiche nicht aus - und außerdem gebe es keine Hinweise darauf, daß er in Zaire gesucht werde (§ 8).

#### P. M. P. Kisoki ./ Schweden

Demgegenüber war die einundvierzigste Mitteilung einer ebenfalls zairischen Beschwerdeführerin, der in Schweden die Ausweisung drohte, begründet.<sup>8</sup> In diesem Fall hielt der Ausschuß aufgrund des politischen Engagements der Beschwerdeführerin und der bereits erlittenen Verfolgung und Folterung die konkrete Gefahr der Folter bei ihrer Rückkehr für gegeben. Der Wert ihrer vom beklagten Staat in wesentlichen Punkten nicht bestrittenen Angaben werde durch geringe Widersprüchlichkeiten, die bei Folteropfern nicht unüblich seien, nicht beeinträchtigt (§ 9.3 und 4). Ergänzend griff der Ausschuß auf Erkenntnisse des UNHCR zurück, nach denen rückkehrende Flüchtlinge, die im Ausland um Asyl nachgesucht hätten, von den Behörden besonders überprüft würden, weil diese bei den Rückkehrern ein politisches Profil vermuteten (§ 9.5).

<sup>7</sup> Communication 36/1995, X. ./ Niederlande vom 17. November 1995, Entscheidung vom 8. Mai 1996, UN-Dok A/51/44/Annex V.

<sup>8</sup> Communication 41/1996, Pauline Muzonzo Paku Kisoki ./ Schweden vom 12. Februar 1996, Entscheidung vom 8. Mai 1996, UN-Dok A/51/44/Annex V.

## II. Auswertung

Noch bilden die *Zulässigkeitsentscheidungen* den zahlenmäßigen Schwerpunkt der Ausschlußarbeit. Die *Erschöpfung des Rechtsweges* steht dabei im Mittelpunkt. Der Ausschluß achtet den Vorrang der nationalen Gerichte und stellt strenge Anforderungen an die Erschöpfung des Rechtsweges. Die in Art. 22 Abs. 5 lit. b statuierte Ausnahme bei genereller Erfolglosigkeit des Rechtsbehelfs muß vom Beschwerdeführer jeweils detailliert begründet werden; pauschale Behauptungen hat der Ausschluß nicht gelten lassen.

Die bisherigen Entscheidungen zur *Begründetheit* von Mitteilungen lassen trotz ihrer geringen Anzahl bereits Art. 3 als Hauptanwendungsfall erkennen. Zu anderen materiellen Vorschriften ist kurz festzuhalten:

### Art. 12

Die Verschleppung eines Verfahrens gegen Polizisten, gegen die Foltervorwürfe erhoben worden waren, wurde gerügt.<sup>9</sup> Im konkreten Fall hatten die österreichischen Behörden fünfzehn Monate gebraucht, um ein Verfahren in Gang zu bringen, nachdem der nachmalige Beschwerdeführer seine Vorwürfe gegenüber einem Untersuchungsrichter geäußert hatte. Dadurch war Art. 12 verletzt, eine „umgehende“ Untersuchung nicht erfolgt.

### Art. 13

Art. 13 verpflichtet die Vertragsstaaten dazu, jedermann eine umgehende unparteiische Überprüfung seines Falles zu ermöglichen. Dies gilt auch dann, wenn kein förmlicher Rechtsbehelf eingelegt wird.<sup>10</sup> Bereits der

einfache Vorwurf, es sei Folter verübt worden, verpflichtet den Staat zur umgehenden und unparteiischen Überprüfung. Diese Überprüfung kann durchaus in dem Verfahren vorgenommen werden, das gegen den nachmaligen Beschwerdeführer durchgeführt wird. Der Ausschluß hielt es jedoch für wünschenswert, daß dem Vorwurf der Folter, wenn er in einem Gerichtsverfahren geäußert werde, in einem separaten Verfahren nachgegangen werde. Die konkrete Ausgestaltung hänge jedoch vom innerstaatlichen Recht ab, das akzeptiert werden müsse.<sup>11</sup> Die gegen Spanien gerichtete Mitteilung war deshalb unbegründet.

### Art. 3

Die Rechtsprechung des Ausschusses zu Art. 3 nahm ihren Ausgang in der Entscheidung *Mutombo ./.* Schweiz<sup>12</sup>, und führte über die Stationen der Fälle *Tahir Hussain Khan ./.* Kanada<sup>13</sup>, *Alan ./.* Schweiz<sup>14</sup> und *Kisoki ./.* Schweden<sup>15</sup> zur Herausarbeitung folgender Kriterien:

Bei der Entscheidung nach Art. 3 Abs. 1 muß festgestellt werden, ob stichhaltige Gründe für die Annahme bestehen, daß der Beschwerdeführer Gefahr läuft, gefoltert zu werden. Es handelt sich also um eine Prognoseentscheidung.

Anders als die EMRK begrenzt die Konvention den Schutz bei aufenthaltsbeendenden Maßnahmen nur auf Folter, nicht aber auch gegenüber anderer unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe.

<sup>9</sup> Communication 8/1991, Q. Halimi-Nedzibi ./. Österreich vom 27. September 1991, Entscheidung vom 18. November 1993, UN-Dok. A/49/44/Annex V A.

<sup>10</sup> Communication 6/1990, H.U.P. ./. Spanien vom 13. Oktober 1990, Entscheidung vom 2. Mai 1995, UN-Dok. A/50/44/Annex V B, S. 62ff. Dort § 10.4.

<sup>11</sup> Wie vorige Fn., § 10.6.

<sup>12</sup> Communication 13/1993, B. Mutombo ./. Schweiz vom 18. November 1993, Entscheidung vom 27. April 1994, UN-Dok. A/49/44/Annex V B.

<sup>13</sup> Communication 15/1994, Tahir Hussain Khan ./. Kanada vom 4. Juli 1994, Entscheidung vom 15. November 1994, UN-Dok. A/50/44/Annex V A, S. 46ff.

<sup>14</sup> Communication 21/1995, Ismail Alan ./. Schweiz vom 31. Januar 1995, Entscheidung vom 8. Mai 1996, UN-Dok. CAT/C/26/D/21/1995.

<sup>15</sup> Communication 41/1996, Pauline Muzonzo Paku Kisoki ./. Schweden vom 12. Februar 1996, Entscheidung vom 8. Mai 1996, UN-Dok. A/51/44/Annex V.

Der Ausschuß muß hierzu nach Abs. 2 alle relevanten Erwägungen einschließlich des Umstandes, daß in dem betreffenden Staat eine ständige Praxis grober, offenkundiger oder massenhafter Verletzungen der Menschenrechte herrscht, in Betracht ziehen.

Das Ziel der Feststellung ist es jedoch, herauszufinden, ob der Beschwerdeführer *persönlich* dem Risiko einer Folterung im Zielstaat ausgesetzt sein wird.

Die Existenz einer ständigen Praxis grober, offenkundiger oder massenhafter Verletzungen der Menschenrechte in einem Staat liefert deshalb nicht bereits als solche einen stichhaltigen Grund für die Annahme, eine Person werde bei ihrer Rückkehr dorthin gefoltert; vielmehr müssen zusätzliche Anhaltspunkte für das persönliche Risiko des Beschwerdeführers vorliegen. Als solche werden genannt: ethnisches Herkommen des Beschwerdeführers, sein politisches Engagement, bereits erfolgte Inhaftierungen und Folterungen.

Andererseits bedeutet die Abwesenheit einer ständigen Praxis grober, offenkundiger oder massenhafter Verletzungen der Menschenrechte nicht, daß der einzelne in seiner spezifischen Situation nicht konkret von Folter bedroht sein kann.

Um herauszufinden, ob eine ständige Praxis grober, offenkundiger oder massenhafter Verletzungen der Menschenrechte besteht, zieht der Ausschuß die Stellungnahmen anderer Organe der Vereinten Nationen beziehungsweise seine eigenen Feststellungen zur Menschenrechtsslage in dem betreffenden Staat heran, ebenso auch Berichte von Nichtregierungsorganisationen.

Von herausragender Bedeutung ist die Frage nach den Anforderungen, die an den Nachweis einer drohenden Mißhandlung zu stellen sind. Ist von der Existenz einer ständigen Praxis grober, offenkundiger oder massenhafter Verletzungen der Menschenrechte in einem Staat auszugehen, so sind nach der Rechtsprechung des Ausschusses im Falle Mutombo die Anforderungen an

den Nachweis der individuellen Gefährdetheit geringer. Damit setzt er sich ausdrücklich über die Sorge der Vertragsstaaten hinweg, daß Asylbewerber die Umsetzung von Art. 3 mißbrauchen könnten.

In den beiden neueren Entscheidungen wies der Ausschuß auf die spezifische Situation von Folteropfern hin. Eine vollständige Korrektheit der Angaben könne selten erwartet werden. Auftretende Widersprüche seien nicht *per se* geeignet, die generelle Glaubwürdigkeit der Aussage in Zweifel zu ziehen.

Damit greift der Ausschuß Erkenntnisse aus der Arbeit mit traumatisierten Folteropfern auf. In der medizinischen und psychologischen Betreuung ist es längst bekannt, daß Opfer von Folter und Mißhandlung in ein tiefes Schweigen fallen und das Erlebte nachhaltig zu verdrängen suchen. Die im Anerkennungsverfahren vor den Asylbehörden notwendigen Angaben fallen aus einer Vielzahl von Gründen selten so schlüssig und überzeugend aus, wie es erforderlich wäre. Dies hängt unter anderem mit retraumatisierenden Assoziationen der Lagerunterbringung und dem Gesprächsklima (begrenzte Zeit, Über-/Unterordnungsverhältnis, Abwehrhaltung des Fragestellers) zusammen.<sup>16</sup>

Ergänzend geht der Ausschuß in seiner Prüfung darauf ein, ob dem Beschwerdeführer nach einer etwaigen Rückkehr Rechtsschutzmöglichkeiten fehlen, weil das Land nicht Vertragsstaat des Übereinkommens ist. Hat ein Staat die Konvention nicht ratifiziert, so ist dies ein zusätzliches Indiz dafür, daß sich die Situation des Beschwerdeführers bei seiner Rückkehr dorthin gefährlich darstellt. Liegt die Ratifikation vor, so kann aufgrund der tatsächlichen Lage gleichwohl eine Rückkehr mit Art. 3 unvereinbar sein.

<sup>16</sup> Vgl. dazu Sepp Graessner/Salah Ahmad/Frank Merkord, Alles Vergessen! - Gedächtnisstörungen bei Flüchtlingen mit Foltererfahrung, in: Graessner/Gurris/Pross, Folter. An der Seite der Überlebenden. Unterstützung und Therapien, 1996, 237ff.

## Fälleliste:

- Communications 1/1988, 2/1988 und 3/1988 ./ Argentinien vom 22. November 1988, Entscheidung vom 23. November 1989, UN-Dok. A/45/44/Annex V.
- Communication 5/1990, W. J. ./ Österreich vom 25. August 1990, Entscheidung vom 22. November 1990, UN-Dok. A/46/44/Annex VIII A.
- Communication 4/1990, R. E. G. ./ Türkei vom 20. August 1990, Entscheidung vom 29. April 1991, UN-Dok. A/46/44/Annex VIII B.
- Communication 6/1990, H.U.P. ./ Spanien vom 13. Oktober 1990, Entscheidung vom 12. November 1991, UN-Dok. A/47/44/Annex V A.
- Communication 9/1991, L.B. ./ Spanien vom 16. September 1991, Entscheidung vom 18. November 1991, UN-Dok. A/47/44/Annex V B.
- Communication 8/1991, Q. Halimi-Nedzibi ./ Österreich vom 27. September 1991, Entscheidung vom 18. November 1993, UN-Dok. A/49/44/Annex V A.
- Communication 13/1993, B. Mutombo ./ Schweiz vom 18. November 1993, Entscheidung vom 27. April 1994, UN-Dok. A/49/44/Annex V B.
- Communication 10/1993, A.E.M. und C.B.L. ./ Spanien vom 2. Februar 1993, Entscheidung vom 14. November 1994, UN-Dok. A/50/44/Annex V A.
- Communication 15/1994, Tahir Hussain Khan ./ Kanada vom 4. Juli 1994, Entscheidung vom 15. November 1994, UN-Dok. A/50/44/Annex V A, S. 46ff.
- Communication 17/1994, X ./ Schweiz vom 22. August 1994, Entscheidung vom 17. November 1994, UN-Dok. A/50/44/Annex V A, S. 57f.
- Communication 18/1994, Y ./ Schweiz vom 16. September 1994, Entscheidung vom 17. November 1994, UN-Dok. A/50/44/Annex V A, S. 59f.
- Communication 6/1990, H.U.P. ./ Spanien vom 13. Oktober 1990, Entscheidung vom 2. Mai 1995, UN-Dok. A/50/44/Annex V B, S. 62ff.
- Communication 24/1995, A.E. ./ Schweiz vom 20. Februar 1995, Entscheidung vom 2. Mai 1995, UN-Dok. A/50/44/Annex V B, S. 74.
- Communication 22/1995, M.A. ./ Kanada vom 14. Dezember 1994, Entscheidung vom 3. Mai 1995, UN-Dok. A/50/44/Annex V B, S. 73.
- Communication 14/1994, B. M'B. ./ Tunesien vom 29. März 1994, Entscheidung vom 5. Mai 1995, UN-Dok. A/50/44/Annex V B, S. 70ff.
- Communication 21/1995, Ismail Alan ./ Schweiz vom 31. Januar 1995, Entscheidung vom 8. Mai 1996, UN-Dok. CAT/C/26/D/21/1995.

Der Bericht über die 15. und 16. Session (UN-Dok. A/51/44/Annex V) ist über das Internet verfügbar ([www.unhchr.ch](http://www.unhchr.ch)).

## Abschließende Bemerkungen<sup>1</sup> des Menschenrechtsausschusses zum Bericht Deutschlands gemäß Art. 40 CCPR<sup>2</sup>

„1. Der Ausschuß prüfte den vierten periodischen Bericht<sup>3</sup> Deutschlands (CCPR/C/84/Add.5) während seines 1551. bis 1553. Treffens am 4. und 5. November 1996 (CCPR/C/SR.1551-1553) und nahm die folgenden Bemerkungen an<sup>4</sup>:

### A. Einführung

2. Der Ausschuß begrüßt die Anwesenheit einer hochrangigen Delegation<sup>5</sup>. Er drückt seine Anerkennung für die Qualität des Berichtes und die detaillierte, offene und fachkundige Art, in der die Delegation schriftliche und mündliche Fragen beantwortete, aus. Der Ausschuß nimmt mit Befriedigung zur Kenntnis, daß diese Informationen ihn in die Lage versetzt haben, einen sehr konstruktiven und fruchtbaren Dialog mit dem Mitgliedstaat zu führen.

### B. Faktoren und Schwierigkeiten, welche die Implementierung des Paktes erschweren

3. Der Ausschuß nimmt zur Kenntnis, daß der Prozeß der Wiedervereinigung Deutschlands besondere Schwierigkeiten für die einheitliche Anwendung des Paktes im deutschen Staatsgebiet bereitet hat. Die Ausweitung des politischen, ökonomischen und sozialen Systems des westlichen Teils des Staates auf das Territorium der ehemaligen Deutschen Demokratischen Republik (DDR) hat neuartige, schwierige und kritische Fragen aufgeworfen.

### C. Positive Aspekte

4. Der Ausschuß begrüßt die Tatsache, daß die Wiedervereinigung Deutschlands für die Bevölkerung der früheren DDR dazu geführt hat, viele der von der Konvention geschützten Rechte und Freiheiten genießen zu können, die ihnen früher verwehrt wurden<sup>6</sup>.

5. Der Ausschuß nimmt mit Befriedigung zur Kenntnis, daß Deutschland beiden Zusatzprotokollen der Konvention beigetreten ist<sup>7</sup>.

<sup>1</sup> Rechtsgrundlage ist Art. 40 Abs. 4 CCPR. Nach kontroversen Diskussionen über die Auslegung der Vorschrift wurde ein vorübergehender Kompromiß im "Statement on the Duties of the Human Rights Committee under Article 40 of the Covenant" vom 30. Oktober 1980, U.N. Doc. CCPR/C/18 vom 19. August 1981 formuliert. Während der 44. Sitzung im März / April 1992 wurde dann die Annahme der Abschließenden Bemerkungen in der jetzigen Berichtsform und mit einheitlicher Gliederung, insbesondere mit der Formulierung gemeinsamer abschließender Bemerkungen durch den Ausschuß beschlossen, vgl. U.N. Doc. A/47/40, Ziff. 18 und 45.

<sup>2</sup> U.N. Doc. CCPR/C/79/Add.73 vom 8. November 1996. Nichtamtliche Übersetzung und Anmerkungen von Assessor Ekkehard Strauß, Menschenrechtszentrum der Universität Potsdam.

<sup>3</sup> Die Staatenberichte müssen alle fünf Jahre vorgelegt werden. In besonderen Fällen kann der Ausschuß auch einen Bericht nach kürzerer Zeit verlangen. S. "Decision on Periodicity of Periodic Reports from States Parties", U.N. Doc. CCPR/C/19/Rev.1 vom 26. August 1982.

<sup>4</sup> Auf seiner 35. Sitzung im März 1989 beschloß der Ausschuß Arbeitsrichtlinien für die Behandlung der dritten periodischen Berichte eines Mitgliedstaates, die auch auf vierte Berichte Anwendung finden. Die Erörterungen und damit auch die Fragen, die dem Berichtsstaat vor der Sitzung unterbereitet werden, sollen sich danach auf Ereignisse konzentrieren, die nach der Erörterung des vorherigen Berichtes eingetreten sind. Die Behandlung soll außerdem in drei Treffen abgeschlossen werden. S. U.N. Doc. A/44/40, Annex VII.

<sup>5</sup> Die Delegation bestand aus Botschafter Dr. Wilhelm Höynck von der Ständigen Vertretung Deutschlands in Genf, Dr. Helga Voelskow - Thies vom Bundesministerium der Justiz, Jürgen Haberland vom Bundesministerium des Innern sowie weiteren hochrangigen Vertretern der Ständigen Vertretung und des BMJ.

<sup>6</sup> Die DDR war seit dem 8. November 1973 ebenfalls Mitglied des Paktes. Der Dialog über einen Staatenbericht ist abgedruckt in: Yearbook of the Human Rights Committee 1983/84, 17th - 22nd session, S. 590ff.

6. Der Ausschuß anerkennt in hohem Maße die Rolle des Bundesverfassungsgerichts beim Schutz von Individuen gegen Verletzungen ihrer durch das Grundgesetz begründeten Rechte und bei der Sicherung der Vereinbarkeit der Gesetzgebung mit dem Grundgesetz.
7. Der Ausschuß begrüßt den Erlass des Zweiten Gleichberechtigungsgesetzes zur Förderung der Interessen von Frauen in der Bundesverwaltung<sup>8</sup> und die Modifikationen des EU-Anpassungsgesetzes zur Sicherstellung, daß das Verbot der Diskriminierung effektiver umgesetzt wird.
8. Der Ausschuß würdigt die Maßnahmen zur Kompensation und Rehabilitierung von Opfern ungerechter Behandlung seitens der Sozialistischen Einheitspartei (SED) in der früheren DDR.
9. Der Ausschuß begrüßt die Anstrengungen, die der Mitgliedstaat unternimmt, um Rassismus, Antisemitismus und Fremdenfeindlichkeit zu bekämpfen, wenngleich er bedauert, daß dieses Phänomen weiterhin fortbesteht.
10. Der Ausschuß würdigt, daß Deutschland einer großen Anzahl von Flüchtlingen aus Bosnien-Herzegowina vorübergehenden Aufenthalt gewährt hat. Der Ausschuß begrüßt die Versicherung der Delegation, daß die Rückkehr dieser Flüchtlinge primär durch freiwillige Repatriierung erreicht werden wird, und wenn unfreiwillige Repatriierungen durchgeführt werden, diese nur in Koordination mit der Regierung von Bosnien-Herzegowina und dem Büro des Flüchtlingshochkommissars der Vereinten Nationen erfolgen werden, und diese Maßnahmen gerichtlich überprüfbar sein werden. Der Ausschuß anerkennt die Versicherung, daß keine Repatriierungen in Minderheitsgebiete in Bosnien-Herzegowina oder Mehrheitsgebiete, die nicht als sicher betrachtet werden, stattfinden werden.

#### D. Hauptsächliche Gegenstände des Interesses und Anregungen und Empfehlungen

11. Der Ausschuß drückt seine Sorge darüber aus<sup>9</sup>, daß Fälle von Mißhandlungen von Personen durch die Polizei existieren, einschließlich Ausländern und besonders von Angehörigen ethnischer Minderheiten und Asylsuchenden. In diesem Zusammenhang ist es beunruhigend, daß kein wahrhaft unabhängiger Mechanismus für die Untersuchung von Vorwürfen einer Mißhandlung durch die Polizei existiert. Der Ausschuß empfiehlt daher die Einrichtung unabhängiger Gremien überall im Territorium des Mitgliedstaates zur Untersuchung von Vorwürfen einer Mißhandlung durch die Polizei.
12. Obwohl der Ausschuß Programme zur Erziehung junger Menschen und zur Ausbildung von Polizeibeamten hinsichtlich Rassismus, Antisemitismus und fremdenfeindlicher Einstellungen bemerkt, bedauert er, daß umfassende Erziehungs- und Ausbildungsprogramme in menschenrechtlichen Werten nicht die gleiche Unterstützung erfahren haben. Der Ausschuß drückt außerdem seine Sorge darüber aus, daß trotz bedeutsamer Bemühungen der Regierung Rassismus und Antisemitismus in bestimmten Schichten der Bevölkerung weiterbestehen. Der Ausschuß empfiehlt daher eine Intensivierung der Anstrengungen zur Erziehung der Jugend und der Ausbildung der Polizei, daß Rassismus und Fremdenfeindlichkeit die grundlegende

---

<sup>7</sup> Fakultativprotokoll vom 19.12.1966 zum Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte, BGBl. 1992 II 1246, in Kraft für Deutschland seit dem 25.11.1993; Zweites Fakultativprotokoll vom 15.12.1989 zur Abschaffung der Todesstrafe, BGBl. 1992 II 390, in Kraft für Deutschland seit dem 18.11.1992.

<sup>8</sup> Gesetz vom 1. September 1994.

<sup>9</sup> Der Wortlaut im Englischen "expresses its concern" oder "is concerned" bedeutet aus der Diplomatensprache übersetzt, daß die betreffenden Punkte diskutiert, aber von den Ausschußmitgliedern nicht einheitlich beurteilt wurden. Bei einem einheitlichen Meinungsbild fehlt diese Formel.

menschliche Würde verletzt, im Gegensatz zu fundamentalen Werten stehen und verfassungsmäßig wie rechtlich unzulässig sind und legt nahe, daß solche Erziehung und Ausbildung in den weiteren Zusammenhang einer Menschenrechtserziehung und -ausbildung gestellt wird. Der Ausschuß legt der Bundesregierung und den Länderregierungen nahe<sup>10</sup>, Menschenrechtsunterricht in Schulen, Hochschulen und Universitäten sowie in Polizei- und Wehrakademien einzuführen, in Hinblick auf die Stärkung einer Kultur der Menschenrechte.

13. Der Ausschuß ist besorgt darüber, daß die Definition der Minderheiten als „ethnische oder sprachliche Gruppe, die ein traditionelles Siedlungsgebiet in einer bestimmten Region hat“ in Absatz 244 des Berichtes hinsichtlich der Grenzen von Art. 27 der Konvention zu restriktiv ist. Der Ausschuß ist der Ansicht, daß Art.27 auf alle Angehörigen einer Minderheit anwendbar ist, sowohl sprachliche, religiöse, ethnische oder andere, einschließlich solcher, die nicht in einem bestimmten Gebiet konzentriert sind oder in einer bestimmten Region siedeln sowie der Immigranten und der anerkannten Asylanten.

14. Der Ausschuß bedauert, daß Deutschland einen Vorbehalt angebracht hat, der die Zuständigkeit des Ausschusses nach dem Zusatzprotokoll für Verletzungen der Rechte, wie sie von Art. 26<sup>11</sup> geschützt werden, ausschließt<sup>12</sup>.

15. Der Ausschuß drückte seine Besorgnis darüber aus, daß Einzelhaft bis zu einer Zeitdauer von drei Monaten auferlegt und durch gerichtliche Anordnung noch darüber hinaus ausgedehnt werden kann.

16. Der Ausschuß ist besorgt, daß die Mitgliedschaft in bestimmten religiösen Sekten als solche in einigen Ländern des Staates Einzelpersonen für eine Anstellung im öffentlichen Dienst disqualifizieren kann, was unter bestimmten Umständen die Rechte verletzen kann, die in Art. 18 und 25 der Konvention<sup>13</sup> garantiert werden. Der Ausschuß fordert den Mitgliedstaat daher auf, die „Sensibilisierungs“- Sitzungen der Richter für die Praktiken einiger bestimmter Sekten nicht weiter fortzusetzen.

17. Der Ausschuß drückt sein Bedauern darüber aus, daß die Kriterien, die für die Prüfung der Berentung oder Entlassung früherer Angehöriger des öffentlichen Dienstes der ehemaligen DDR, einschließlich Richter und Lehrer, herangezogen werden, vage sind und die Möglichkeit des Verlustes des Arbeitsplatzes auf der Grundlage einer politischen Meinung, an welcher der Betreffende festhält oder die er äußert, offenlassen. Der Ausschuß regt diesbezüglich an, die Kriterien für die Entlassung von Angehörigen des öffentlichen Dienstes der früheren DDR präziser zu fassen, so daß kein Beschäftigter des öffentlichen Dienstes aufgrund einer politischen Meinung entlassen wird, an der er festhält oder die er äußert.

18. Der Ausschuß ist besorgt über das bestehende absolute Streikverbot für Beamte, die keine Hoheitsgewalt im Namen des Staates ausüben und nicht mit wesentlichen Funktionen betraut sind, was Art. 22 der Konvention<sup>14</sup> verletzen könnte.

---

<sup>10</sup> Der Ausschuß benutzt hier den sehr nachdrücklichen Begriff "urges", während er sonst lediglich den schwachen Begriff des "recommends" gebraucht.

<sup>11</sup> Recht auf Gleichheit vor dem Gesetz.

<sup>12</sup> S. Bekanntmachung vom 30. Dezember 1993 über das Inkrafttreten des Fakultativprotokolls zum Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte, BGBl. 1994 II 311.

<sup>13</sup> Recht auf Gedanken-, Gewissens- und Religionsfreiheit; Recht auf gleichen Zugang zu öffentlichen Ämtern.

<sup>14</sup> Vereinigungsfreiheit.

19. Der Ausschuß ist besorgt darüber, daß der Mitgliedstaat keine Informationen hinsichtlich des Rechtes zur Bildung und Mitgliedschaft von Gewerkschaften (Art. 22 der Konvention) oder über Aspekte des Rechtes der Kinder (Art. 24 der Konvention) mit der Begründung vorgelegt hat, Informationen bereits anderen Vertragsorganen unterbreitet zu haben. Diesbezüglich erinnert der Ausschuß den Staat, daß Berichte nach Art. 40 der Konvention Informationen bezüglich aller Rechte der Konvention unterbreiten müssen.

### Urteile des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte gegen Deutschland - Teil 1\*

#### Süßmann ./ Deutschland

Urteil vom 16. September 1996, EuGRZ 1996, 514<sup>1</sup>.

#### Zusammenfassung (nicht-amtliche Leitsätze):

1. Art. 6 Abs. 1 EMRK (Angemessene Dauer eines Gerichtsverfahrens) findet auch auf Beschwerden Anwendung, die lediglich die Dauer eines Verfahrens vor einem Verfassungsgericht zum Gegenstand haben (Ausdehnung der bisherigen Rechtsprechung).
2. Sozialversicherungsrechtliche Verhältnisse sind zivilrechtliche Ansprüche und Verpflichtungen i.S. von Art. 6 Abs. 1 EMRK (Bestätigung der Aufgabe der Rechtsprechung u.a. im Fall Deumeland).
3. Eine Dauer von drei Jahren und vier Monaten für ein Verfahren über die Annahme einer Verfassungsbeschwerde verletzt Art. 6 Abs.1 EMRK (Angemessene Dauer eines Gerichtsverfahrens) nicht, wenn das Zurückstellen der Entscheidung wegen anderer, sozial und politisch bedeutenderer Verfahren im Zusammenhang mit der deutschen Wiedervereinigung erfolgte.

#### Sachverhalt

Der Beschwerdeführer befindet sich seit 1980 im Ruhestand. Neben seiner Rente aus der gesetzlichen Rentenversicherung bezieht er als ehemaliger Angestellter des öffentlichen Dienstes eine Zusatzrente der Versorgungsanstalt des Bundes und der Länder. Am 30. April und 31. Mai 1985 nahm die Versorgungsanstalt eine Neuberechnung der Rente des Beschwerdeführer vor, die zu einer Kürzung führte.

Grundlage der Neuberechnung waren Änderungen der Satzung für den Bezug der Zusatzrenten im März 1982 und März 1984, die von den Tarifvertragsparteien vereinbart worden waren. Die Satzungsänderungen erfaßten auch Personen, die bereits Altersrenten bezogen und sollten verhindern, daß die Gesamtversorgung aus gesetzlicher Rentenversicherung und Zusatzversorgung die Nettoarbeitsentgelte der Mitarbeiter im öffentlichen Dienst überschreiten. Die Rechtmäßigkeit der Satzungsänderung wurde in mehreren Grundsatzurteilen des BGH am 16. März 1988 bestätigt<sup>2</sup>.

\* Aufbereitet von Assessor Ekkehard Strauß. Die Zitate der Entscheidung sind kursiv in die Angaben des Bearbeiters eingeordnet.

<sup>1</sup> Das Urteil ist noch nicht in der neuen amtlichen Sammlung des Gerichtshofes erschienen. Vorsorglich wird angemerkt, daß der Gerichtshof mit Wirkung vom 1. Januar 1996 die Zitierweise seiner Urteile geändert hat. Die Serie A wird mit diesem Zeitpunkt durch einen Jahresbericht ersetzt, der nach Seite und Textziffer zitiert wird (vgl. Fn. 17).

<sup>2</sup> Z.B. BGH, Urteil vom 16. März 1988, MDR 1988, 761.

Der Beschwerdeführer rief gegen die Kürzung seiner Rentenbezüge die Schiedsgerichte der Versorgungsanstalt an. Am 20. Februar 1987 wies das Schiedsgericht die Klage ab. Seine Berufung gegen diese Entscheidung wurde am 10. März 1989 vom Oberschiedsgericht abgewiesen.

Am 11. Juli 1988 erhob der Beschwerdeführer Verfassungsbeschwerde zum BVerfG gegen die Satzungsänderungen der Versorgungsanstalt von 1982 und 1984 und den Schiedsspruch des Oberschiedsgerichtes vom 10. März 1989.

Die Verfassungsbeschwerde wurde mit Kammerbeschluß vom 6. November 1991 nicht zur Entscheidung angenommen, weil sie keine hinreichende Erfolgsaussicht habe.

Herr Süßmann legte am 21. Mai 1992 Beschwerde bei der Menschenrechtskommission ein. Diese entschied über die Beschwerde am 8. September 1993 und 30. August 1994.

## A Zulässigkeit der Klage

Der Fall wurde dem Gerichtshof ordnungsgemäß nach Art. 48 EMRK i.V.m. dem 9. ZP<sup>3</sup> zugewiesen. Die Vorlagefrist von drei Monaten wurde eingehalten, Art. 47 i.V.m. Art. 32 EMRK.

Der Beschwerdeführer rügte vor der Kommission die Verletzung von Art. 6 Abs. 1 EMRK (Dauer des Verfahrens vor dem BVerfG), Art. 6 Abs. 1 EMRK (fairer Verfahren vor den Schiedsgerichten) und Art. 1 ZP I<sup>4</sup> (Eigentumsschutz). Die Kommission hatte in ihrer Entscheidung die Beschwerde nur wegen der gerügten Verfahrensdauer vor dem BVerfG für zulässig erklärt und im übrigen als unzulässig abgewiesen<sup>5</sup>. Diese Entscheidung bindet auch den Gerichtshof.

*„Der Gerichtshof weist darauf hin, daß der Prüfungsumfang des ihm vorgelegten Falles durch die Zulässigkeitsentscheidung der Kommission eingegrenzt ist und ihm daher die Befugnis fehlt, für unzulässig erklärte Teile der Beschwerde wiederaufleben zu lassen. (siehe zuletzt das Urteil Leutscher ./ Niederlande vom 26. März 1996, Entscheidungssammlung 1996, Ziff. 22).“*

Im Verfahren vor dem Gerichtshof rügte der Beschwerdeführer erstmals auch Art. 14 EMRK i.V.m. Art. 1 1. ZP (Diskriminierungsverbot bei Eingriffen in das Eigentum). Das Nachschieben von Gründen im Verfahren vor dem Gerichtshof ist jedoch unzulässig.

*„Da der Beschwerdeführer der Kommission diese Rüge nicht unterbreitet hat, kann der Gerichtshof nicht darüber befinden. Zudem ergänzt Art. 14 die anderen normativen Bestimmungen der Konvention und der Protokolle und besitzt keine eigenständigen Anwendungsbereiche (siehe z.B. das Urteil Karlheinz Schmidt ./ Deutschland vom 18. Juli 1994, Serie A, Band 291-B, S. 32, Ziff. 22 = EuGRZ 1995, 393), und die Kommission hat die Rüge in bezug auf Art. 1 des 1. ZP für unzulässig erklärt.“*

## Zwischenergebnis

Die Klage ist zulässig.

<sup>3</sup> Protokoll Nr. 9 zur Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten vom 6. November 1990, BGBl. 1994 II 491. Soweit Verfahren gegen einen Staat, der das 9. ZP ratifiziert hat, nach dem Inkrafttreten des Protokolls am 1. Oktober 1994 anhängig gemacht wurden, gilt für das Verfahren die Verfo - B des EGMR. Deutschland hat das 9. ZP am 7. Juli 1994 ratifiziert.

<sup>4</sup> Zusatzprotokoll zur Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten vom 20. März 1952, BGBl. 1956 II 1879.

<sup>5</sup> S. Art. 27 EMRK i.V.m. Art. 48, 49 EKMR-Verfo.

## B Begründetheit der Klage

Die Klage ist begründet, wenn die Dauer des Verfahrens vor dem BVerfG mit der Verpflichtung Deutschlands aus Art. 6 Abs. 1 EMRK im Widerspruch steht. Art. 6 Abs. 1 EMRK in der hier einschlägigen Fassung lautet:

„Jedermann hat Anspruch darauf, daß seine Sache [...] innerhalb einer angemessenen Frist gehört wird, und zwar von einem Gericht [...], das über zivilrechtliche Ansprüche und Verpflichtungen [...] entscheidet [...].“

### I. Anwendbarkeit von Art. 6 Abs. 1 EMRK

1. Das BVerfG müßte Gericht i.S. der Vorschrift sein. Der Gerichtsbegriff der EMRK ist autonom, d.h. unabhängig von dem jeweiligen mitgliedstaatlichen Begriff anhand des Zusammenhanges und dem Sinn und Zweck der EMRK auszulegen<sup>6</sup>. Entscheidend ist, ob das betreffende Organ die grundlegenden Merkmale eines Gerichtes trägt. Der Gerichtsbegriff erfordert nach der EMRK die Merkmale der gesetzlichen Grundlage, der Unabhängigkeit und der Unparteilichkeit. Dazu kommt das Erfordernis, die rechtserheblichen Tatsachen selbst zu ermitteln, die Gesetze und Rechtsgrundsätze auf dieses Verfahren anzuwenden und eine für die Parteien bindende Entscheidung zu treffen<sup>7</sup>.

Das BVerfG erfüllt diese grundlegenden Merkmale nicht, da es nicht i.S. einer „Superrevisionsinstanz“ verfährt, sondern lediglich staatliche Hoheitsakte auf ihre Vereinbarkeit mit der Verfassung prüft<sup>8</sup>. Trotzdem fällt nach ständiger Rechtsprechung des Gerichtshofes das Verfahren vor einem Verfassungsgericht nicht grundsätzlich aus dem Anwendungsbereich der Vorschrift heraus.

*„Der Gerichtshof verkennt nicht die besondere Rolle und Stellung eines Verfassungsgerichts, dessen Aufgabe es ist, für die Achtung der Verfassung durch Legislative, Exekutive und Judikative Sorge zu tragen [...].“*

*Gemäß seiner ständigen Rechtsprechung zu dieser Frage (siehe Urteil Deumeland ./ Deutschland vom 29. Mai 1986, Serie A, Band 100, S. 26, Ziff. 77 = EuGRZ 1988, 28; Bock ./ Deutschland vom 29. März 1989, Serie A, Band 150, S. 18, Ziff. 37 und Ruiz-Mateos ./ Spanien vom 23. Juni 1993, Serie A, Band 262, S. 19, Ziff. 35 = EuGRZ 1993, 454) besteht das einschlägige Kriterium zur Feststellung, ob die Angemessenheit der Gesamtdauer des Verfahrens bei einem Verfahren vor einem Verfassungsgericht zu berücksichtigen ist, in der Ermittlung, ob das Ergebnis dieses Verfahrens den Ausgang des Rechtsstreits vor den ordentlichen Gerichten beeinflussen kann.“*

Eine Beeinflussung des Rechtsstreits vor den ordentlichen Gerichten sieht der Gerichtshof in der Möglichkeit der Nichtigerklärung der Satzung gemäß § 95 BVerfGG.

*„Im vorliegenden Fall hätte die Feststellung des BVerfG, daß die Änderung der Regelung der Zusatzaltersversorgung für Mitarbeiter des öffentlichen Dienstes gegen das Grundrecht auf Eigentum verstoßen sowie die Aufhebung der angefochtenen Entscheidungen zu einer Wiedereinsetzung von Herrn Süßmann in seine Rechte geführt. Er hätte somit die ursprüngliche Zusatzrente in ihrer vollen Höhe erhalten.“*

Damit hat der Gerichtshof seine ständige Rechtsprechung zu dieser Frage auch auf die Fälle übertragen, in denen ausschließlich die Dauer eines Verfahrens vor dem BVerfG gerügt wird und nicht die Dauer eines Gesamtverfahrens. Diese Übertragung ist nach Ansicht des Gerichtshofes gerechtfertigt, weil:

<sup>6</sup> IntKomm EMRK (Miehler / Vogler), Art. 6, RZ 285f.

<sup>7</sup> Ringelsen, Urteil vom 16. Juli 1971, Serie A, Band 13, Ziff 97; Le Compte/ Van Leuven/ De Meyere, Urteil vom 23. Juni 1981, Serie A, Band 43, Ziff 51b.

<sup>8</sup> So noch in Buchholz, Urteil vom 6. Mai 1981, Serie A, Band 42, Ziff. 47f. Mit dieser Begründung wurde damals die generelle Anwendbarkeit von Art. 6 EMRK auf ein Verfassungsgerichtsverfahren abgelehnt. Abzustellen sei vielmehr auf den Einzelfall.

„[d]er Beschwerdeführer[hatte] zunächst vor den Schiedsgerichten die Rechtmäßigkeit der Kürzung seiner Versorgungsrente durch die Satzungsänderung angefochten [hatte]. Da der Bundesgerichtshof in einer Reihe von Grundsatzentscheidungen die Rechtsgültigkeit dieser Änderung bestätigt hatte, konnte der Betroffene unmittelbar das BVerfG anrufen, ohne zuvor Klage bei den Zivilgerichten erheben zu müssen.“

2. Es liegt auch ein zivilrechtlicher Anspruch i.S.v. Art. 6 Abs. 1 EMRK vor. Bei der Auslegung des Begriffes darf nicht die deutsche Übersetzung zugrundegelegt werden, sondern es ist von den Begriffen „civil rights and obligations“ und „droit et obligations de caractere civil“ in den authentischen Vertragssprachen auszugehen<sup>9</sup>. Zivilrechtliche Ansprüche sind in erster Linie solche, die sich aus einem privatrechtlichen Rechtsverhältnis ergeben<sup>10</sup>. Sozialversicherungsrechtliche Verhältnisse werden vom Gerichtshof inzwischen einheitlich als zivilrechtliche Rechtsverhältnisse eingeordnet, da sie in den Mitgliedsstaaten rechtlich sehr unterschiedlich gestaltet werden, aber immer in funktionellem Zusammenhang mit dem Arbeitsvertrag stehen<sup>11</sup>.

„Der Rechtsstreit über die Höhe der Rente des Beschwerdeführers war vermögensrechtlicher Natur und betraf zweifelsohne einen zivilrechtlichen Anspruch im Sinne von Art. 6 (siehe insbesondere die Urteile Schuler-Zraggen ./ Schweiz vom 24. Juni 1993, Serie A, Band 263, S. 17, Ziff. 46 und Massa ./ Italien vom 24. August 1993, Serie A, Band 265-B, S. 20. Ziff. 26).“

### Zwischenergebnis

Art. 6 Abs. 1 EMRK ist auf das Verfahren vor dem BVerfG anzuwenden.

## II. Vereinbarkeit mit Art. 6 Abs. 1 EMRK

Die Länge des Verfahrens vor dem BVerfG dürfte die angemessene Frist i.S. der Konvention nicht überschritten haben. Der EGMR hat die Angemessenheit nicht abstrakt definiert, sondern die Überprüfung erfolgt konkret anhand der besonderen Umstände des Einzelfalles. Neben den besonderen Schwierigkeiten des Falles werden auch der Einfluß des Verhaltens des Beschwerdeführers und der staatlichen Behörden in die Beurteilung mit einbezogen<sup>12</sup>.

### 1. Zu berücksichtigender Zeitraum

Im Fall zivilrechtlicher Ansprüche beginnt die Frist mit der Klageerhebung und endet mit der Zustellung der Entscheidung an den Betroffenen<sup>13</sup>.

„Der zu berücksichtigende Zeitraum betrifft lediglich das Verfahren vor dem BVerfG [...]. Das Verfahren dauerte demnach drei Jahre, vier Monate und drei Wochen.“

<sup>9</sup> S. Nachsatz zur EMRK und Art. 33 Wiener Vertragsrechtskonvention vom 23. Mai 1969, BGBl. 1985 II 926.

<sup>10</sup> Jochen Abr. Frowein / Wolfgang Peukert, Europäische MenschenRechtsKonvention. EMRK - Kommentar, 2. Aufl. 1996, Art. 6 Rnr. 15f.

<sup>11</sup> In den Fällen Deumeland, Urteil vom 29. Mai 1986, Serie A, Band 99 und Feldbrugge, Urteil vom 29. Mai 1986, Serie A, Band 100 wurde das Sozialversicherungswesen noch als öffentlichrechtlich angesehen. Der Gerichtshof änderte diese Rechtsprechung in Salesi, Urteil vom 26. Februar 1993, Serie A, Band 257-E, S. 59f. Diese Änderung wurde bestätigt in Schuler-Zraggen, Urteil vom 24. Juni 1993, Serie A, Band 263, S. 17, auf das der Gerichtshof hier verweist.

<sup>12</sup> König, Urteil vom 28. Juni 1978, Serie A, Band 97, Ziff. 99f.; Buchholz, Urteil vom 6. Mai 1981, Serie A, Ziff. 49, Eckle, Urteil vom 15. Juli 1982, Serie A, Band 51, Ziff. 80.

<sup>13</sup> IntKomm EMRK (Miehsler/Vogler), Art. 6, RZ 311ff.

## 2. Anwendbare Kriterien

### a) Komplexität der Sache

Schwierigkeiten des Falles können sich aus der Sachverhaltsermittlung und der Entscheidung schwieriger Rechtsfragen ergeben. Die Annahmeentscheidung des BVerfG ergeht im summarischen Verfahren<sup>14</sup>, das nach Ansicht des Gerichtshofes Verzögerungen wegen der Entscheidung schwieriger Rechtsfragen nicht ausschließt.

*„Der Gerichtshof ist der Auffassung, daß die Tatsache, daß die Entscheidung des BVerfG, die Beschwerde von Herrn Süßmann nicht zur Entscheidung anzunehmen, in einem summarischen Verfahren erfolgt ist, nicht vergessen lassen darf, daß die Sache doch einige komplizierte Aspekte aufwies: sie gehörte zu 24 Verfassungsbeschwerden, die ähnlich schwierige Fragen im Zusammenhang mit den Versorgungsrenten zahlreicher Mitarbeiter des deutschen öffentlichen Dienstes betrafen. Dies machte eine eingehende Sachprüfung durch das Gericht erforderlich.“*

Gegen diese Begründung wendet sich Richter *Mifsud Bonnici* in einer abweichenden Meinung. Seiner Ansicht nach schließe die Beurteilung des BVerfG, die Verfassungsbeschwerde des Beschwerdeführers mangels verfassungsrechtlicher Relevanz nicht zur Entscheidung anzunehmen, es logisch aus, die Beschwerde gleichzeitig als kompliziert einzustufen.

### b) Verhalten des Beschwerdeführers

In Verfahren über zivilrechtliche Ansprüche trägt grundsätzlich die interessierte Partei die Sorgfaltspflicht für den Fortgang des Verfahrens. Sie muß selbst den Verfahrensablauf fördern und Verzögerungen mit prozeßrechtlichen Mitteln bekämpfen<sup>15</sup>. Im Verfassungsbeschwerdeverfahren sind keine Beschleunigungsmöglichkeiten des Beschwerdeführers vorgesehen.

*„Der Gerichtshof stellt übereinstimmend mit der Kommission fest, daß der Beschwerdeführer zu einer Verzögerung des Verfahrens keinerlei Anlaß gegeben hat.“*

### c) Verhalten des BVerfG

Die Vertragsstaaten sind aus Art. 6 Abs. 1 EMRK verpflichtet, ihre Gerichtsorganisation so einzurichten, daß Verfahren in angemessener Frist zum Abschluß gebracht werden können. Der Gerichtshof hat wiederholt die kurzfristige Arbeitsüberlastung einer staatlichen Behörde als Grund für eine berechnete Verzögerung anerkannt, wenn der Staat aktiv versucht, diese Arbeitsüberlastung zu überwinden<sup>16</sup>. In dieser Richtung argumentiert der Gerichtshof auch im vorliegenden Fall.

*„Selbst wenn diese Verpflichtung auch für ein Verfassungsgericht gilt, so darf insoweit jedoch nicht der gleiche Maßstab angewandt werden wie auf ein Gericht der ordentlichen Gerichtsbarkeit. Aufgrund seiner Rolle als Hüter der Verfassung ist es für ein Verfassungsgericht in besonderem Maße geboten, bisweilen andere Umstände zu berücksichtigen als die chronologische Reihenfolge der Eintragungen in das Gerichtsregister, beispielsweise die Natur der Sache und ihre politische und soziale Bedeutung. [...]*

*Es erscheint ebenfalls vernünftig, daß das BVerfG die vierundzwanzig bei ihm anhängigen Fälle zusammengefaßt hat, um sich einen Gesamtüberblick über die durch die Kürzung der Versorgungsrenten von Mitarbeitern des öffentlichen Dienstes aufgeworfenen Rechtsfragen zu verschaffen.*

<sup>14</sup> § 93b BVerfGG.

<sup>15</sup> IntKomm EMRK (Miehsler/Vogler), Art. 6, RZ 322.

<sup>16</sup> Buchholz, Urteil vom 6. Mai 1981, Serie A, Band 42, Ziff. 51; Eckle, Urteil vom 15. Juli 1982, Serie A, Band 51, Ziff. 84.

Zudem wurden diese Beschwerden gleichzeitig mit denen ehemaliger Mitarbeiter des öffentlichen Dienstes der früheren DDR erhoben, mit denen eine Regelung des Einigungsvertrages, welche die Arbeitsverhältnisse von 300.000 Arbeitnehmern beendete, angefochten wurde. [...]

Gleichwohl war das BVerfG in dem einzigartigen politischen Zusammenhang der deutschen Vereinigung und angesichts des ernstzunehmenden sozialpolitischen Hintergrundes von Rechtsstreitigkeiten, welche die Beendigung von Arbeitsverhältnissen betrafen, berechtigt zu entscheiden, daß es diese Sachen vorrangig behandeln müsse.“

Gegen diese Begründung wendet sich die abweichende Meinung des Richters *Mifsud Bonnici*. Die Argumentation hinsichtlich der Arbeitsüberlastung hält er für nicht tragfähig. Der Einigungsvertrag sei erst zwei Jahre und drei Monate nach der Einlegung der Verfassungsbeschwerde des Beschwerdeführers unterzeichnet worden. Zu diesem Zeitpunkt seien auch schon alle anderen 24 Parallelbeschwerden anhängig gewesen. Außerdem hätte die Verfassungsbeschwerde einen Rentenanspruch betroffen, der schon seiner Natur nach eine unverzügliche Prüfung erfordert hätte. Unter Hinweis auf das hohe Lebensalter des Beschwerdeführers hält auch der Richter *Casadevall* in seiner abweichenden Meinung die angemessene Verfahrensdauer für überschritten. Dieser Umstand würde ein besonderes Interesse des Beschwerdeführers an einer schnellen Entscheidung begründen<sup>17</sup>.

### III. Ergebnis

Die Klage ist nicht begründet.

### Buchbesprechung

*Hans-Joachim Cremer*: Der Schutz vor den Auslandsfolgen aufenthaltsbeendender Maßnahmen. Zugleich ein Beitrag zur Bestimmung der Reichweite grundrechtlicher Verantwortung für die Folgewirkungen deutscher Hoheitsakte, Baden-Baden: Nomos, 1994, 482 S.

#### I.

Die Untersuchung ist im zeitlichen Umfeld der Änderung des Grundrechts auf Asyl von 1993 entstanden und behandelt die Frage, ob und inwieweit aufenthaltsbeendende Maßnahmen gegen einen Ausländer deswegen unzulässig sind, weil sie ihn zwingen, sich einem Nachteil im Ausland auszusetzen.

Ausgehend hiervon entfaltet *Cremer* das Panorama der Rechtsvorschriften, die die Ausländerbehörden der Bundesrepublik

Deutschland dazu verpflichten, beim Erlaß aufenthaltsbeendender Maßnahmen zugunsten des Ausländers Nachteile im Ausland zu berücksichtigen, und die die Gerichte bei der Kontrolle der behördlichen Entscheidung zu beachten haben. Die Untersuchung beschränkt sich auf diejenigen Ausländer, die weder asylberechtigt sind noch unter den Flüchtlingsbegriff der Genfer Konvention fallen.

*Cremer* stellt den grundrechtlichen Schutz vor den Auslandsfolgen aufenthaltsbeenden-

<sup>17</sup> Vgl. die entsprechende Argumentation des Gerichtshofes in A u.a., Urteil vom 8. Februar 1996, Entscheidungssammlung 1996, Ziff. 78.

der Maßnahmen ebenso dar wie den Schutz, der sich außerhalb des Verfassungsrechts ergibt. Dabei liegt der Schwerpunkt naturgemäß auf dem Ausländergesetz, doch der Autor läßt auch Überlegungen aus dem Recht der EG und der EMRK einfließen. Im letzten Teil des Buches untersucht der Autor, ob der einfachrechtliche Schutz den Anforderungen des Grundgesetzes entspricht und ob das Ausländergesetz verfassungskonformer Auslegung bedarf.

## II.

Zu Beginn führt das Buch in die Grundlagen des Aufenthaltsrechts von Ausländern ein, stellt dar, wann eine Aufenthaltsberechtigung erforderlich respektive entbehrlich ist und erklärt die unterschiedlichen Formen der aufenthaltsbeendenden Maßnahmen. In knapper Form faßt *Cremer* hier das wesentliche zusammen bzw. bietet demjenigen, der sich mit dem Ausländerrecht nicht vertieft beschäftigt hat, einen gut lesbaren Einstieg in die Grundlagen dieses Rechtsgebietes.

Anschließend untersucht der Autor, in welchem Umfang Auslandsfolgen in die Entscheidung über aufenthaltsbeendende oder -versagende Maßnahmen einfließen. Er geht dabei detailliert auf Abschiebung, Versagung bzw. nachträgliche (Teil-) Beseitigung einer Aufenthaltsgenehmigung und Ausweisung ein. Zu allen diesen Punkten bietet das Buch umfangreiches Rechtsprechungsmaterial und erschöpfende Literaturlauswertung.

## III.

Das Kernstück des Buches (S. 163-422) ist dem grundrechtlichen Schutz vor den Auslandsfolgen aufenthaltsbeendender Maßnahmen gewidmet. In Anlehnung an Argumentationsmuster von Gertrude *Lübbe-Wolf* und Hans-Ullrich *Gallwas* („faktische Beeinträchtigungen“) kommt der Autor zu dem Ergebnis, daß Grundrechte prinzipiell auch vor den Folgewirkungen eines staatlichen Aktes und damit auch vor den Auslandsfol-

gen aufenthaltsbeendender Maßnahmen schützen.

Die - insbesondere von Kay *Hailbronner* formulierte - Gegenansicht, nach der das Völkerrecht die Schutzwirkung der Grundrechte begrenze, weist *Cremer* mit hohem Argumentationsaufwand zurück. Wenn in innerstaatlichen Verfahren mit der menschenrechtlichen Lage in einem fremden Staat argumentiert werde, ja selbst wenn eigene - grundrechtliche - Maßstäbe an die dortige Situation angelegt würden, stelle dies mangels jeglichen Zwangselements („Coercion“) keine völkerrechtlich verbotene Intervention dar. Der Autor beruft sich hierzu auf die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte im Fall *Soering* ./ Vereinigtes Königreich (Serie A Nr. 161).

Ihm ist darin zuzustimmen, daß staatliche Instanzen grundsätzlich auch die sogenannten Auslandsfolgen ihres Handelns berücksichtigen müssen. Bis auf den vom Autor zutreffenderweise herangezogenen Ausnahmefall des Auslieferungsvertrages wird wohl auch kein Staat dadurch völkerrechtlich beeinträchtigt, daß die Bundesrepublik Deutschland sich seiner Staatsangehörigen nicht entledigt. Die politische Kritik, die darin zum Ausdruck kommen kann, nehmen die meisten Staaten wegen der damit für sie verbundenen Vorteile durchaus hin.

Der Autor ist aber Realist genug, um zu erkennen, daß es keinen Grundrechtsschutz „ad infinitum“ geben kann. Er bemüht sich deswegen um einen Zurechnungsmaßstab, der den weitestgehenden Schutz der Ausländer bei gleichzeitiger Sicherung der staatlichen Handlungsfähigkeit ermöglicht. Dabei greift er auf die „*Pershing-II*“-Entscheidung (BVerfG E 66, 39) und auf völkerrechtliche Zurechnungsregeln zurück. *Cremer* bejaht eine Zurechnung der Auslandsfolgen, wenn (1) zwischen dem Hoheitsakt und der Folge eine physisch vermittelte Kausalität besteht, (2) die grundrechtswidrige Folgewirkung objektiv vorhersehbar ist und (3) sie entweder keinem anderen Staat oder staatsähnlichem Verant-

wortungssubjekt zugerechnet werden kann oder (4) bei isolierter Betrachtung eine solche Zurechnung zwar möglich ist, die Bundesrepublik Deutschland aber kein (völker-) rechtliches Vertrauen in das Ausbleiben der grundrechtswidrigen Folgewirkung haben darf.

*Cremer* diskutiert, ob in den untersuchten Fallkonstellationen die Grundrechte als Abwehrrechte anzuwenden sind oder ob grundrechtliche Schutzpflichten wirksam werden. Aus den Fällen „Rudolf Heß“ (BVerfG E 55, 349) und „C-Waffen“ (BVerfG E 77, 170) ergebe sich, daß das Bundesverfassungsgericht die Abwehrfunktion der Grundrechte anwende, sobald die deutsche öffentliche Gewalt an fremdhoheitlichem, grundrechtsgefährdendem Handeln positiv mitwirkt. Das Unterlassen einer entweder selbst grundrechtswidrigen oder mit grundrechtswidrigen Folgen behafteten Maßnahme könne nur über die Abwehrfunktion der Grundrechte erreicht werden. Dieses Ergebnis findet der Autor auch durch die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte bestätigt. Aus dem „Soering“-Fall ergebe sich hinsichtlich der Schutzpflichten nichts anderes.

#### IV.

Der letzte Teil des Buches erörtert die Verfassungsgemäßheit des Ausländergesetzes. *Cremer* erhöht die bestehenden Schranken für Ausweisungen und Abschiebungen noch durch verfassungskonforme Auslegung im Lichte seiner zuvor gewonnenen Ergebnisse. Ob die Rechtsanwendung ihm hierin folgen wird, bleibt abzuwarten. Für den Rechtsanwalt bietet dieser Teil immerhin Argumentationsmuster.

#### V.

Nach der Frankfurter Dissertation von Helmut *Albert*: „Das Grundrecht auf Leben als Schranke für aufenthaltsbeendende Maßnahmen“ (1990) liegt nun eine umfassendere Untersuchung der Materie vor. Hervorzuheben ist die trotz der Fülle des behandelten Stoffes durchgängig gewährte Übersichtlichkeit der Darstellung. Die Arbeit ist auf dogmatischem Gebiet ebenso interessant wie in rechtspolitischer Hinsicht.

*Norman Weiß*

### Norman Weiß: Tagungsbericht

#### Medien und Menschenrechtsschutz weltweit

#### Berliner Kolloquium am 10. März 1997

Die vom Menschenrechtszentrum gemeinsam mit dem Auswärtigen Amt, Bonn, in dessen Berliner Ausbildungsstätte am Treptower Park durchgeführte Veranstaltung gliederte sich in zwei Abschnitte. Zunächst wurde das Thema „Medien als Beschützer der Menschenrechte und Geschützte durch die Menschenrechte“ behandelt, anschließend die Frage „Probleme im Ver-

hältnis Menschenrechte und Medien?“ erörtert.

Anwesend waren Bundesminister a. D. *Gerhard R. Baum*, MdB, Mitglied der UN-Menschenrechtskommission in Genf und der Staatsminister im Auswärtigen Amt, *Schäfer*, sowie der Leiter des Arbeitsstabes Menschenrechte im Auswärtigen Amt, *VLRI Wolfgang Gerz* und weitere Mitarbeiter des

Ministeriums. Das Menschenrechtszentrum der Universität Potsdam wurde durch den Direktor, Prof. Dr. *Eckart Klein*, Assessor *Norman Weiß* und Frau *Katja Pohlmann* (Praktikantin) vertreten. Erschienen waren außerdem zahlreiche Medienvertreter und Repräsentanten von Nichtregierungsorganisationen.

Der Staatsminister im Auswärtigen Amt, *Helmut Schäfer*, führte in den ersten Themenkomplex ein. Er erläuterte die Zielsetzung des Auswärtigen Amtes, derzufolge die Wirksamkeit von Menschenrechtspolitik im Vordergrund stehe. Eine wirksame Politik sei einer bloß öffentlichkeitswirksamen vorzuziehen. Er verteidigte auch den sogenannten kritischen Dialog mit Problemstaaten wie dem Iran. Dieser Dialog halte Einwirkungsmöglichkeiten offen und sei daher einem Abbruch der Beziehungen vorzuziehen.

*Schäfer* stellte fest, daß Medien in doppelter Weise mit Menschenrechtsverletzungen konfrontiert seien. Zunächst einmal selbst als Opfer von Menschenrechtsverletzungen, indem etwa Journalisten Behinderungen ihrer Arbeit erleben müßten, und zweitens gehe es um Menschenrechtsverletzungen als Gegenstand der Berichterstattung.

An diesem Punkt machte *Schäfer* eine deutliche Kritik gegenüber der Medienarbeit fest. Seiner Ansicht nach befaßten sich die Medien nur mit besonders spektakulären Fällen, an denen sie zudem recht schnell das weitere Interesse verlören. Eine intensive Diskussion des Themas Menschenrechte finde auch in den Medien nicht statt.

In einem weiteren Abschnitt seiner Ausführungen ging *Schäfer* auf Möglichkeiten einer verbesserten Durchsetzung der Menschenrechte ein. In diesem Zusammenhang forderte er dazu auf, im Rahmen der Verfahren der OSZE eine Möglichkeit zu schaffen, Individualbeschwerden einzulegen. Außerdem wies er auf eine Deklaration der Vereinten Nationen hin, nach der es eine Klagemöglichkeit für einen sogenannten Menschenrechtsverteidiger geben solle. Diese

Möglichkeit sei gerade im Bereich des Medien- und Presserechts von Interesse.

Abschließend wies *Schäfer* darauf hin, daß Kritik einheitlich artikuliert werden müsse. Das bedeute etwa, die Todesstrafe auch gegenüber den Vereinigten Staaten von Amerika zu geißeln. Nichts sei für eine sinnvolle Menschenrechtspolitik schädlicher als der Vorwurf der Relativierung.

Die vom Direktor des Menschenrechtszentrums der Universität Potsdam geleitete Diskussion konzentrierte sich zunächst auf die Bedeutung von präventiver Menschenrechtsarbeit. Dabei seien Regierungen und Nichtregierungsorganisationen gleichermaßen gefordert (*Lottje*, EKD/Forum Menschenrechte). Ferner wurde betont, daß der Bekämpfung von Ursachen der Menschenrechtsverletzungen Priorität eingeräumt werden müsse (*Heinz*, amnesty international).

Als Reaktion darauf wies Staatsminister *Schäfer* auf folgende Aktivitäten der Bundesregierung hin:

So habe Deutschland mit zahlreichen Experten anderen Staaten bei der Verfassunggebung Unterstützung geleistet. Außerdem bemühe man sich verstärkt um den Aufbau einer unabhängigen Justiz sowie einer umfassenden, auch Gegenstände der Menschenrechtserziehung einschließende Ausbildung der Justizbediensteten.

Die Diskussion kreiste sodann auch um das Thema „Universalität“. *Schäfer* verwahrte sich gegen Vorwürfe eines kulturellen Relativismus. Es sei aber wichtig und notwendig, auf unterschiedliche kulturelle Hintergründe und Differenzen zu achten. Dies müsse auch im Ton zum Ausdruck kommen, der gegenüber den Gesprächspartnern aus fremden Kulturkreisen gewählt werde. Kulturimperialismus sei völlig fehl am Platze. Vertreter des Auswärtigen Amtes, der Presse sowie von Nichtregierungsorganisationen stimmten darin überein, daß das Argument bestimmter Regierungen, ihr Kulturkreis verbiete eine Übernahme westlich geprägter Menschenrechtsvorstellungen, allein der

Legitimierung ihrer eigenen Herrschaft dienen. Viele Regierungen schafften sich ihre „Legitimierungslegende“ (*Lottje*).

Mit Blick auf die Rolle der Medien wurde die Bedeutung einer umfassenden Ausbildung von Journalisten betont. In ihrer Funktion als Multiplikatoren könnten sie zur einer verstärkten Förderung und Achtung der Menschenrechte in ihren jeweiligen Heimatstaaten beitragen. Die Friedrich-Ebert-Stiftung leiste hier wesentliche Arbeit.

Zum Schluß warb Staatsminister *Schäfer* eindringlich für eine Versachlichung der Debatte. Die Diskussion um Menschenrechte dürfe parteipolitisch nicht instrumentalisiert werden. *Schäfer* warnte davor, Menschenrechte zum alleinigen Maßstab von Politik machen zu wollen. Gleichzeitig unterstrich er aber seine Entschlossenheit, Menschenrechte keinesfalls anderen Politikzielen stets nachzuordnen.

In den zweiten Abschnitt der Veranstaltung führte Bundesminister a. D. *Gerhart R. Baum*, MdB, Mitglied der UN-Menschenrechtskommission in Genf, ein.

*Baum* wies darauf hin, daß es notwendig sei, Fakten publik zu machen, um eine nachhaltig verbesserte Achtung und Förderung der Menschenrechte zu erreichen. Es sei notwendig, über die rechtlichen Grundlagen des Menschenrechtsschutzes und dessen Überwachungsmöglichkeiten zu unterrichten, ferner müßten die Ursachen von Menschenrechtsverletzungen benannt und den Opfern Hilfemöglichkeiten angeboten werden. *Baum* kritisierte, daß in den Medien nur spektakuläre Menschenrechtsverletzungen Beachtung fänden. Er wisse zwar, daß Berichterstattung einen Aufhänger brauche. Doch ändere dies nichts daran, daß Kontinuität der Sache besser täte. Auch lasse die Sprunghaftigkeit der Berichterstattung nur schwer den wahren Stellenwert von Menschenrechtspolitik deutlich werden.

*Baum* trat dafür ein, daß eine glaubwürdige Menschenrechtspolitik gegenüber Staaten

der Dritten Welt eine gehörige Portion Selbstkritik der Europäer und US-Amerikaner erfordere. Bei aller Unterschiedlichkeit der Problemlagen müßte ein offener Dialog die Mißstände in den westlichen Industriegesellschaften ansprechen.

*Baum* bezeichnete das Engagement für eine verstärkte Achtung und Förderung der Menschenrechte als eine Querschnittsaufgabe. Diese beteilige die unterschiedlichsten Disziplinen und Gremien. Gerade im Bereich der Vereinten Nationen bestehe in diesem Zusammenhang das Problem, die relevanten Glieder der Organisation angemessen zu beteiligen. Die weite Verzweigung der Vereinten Nationen habe es in der Vergangenheit ermöglicht, Gegenbewegungen breiten Raum einzuräumen und so die Effizienz der Menschenrechtspolitik zu untergraben. *Baum* wies auf die Blockierung hin, die die Vereinten Nationen als Folge des Ost-West-Konflikts durchlebt hätten. Er erinnerte aber auch an das Verdienst der NGOs, immer wieder neue Vorstöße initiiert zu haben. Besonders wichtig sei es, daß der Westen inzwischen die Reformstaaten Mittel- und Südosteuropas sowie Südafrika als Mitstreiter für seine Menschenrechtspolitik im Rahmen der Vereinten Nationen gewinnen können. Mit Blick auf seine Erfahrungen in der Arbeit der Menschenrechtskommission sagte *Baum* zum Verhältnis stiller Diplomatie und Publizität, daß erstere weitaus mehr bewirke, als ihr immer unterstellt werde. Publizität dagegen sei zwar oftmals nötig, aber nicht der bessere Weg.

In der sich hieran anschließenden Diskussion wurde betont, daß Menschenrechtspolitik keinen Glaubwürdigkeitsmangel durch Selektivität ihrer Kritik erleiden dürfe.

Mit Blick auf die Formulierung, daß Menschenrechtspolitik eine Querschnittsaufgabe darstelle, wurde Kritik daran geübt, daß der Menschenrechtsbericht der Bundesregierung vom Auswärtigen Amt allein erstellt werde und die Menschenrechtssituation in der Bundesrepublik Deutschland nicht im Blick habe.

Es wurde angeregt, die Bundesministerien der Justiz und des Inneren an der Erstellung des Berichts zu beteiligen (*Lottje*). Staatsminister *Schäfer* wies als Vertreter der Bundesregierung darauf hin, daß das Mandat des Deutschen Bundestages, an den die Menschenrechtsberichte der Bundesregierung zu richten seien, die Inhalte des Berichts vorgebe. Der Minister räumte ein, daß Menschenrechtspolitik keine alleinige Frage der Außenpolitik darstelle.

Die anwesenden Medienvertreter traten dem Eindruck entgegen, sie orientierten ihre Berichterstattung über Menschenrechtsverletzung ausschließlich nach Sensationsgesichtspunkten. Mit Blick auf die bislang im MRZ geleistete Archivierung konnte dies bestätigt werden. Bereits unsere sehr eingeschränkte Medienbeobachtung hat ergeben, daß das Thema kontinuierlich präsent ist.

Die Frage, wie die Vertreter des Auswärtigen Amtes die Konditionierung von Entwicklungshilfe an menschenrechtliches Wohlverhalten beurteilten, beantwortete zunächst Herr *Gerz*: Er war der Ansicht, das Instrument wirke bereits durch seine bloße Existenz. Eine Anwendung erfolge äußerst sparsam. Auf die Reaktion Australiens ange-

sprochen, welches ein Abkommen mit der Europäischen Union aufgrund der auch ihm gegenüber verwendeten Menschenrechtsklausel nicht schließen wollte, meinte *Gerz*, hier handle es sich um eine auf komplexen Beweggründen ruhende Reaktion, die insgesamt auf negative Erfahrungen mit Europa - zum Teil noch aus der Kolonialzeit her wirkend - zurückzuführen sei.

Staatsminister *Schäfer* verwies darauf, daß die Klausel durchaus angewendet werde, beispielsweise gegenüber Nigeria. Sinn dieser Klausel sei es, grundsätzlich Menschenrechtsverletzungen ausschließen zu wollen und nicht die spezielle Reaktion auf den Einzelfall. Insgesamt hielt er an der Linie des Amtes fest, daß eine Isolierung nicht stets sinnvoll sei. Die Diskussion kehrte abschließend noch einmal zum Problem der Selektivität der Menschenrechtspolitik zurück. Staatsminister *Schäfer* merkte hierzu an, daß gerade gegenüber dem Nahen Osten eine neue Definition von Menschenrechten und Menschenrechtsverletzungen notwendig sei. Hierzu führte er aus, daß auch Israel Menschenrechte - insbesondere in den besetzten Gebieten - beachten müsse.

---

### Informationen aus dem Menschenrechtszentrum der Universität Potsdam

Das aktuelle Forschungsprojekt:

Freizügigkeit gemäß Art. 12 IPbPR

Prof. Dr. *Eckart Klein* nimmt zur Zeit eine umfassende Auswertung der Rechtsprechung des Menschenrechtsausschusses zu Art. 12 IPbPR vor. Diese umfaßt Mitteilungen, die Individualbeschwerden betreffen, und die Bemerkungen des Ausschusses zu den Staatenberichten.

Abgeschlossen wurde im Mai ein Aufsatz zum Thema „Die Todesstrafe aus völkerrechtlicher Sicht“, der demnächst in einem Sammelband unter dem Titel „Wenn der Staat tötet“ im Berlin-Verlag erscheinen wird. Der Sammelband geht auf eine Ringvorlesung zum Thema an der Freien Universität Berlin zurück, die im Sommersemester 1996 stattfand. Der für die Buchveröffentlichung geschriebene Beitrag von Assessor *Norman Weiß* stellt dar, wie und in welchem Umfang das Völkerrecht in der Form des internationalen und regionalen Menschenrechtsschut-

zes das Verbot und die Einschränkung der Todesstrafe regelt. In einem einleitenden Abschnitt wird auf den besonderen Charakter des Völkerrechts eingegangen und erläutert, inwieweit sich dieser auf die Regelungsmöglichkeiten im Bereich des Verbots oder der Abschaffung der Todesstrafe auswirkt.

Der Verein der Freunde und Förderer des Menschenrechtszentrums der Universität Potsdam führte am 15. April 1996 seine Jahresmitgliederversammlung durch. Der Vorstand wurde bestätigt und neue Strategien für das Einwerben von Spenden besprochen.

Wenn Sie *Mitglied* 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 durch eine *Spende* fördern, so überweisen Sie diese bitte auf das Konto Nr. 491 0170 703 bei der Bayerischen Hypotheken- und Wechselbank (Potsdam), BLZ: 101 207 60.

### Kalender

Mittwoch, 2. Juli 1997, 19.00 Uhr                    *„Human Rights and Relativism“*

*Bernard Williams*, Monroe Deutsch Professor of Philosophy, University of California, Berkeley referiert in der Reihe „Erbschaft unserer Zeit“ zum Thema „Universalität der Menschenrechte“ und diskutiert mit Prof. Dr. *Axel Honneth*, Frankfurt/Main.

Veranstalter: Einstein Forum Potsdam / Berliner Festspiele GmbH

Ort:                    Otto-Braun-Saal, Staatsbibliothek zu Berlin, Potsdamer Straße 33

Mittwoch, 3. September 1997 bis  
Freitag, 5. September 1997

*„Der deutsch-polnische Nachbarschaftsvertrag - Bilanz nach 5 Jahren“*

Mit dem Symposium wird das Ziel verfolgt, fünf Jahre nach dem Inkrafttreten des Vertragswerkes einige grundlegende Aspekte der Vertragsbeziehungen hinsichtlich ihrer Wirksamkeit zu bilanzieren. Dabei soll es beispielsweise um Fragen der praktischen Umsetzung des Abkommens gehen und die Situation der jeweiligen Minderheit im Nachbarland beleuchtet werden.

Herr Assessor *Ekkehard Strauß* wird ein Referat über „Die rechtliche Situation der deutschen Minderheit in Polen“ halten.

Veranstalter: Europa-Universität Viadrina, Frankfurt (Oder) / Collegium Polonicum  
Ort: Europa-Universität Viadrina, Frankfurt (Oder)  
Auskunft: Frau Martina Seidlitz, Tel. 03 35 - 5 53 44 11

Freitag, 19. September 1997 und  
Samstag, 20. September 1997

*„The Implementation of Protocol No. 11 to the  
European Convention on Human Rights“*

Die vierte wissenschaftliche Tagung des Menschenrechtszentrums der Universität Potsdam wird gemeinsam mit dem Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte, Straßburg, veranstaltet. Das 11. Zusatzprotokoll zur Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) reorganisiert die beiden Straßburger Instanzen, die Europäische Kommission für Menschenrechte und den Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte. Nach dem noch für diese Jahr erwarteten Inkrafttreten des Zusatzprotokolls wird ein permanent tagender Gerichtshof über die Beschwerdemöglichkeiten nach der EMRK urteilen.

Vertreter verschiedener europäischer und deutscher Höchstgerichte, der Europäischen Kommission für Menschenrechte, des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte und des Bundesministeriums der Justiz werden gemeinsam mit Wissenschaftlern aus dem In- und Ausland diskutieren, welche Veränderungen sich für Organisation und Verfahren ergeben.

Ort: Hörsaal 215  
August-Bebel-Straße 89 (Griebnitzsee)  
14 482 Potsdam

Zeit: Die öffentlichen Teile der Veranstaltung sind freitags von 10 bis 18 Uhr und samstags von 9.30 bis 13.15 Uhr.

### Neuerscheinung

Eckart Klein

Menschenrechte: Stille Revolution des Völkerrechts und Auswirkungen auf die innerstaatliche Rechtsanwendung

(Veröffentlichungen der Potsdamer Juristischen Gesellschaft, Bd. 1)

Baden-Baden: Nomos Verl.-Ges., 1997

ISBN-Nr. 3-7890-4663-9

33 Seiten, broschiert. 18,90 DM

## Überblick über die wichtigsten Menschenrechtsdokumente der Vereinten Nationen\*

**Satzung der Vereinten Nationen** vom 26. Juni 1945

in Kraft seit dem 24. Oktober 1945

für die Bundesrepublik Deutschland seit dem 18. September 1973

UN Conf. on Intern. Documents XV (1945) 335 BGBI. 1973 II 430

**Konvention über die Verhütung und Bestrafung des Völkermordes** vom 9. Dezember 1948

in Kraft seit dem 12. Januar 1951

für die Bundesrepublik Deutschland seit dem 22. Februar 1955

UNTS vol. 78, p. 277 BGBI. 1954 II 730

**Allgemeine Erklärung der Menschenrechte** vom 10. Dezember 1948

UN GenV Res. 217 A (III)

**Konvention zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung** vom 21. Dezember 1965

in Kraft seit dem 4. Januar 1969

in der Bundesrepublik Deutschland seit dem 15. Juni 1969

UNTS vol. 660, 195 BGBI. 1969 II 962

**Internationaler Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte** vom 19. Dez. 1966

in Kraft seit dem 3. Januar 1976

für die Bundesrepublik Deutschland seit dem 3. Januar 1976

UNTS vol. 993, 3 BGBI. 1973 II 1570

**Internationaler Pakt über bürgerliche und politische Rechte** vom 19. Dezember 1966

in Kraft seit dem 23. März 1976

für die Bundesrepublik Deutschland seit dem 23. März 1976

UNTS vol. 999, 171 BGBI. 1973 II 1534

**Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau** vom 18. Dez. 1979

in Kraft seit dem 3. September 1981

für die Bundesrepublik Deutschland seit dem 9. August 1985

UN-Doc. A/34/46 BGBI. 1985 II 648

**Übereinkommen gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe** vom 10. Dezember 1984

in Kraft seit dem 26. Juni 1987

für die Bundesrepublik Deutschland seit dem 31. Oktober 1990

UN-Doc. A/39/51 BGBI. 1990 II 247

**Übereinkommen über die Rechte des Kindes** vom 20. November 1989

in Kraft seit dem 2. September 1990

für die Bundesrepublik Deutschland seit dem 5. April 1992

UN GenV Res. 44/25 BGBI. 1992 II 122

Alle Texte finden sich auch in:

*Christian Tomuschat* (Hrsg.), Menschenrechte. Eine Sammlung internationaler Dokumente zum Menschenrechtsschutz, DGVN-Texte 42, 1992.*Felix Ermacora / Manfred Nowak / Hannes Tretter* (eds.), International Human Rights. Documents and Introductory Notes, 1993.

\* Zusammengestellt von Assessor Norman Weiß.

**Literaturhinweise\***

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

**Internationales Strafrecht/ Strafprozeßrecht**

*Heike Spieker*

Der aktuelle Fall: „Zeugenpräparierung“ im Tadic-Prozeß vor dem Jugoslawien-Tribunal, HuV-1996, 192.

*Brigitte Knocke/ Sascha Rolf Lüder*

Der Internationale Strafgerichtshof für Ruanda, HuV-I 1996, 214.

*H. - E. Folz/ M. Soppe*

Zur Frage der Völkerrechtsmäßigkeit von Haftbefehlen gegen Regierungsmitglieder anderer Staaten NStZ 1996, 576.

*H. Ostendorf*

Thesen zur Ahndung von Völkerrechtsverbrechen, ZRP 1996, 467.

**Allgemeines / besonderes Verwaltungsrecht**

*Timothy Jones*

Current Topic: Property Rights, Planning Law and the European Convention, European Human Rights Law Review 1996, 233. [Red.: Der Aufsatz bezieht sich auf das Planungsrecht in Großbritannien. Die Ansätze sind jedoch auf die Rechtslage in Deutschland übertragbar.]

**Rechtsanwälte**

*Pierre Legros/ Luc Godin/ Marc Libert*

Avocats sans frontières: quatre années d'existence, Revue Trimestrielle des Droits de L'Homme No 26 (1996), 173.

**Verfassungsrecht / Grundrechte**

*Pierre Lambert*

Les restrictions à la liberté de presse et la marge d'appréciation des Etats au sens de la jurisprudence de Strasbourg, Rev.trim.dr.h. No. 26 (1996), 143.

*Thomas Douraki*

Principes des droits du patient en Europe, Rev.trim.dr.h. No. 26 (1996), 157.

---

\* Zusammengestellt von Assessor Ekkehard Strauß.