



# MenschenRechtsMagazin

Informationen • Meinungen • Analysen

"J ghv4"1'4222

""""""70Lcj ti cpi

"

MenschenRechtsZentrum der Universität Potsdam



## IMPRESSUM

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

Redaktion: Dr. iur. Norman Weiß (weiss@rz.uni-potsdam.de)  
Assessorin Friederike Brinkmeier (brinkm@rz.uni-potsdam.de)

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

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

© September 2000

ISSN 1434 - 2828

## Inhaltsverzeichnis

Editorial .....	60
Sabine Leutheusser-Schnarrenberger Die Greueltaten in Ost-Timor dürfen nicht vergessen werden! .....	61
Rainer Hofmann Die Rahmenkonvention des Europarates zum Schutz nationaler Minderheiten.....	63
Friederike Brinkmeier Bericht über die Arbeit des Menschenrechtsausschusses im Jahr 1999 Teil II.....	75
Trinidad und Tobago – Kündigung des Fakultativprotokolls zum Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte.....	83
Menschenrechtsausschuß / Human Rights Committee Allgemeine Bemerkung Nr. 27 / General Comment No. 27 (Freizügigkeit / Free Movement) .....	85
Norman Weiß / Carola Grund / Judith Schmidt / Rebecca Siegert Mitgliedstaaten des Europarates: Niederlande und Tschechische Republik.....	95
Angelika Birck Wie krank muß ein Flüchtling sein, um von der Abschiebung ausgenommen zu werden?.....	106
„Alternativen zur Abschiebungshaft“ – Tagungsbericht .....	119
Ein Jahrhundert Minderheiten- und Volksgruppenschutz – Tagungsbericht.....	122
Drittes Forum Globale Fragen „Gleichstellung in Politik, Gesellschaft und Wirtschaft“ – Tagungsbericht .....	127
1. Fachtagung des „Forschungskreis Vereinte Nationen“ – Tagungsbericht .....	131
Buchbesprechungen .....	134
Kurzgefaßt: Menschenrechte aktuell .....	139
Informationen, Kalender.....	143
Themenheft: 50 Jahre Europäische Menschenrechtskonvention.....	146
Literaturübersicht .....	148

## Editorial

In diesem Heft setzen wir den Bericht über die Tätigkeit des Menschenrechtsausschusses nach dem Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte im zurückliegenden Jahr fort und stellen die behandelten Individualbeschwerden dar. Im Zusammenhang mit dem Pakt steht auch die mit Erläuterungen versehene Wiedergabe der Kündigung des Fakultativprotokolls durch die Regierung von Trinidad und Tobago.

Wir informieren außerdem über den General Comment des Menschenrechtsausschusses zu Art. 12 IPbpr (Freizügigkeit), den wir im englischen Wortlaut und in einer nicht-amtlichen, im MenschenRechtsZentrum der Universität Potsdam hergestellten deutschen Übersetzung präsentieren. *Eckart Klein*, der als Berichterstatter maßgeblich an der Ausarbeitung des General Comment beteiligt war, wird die wesentlichen Inhalte und Auswirkungen dieses Dokuments in einem der nächsten Hefte erläutern.

In diesem Heft finden sich drei Beiträge externer Autoren: *Sabine Leutheusser-Schnarrenberger* lenkt den Blick auf Ost-Timor und berichtet über die Arbeit einer Untersuchungskommission der Vereinten Nationen, der sie als einzige Europäerin angehörte. *Rainer Hofmann* erläutert die Inhalte der Rahmenkonvention des Europarates zum Schutz nationaler Minderheiten und geht dabei ausführlich auf das Überwachungssystem und die Arbeit des Beratenden Ausschusses, dessen Vorsitzender er ist, ein. *Angelika Birck* vom Behandlungszentrum für Folteropfer in Berlin vergleicht Stellungnahmen des Polizeiärztlichen Dienstes in Berlin und jenen von niedergelassenen Fachkollegen, um eine Antwort auf die Frage zu finden, wie krank ein Flüchtling sein muß, um von der Abschiebung ausgenommen zu werden.

Unsere Reihe, die die Mitgliedstaaten des Europarates vorstellt, wird mit einem Artikel über die Niederlande und Tschechien fortgeführt. In den ersten beiden Folgen ging es um Polen und Frankreich.

Unseren traditionellen Rubriken treten auch dieses Mal Tagungsberichte zur Seite. Der erste Tagungsbericht zieht eine Bilanz der Veranstaltung „Ein Jahrhundert Minderheiten- und Volksgruppenschutz“ vom 15. bis zum 17. März 2000 in Bonn; der zweite Tagungsbericht informiert über das „Dritte Forum Globale Fragen“, das im Auswärtigen Amt in Berlin zum Thema „Gleichstellung in Politik, Gesellschaft und Wirtschaft“ am 8./9. Mai 2000 stattgefunden hat. Weiterhin werden Ergebnisse des 8. Migrationspolitischen Forums des Forschungszentrums für Internationales und Europäisches Ausländer- und Asylrecht (Konstanz), das am 3. Mai 2000 in Berlin veranstaltet wurde, dargestellt. Außerdem wird über die 1. Fachtagung des „Forschungskreises Vereinte Nationen“ im Juni 2000 an der Universität Potsdam berichtet. Schließlich besprechen wir das Buch „Menschenrechtsschutz in der Praxis der Vereinten Nationen“ und eine Sammlung von Artikeln zu menschenrechtlichen Fragestellungen, die *Adalbert Poláček* im Laufe seines Lebens verfaßt und nun in der Zusammenfassung erneut vorgelegt hat.

Für unsere Abonnenten liegt die Jahresrechnung 2000 bei; bitte geben Sie bei der Zahlung Ihre Kundennummer an. Abonnenten haben zudem erstmals die Möglichkeit, das diesjährige Themenheft, das dem fünfzigsten Jahrestag der Europäischen Menschenrechtskonvention gewidmet ist, zum ermäßigten Preis von 10.- DM zu beziehen.

*Norman Klein* *Frederic Philken*

## Die Greuelthaten in Ost-Timor dürfen nicht vergessen werden!

Sabine Leutheusser-Schnarrenberger\*

Es ist immer wieder bitter: Kaum wird ein blutiger Konflikt mit zwingend einhergehenden schwersten Menschenrechtsverletzungen unübersehbar, erregt sich eine interessierte Öffentlichkeit. Keine Zeitung, kein Fernsehsender, kein Chat-room, der sich nicht über die dramatische Lage von Opfern, von Flüchtlingen und mißhandelten Menschen empört. Die politische Weltöffentlichkeit reagiert, wenn auch etwas träge, auf Bilder von Massakern, Vertreibung und Brandschatzung; und oft auch noch zu spät. Und dann – gespenstische Stille. Der akute Konflikt ist zu Ende, die Medien und auch die politischen Entscheidungsträger wenden sich neuen Problemfeldern, anderen erschütternden Bildern zu. Die zu beklagenden Konsequenzen des akuten Konfliktes – physische und psychische Schäden, Zerstörung – erscheinen weniger dramatisch – es wird nicht mehr verschleppt, gedroht und gemordet.

Wer sich auch nur mit ein wenig gesundem Menschenverstand ausgerüstet wähnt, der erkennt, daß diese Folgen dramatisch sind und in keinem Fall mit nüchternbürokratischen Begriffen wie „Kollateralschäden“ abgetan werden können.

Doch genau so, wie eben beschrieben, ist mit dem Konflikt in Ost-Timor umgegangen worden. Ein Rückblick: Im Jahre 1974 war Ost-Timor von Indonesien völkerrechtswidrig annektiert worden. 25 Jahre lang herrschten Unterdrückung, Benachteiligung und Gewalt. Nach anfänglicher positiver Überraschung über die Absicht des damaligen indonesischen Präsidenten *Habibie*, der den jahrzehntelang herrschenden

*Suharto* abgelöst hatte, im Jahre 1998 Ost-Timor im Wege eines Referendums in die Unabhängigkeit zu entlassen, beobachtet die internationale Öffentlichkeit erstaunt den Verlauf der Ereignisse. Der Sicherheitsrat der Vereinten Nationen überträgt der UN-Mission UNAMET ein waffenfreies Mandat für die Vorbereitung und Durchführung eines Referendums über die Autonomie Ost-Timors, wobei es der indonesischen Regierung überlassen wird, mit Polizei und Militär die Sicherheit vor und während dieser Volksbefragung zu gewährleisten. Rückblickend erstaunt, wie gutgläubig einer der Konfliktparteien – und auch noch der eindeutig stärkeren Konfliktpartei – die Verantwortung für die Sicherheit in Ost-Timor überlassen wird, und das für ein Referendum, das die indonesische Besetzung beenden soll.

Es ist daher nicht erstaunlich, daß die Militärs und Milizen Unruhen auslösen und versuchen, der Öffentlichkeit einen Bürgerkrieg vorzutäuschen. Der Terror, die Einschüchterungen mit Waffen und brutaler Gewalt führen dazu, daß die Volksbefragung zweimal aufgeschoben werden muß. Im August 1999 wird sie dann durchgeführt und endet mit einer 2/3-Mehrheit für die Unabhängigkeit Ost-Timors und in einer beispiellosen Zerstörung und Vertreibung. Mehr als 200.000 Menschen fliehen vor dem Militär und den quasi-militärischen Milizen oder werden verschleppt, ungezählte Folterungen, Vergewaltigungen und Morde erschüttern Ost-Timor. 70% aller Gebäude sind zerstört, darunter viele Kirchen. Die UN-Mission muß der Gewalt weichen. Erst am 12. September 1999 lenkt die indonesische Regierung ein und läßt die Einreise einer internationalen bewaffneten Friedenstruppe zu. Nach heftigen Auseinandersetzungen mit den asiatischen Staaten und Rußland haben

---

MdB, Obfrau der F.D.P.-Fraktion im Ausschuß für Menschenrechte und humanitäre Hilfe, Bundesministerin a.D.

die Vereinten Nationen endlich beschloss, bewaffnete Schutztruppen in das Gebiet zu entsenden. Für viele Ost-Timoren zu spät.

Der Rückzug des indonesischen Militärs aus Ost-Timor, die Teilrückführung der Flüchtlinge von West- nach Ost-Timor sowie die Wahlen in Indonesien im Oktober 1999 besiegeln in den Augen der allgemeinen Öffentlichkeit das Ende des blutigen Konfliktes.

Im November wird auf Initiative der UN-Menschenrechtskommissarin *Mary Robinson* von den Vereinten Nationen eine Commission of Inquiry eingesetzt, die die Verbrechen gegen die Menschlichkeit in Ost-Timor untersuchen, Beweise zusammenstellen und das Zusammenwirken der indonesischen Regierung mit den scheinbar unabhängigen, tatsächlich jedoch vom Militär abhängigen Milizen aufdecken soll.

Anfang Januar 2000 hat die Untersuchungskommission der Vereinten Nationen, der ich als einzige Europäerin angehörte, gemäß ihrem Mandat ihren Bericht dem Generalsekretär der Vereinten Nationen, *Kofi Annan*, zugeleitet. Die Ergebnisse der Kommission lassen keine Zweifel daran, daß in dem von Januar bis Ende 1999 eskalierten Ost-Timor-Konflikt eklatante Verletzungen der Menschenrechte stattgefunden haben.

Ebenso unmißverständlich stellte die fünfköpfige Kommission fest, daß in erster Linie das indonesische Militär und die straff organisierten Milizen, die paramilitärischen Einheiten, die Verantwortung für diese Verbrechen tragen.

Die Kommission forderte, die Rückführung der verschleppten Menschen aus West-Timor mit allem Nachdruck fortzuführen. Anfang 2000 waren noch über 100.000 Flüchtlinge in Camps in West-Timor. Weiter empfiehlt sie dringend, die Aufdeckung der Menschenrechtsverletzungen zu intensivieren und die unverzichtbare Strafverfolgung und Bestrafung der Verantwortlichen zu ermöglichen. Diese Arbeiten müssen zügig durchgeführt werden, damit Beweismaterial und Zeugenberichte nicht verloren gehen. Als dazu notwendig

sprach sich die UN-Kommission einstimmig für die Einsetzung eines Internationalen Strafgerichtshofes vor Ort aus, der mit Juristen aus Indonesien und Ost-Timor besetzt sein sollte und vollkommen unabhängig zügig Verfahren durchführen und der Gerechtigkeit zum Durchbruch verhelfen sollte.

Bisher wurden diese Empfehlungen nicht aufgegriffen. Die Vereinten Nationen setzten zunächst auf die Zusicherung der neuen indonesischen Regierung, im Ost-Timor-Konflikt begangene Verbrechen selbst zu ahnden und indonesische Militärangehörige vor indonesischen Gerichten anzuklagen.

Die internationale Staatengemeinschaft entläßt dies nicht aus ihrer Verantwortung, alles zu tun, um Straflosigkeit der Verantwortlichen zu vermeiden.

Auf der 56. Sitzung der VN-Menschenrechtskommission in Genf im Frühjahr 2000 wurde lediglich ein Bericht betreffend Ost-Timor für 2001 eingefordert und in einem Chairman's statement die indonesische Regierung zum Handeln aufgefordert. In den Medien taucht Ost-Timor seitdem fast gar nicht mehr auf.

Die eingangs beschriebene gespenstische Stille ist eingetreten. Diese Stille darf nicht hingenommen werden. Ost-Timor muß so lange auf der internationalen Tagesordnung bleiben, bis die Menschenrechtsverletzungen auch tatsächlich geahndet worden sind. Nationale Regierungen, auch die bundesdeutsche, die die Menschenrechtspolitik zu Recht ausdrücklich zu einer ihrer Schwerpunktaufgaben erklärt haben, müssen sich energisch für den Aufbau Ost-Timors und gleichzeitig für Gerechtigkeit und Versöhnung einsetzen. Dies wird nur mit Erfolg gelingen können, wenn die Verantwortlichen angemessen bestraft, die Opfer angemessen entschädigt und die Lage der Menschen in Ost-Timor wieder als menschenwürdig bezeichnet werden kann.

Erst dann kann von glaubwürdiger Menschenrechtspolitik gesprochen werden.

## Die Rahmenkonvention des Europarates zum Schutz nationaler Minderheiten

Rainer Hofmann<sup>1</sup>

### Inhaltsübersicht

- I. Einführung
- II. Überblick über den Inhalt der Rahmenkonvention
- III. Das Überwachungssystem der Rahmenkonvention
- IV. Die praktische Umsetzung der Aufgaben des Beratenden Ausschusses
- V. Ausblick

### I. Einführung

Die Bevölkerungsstruktur vieler europäischer Staaten, vor allem - aber nicht nur - in Ostmittel- und Südosteuropa, ist gekennzeichnet von einem äußerst komplizierten Gebilde aus Gruppen, die sich in ethnischer, kultureller, religiöser und sprachlicher Hinsicht teils deutlich unterscheiden. Auch wenn hier sicher nicht der geeignete Ort ist, sich an der gerade in jüngster Zeit wieder auflebenden Diskussion zu beteiligen, in der es darum geht zu untersuchen, ob das Konzept des „klassischen“ Nationalstaats, wie es sich im Europa des 19. Jahrhunderts ausgeprägt hat, angesichts von Entwicklungen wie Globalisierung und europäischer Integration überholt ist oder zumindest in weitem Umfang den Notwendigkeiten des 21. Jahrhunderts angepaßt werden muß, steht jedenfalls außer

Frage, daß es in weiten Teilen Europas keine Zukunft haben kann. Andernfalls müßte es fast zwangsläufig zu erheblichen Verletzungen ganz grundlegender Menschenrechte kommen, die in extremen Fällen zu „ethnischen Säuberungen“ wie im ehemaligen Jugoslawien führen könnten.

Überall stellen Spannungen zwischen Mehrheits- und Minderheitsbevölkerung eine ernste Bedrohung für Frieden und Sicherheit nicht nur im betroffenen Land, sondern in aller Regel in der gesamten Region dar. Hieraus erklärt sich auch, daß eine zufriedenstellende Verwirklichung der Rechte nationaler Minderheiten auf Schutz und Förderung ihrer eigenständigen Identität gemäß den *Kopenhagener Kriterien* zu den Voraussetzungen eines Beitritts eines Staates zur Europäischen Union gehört. Nicht zuletzt auch aus diesem Grund, nämlich dem Bemühen um die friedliche Beilegung solcher Spannungen zwischen Mehrheits- und Minderheitsbevölkerung und damit zugleich als Voraussetzung für eine friedliche Entwicklung in Europa, zählen Bemühungen um den Schutz nationaler Minderheiten seit Anfang der 90er Jahre zu den wichtigsten Tätigkeitsfeldern des Europarats.<sup>2</sup> Sichtbarer Ausdruck dieser Bemühungen sind zum einen die Europäische Charta für Regional- und Minderheitensprachen vom 5. November 1992,<sup>3</sup> die am 1. März 1998 in Kraft trat und Anfang Juni 2000

<sup>1</sup> Professor für öffentliches Recht, Völker- und Europarecht an der Universität zu Kiel und Direktor am dortigen Walther-Schücking-Institut für Internationales Recht; Präsident des Beratenden Ausschusses unter der Rahmenkonvention des Europarats zum Schutz nationaler Minderheiten. Die nachstehenden Ausführungen geben ausschließlich die Meinung des Verfassers wieder.

<sup>2</sup> Vgl. hierzu den Überblick bei Hofmann, Die Rolle des Europarats beim Minderheitenschutz, in: Mohr (Hrsg.), *Friedenssichernde Aspekte des Minderheitenschutzes in der Ära des Völkerbundes und der Vereinten Nationen in Europa* (1996), S. 111 ff. m.w.N.

<sup>3</sup> European Treaty Series No. 148.



für neun Staaten<sup>4</sup> gilt, und zum anderen die Rahmenkonvention zum Schutz nationaler Minderheiten,<sup>5</sup> die Gegenstand dieses Beitrags ist. Sie wurde - nach langwierigen und durchaus schwierigen Verhandlungen - am 10. November 1994 vom Ministerkomitee des Europarats angenommen und am 1. Februar 1995 zur Zeichnung aufgelegt.<sup>6</sup> Sie ist am 1. Februar 1998 in Kraft getreten und war am 1. Juni 2000 von 31 Staaten ratifiziert.<sup>7</sup>

Auch wenn die Rahmenkonvention nicht das erste innerhalb des Europarats entstandene Instrument zu Fragen des Schutzes nationaler Minderheiten darstellt, ist sie doch das bei weitem umfassendste Dokument. Ihre besondere Bedeutung liegt aber in dem Umstand, daß sie der weltweit erste, rechtlich verbindliche multilaterale Vertrag in diesem Rechtsgebiet ist, und in ihr auch betont wird, daß der Schutz der Rechte nationaler Minderheiten „an integral part“ des völkerrechtlichen Schutzes der Menschenrechte bildet.

<sup>4</sup> Es handelt sich um Deutschland, Finnland, Kroatien, Liechtenstein, Niederlande, Norwegen, Schweiz, Schweden und Ungarn; für einen Überblick über den Inhalt der Charta siehe statt aller Hofmann (Anm. 2), S. 124 ff.

<sup>5</sup> European Treaty Series No. 157.

<sup>6</sup> Am 1. Juni 2000 war sie von 37 Mitgliedstaaten, nämlich Albanien, Bulgarien, Dänemark, Deutschland, Estland, Finnland, Georgien, Griechenland, Irland, Island, Italien, Kroatien, Lettland, Liechtenstein, Litauen, Luxemburg, Makedonien, Malta, Moldawien, Niederlande, Norwegen, Polen, Portugal, Österreich, Rumänien, Russische Föderation, San Marino, Schweden, Schweiz, Slowakei, Slowenien, Spanien, Tschechische Republik, Ukraine, Ungarn, Vereinigtes Königreich und Zypern sowie zwei Nicht-Mitgliedstaaten (Armenien und Bosnien-Herzegowina) gezeichnet; für Würdigungen der Rahmenkonvention s. etwa Hofmann (Anm. 2), S. 130 ff.; und Klebes, Rahmenübereinkommen des Europarats zum Schutz nationaler Minderheiten: Eine Einführung, in: EuGRZ 1995, S. 262 ff.

<sup>7</sup> Es handelt sich - in der zeitlichen Reihenfolge der Ratifikation - um Rumänien, Spanien, Slowakei, Ungarn, Zypern, Moldawien, San Marino, Estland, Makedonien, Deutschland, Dänemark, Finnland, Kroatien, Italien, Liechtenstein, Tschechische Republik, Vereinigtes Königreich, Ukraine, Malta, Slowenien, Österreich, Armenien, Russische Föderation, Schweiz, Norwegen, Bulgarien, Irland, Albanien, Schweden, Bosnien-Herzegowina und Litauen.

Die Rahmenkonvention gehört also ohne Zweifel zur Familie der europäischen Menschenrechtsverträge.

Rechtspolitischer Ausgangspunkt der Arbeiten an der Rahmenkonvention war der Beschluß des Wiener Gipfels der Staats- und Regierungschefs der Mitgliedstaaten des Europarats vom 8./9. Oktober 1993,<sup>8</sup> in dem das Ministerkomitee angewiesen wurde

*"to draft with minimum delay a framework convention specifying the principles which contracting States commit themselves to respect, in order to assure the protection of national minorities. This instrument would be open for signature by non-member States."*

Die eigentlichen Arbeiten an der Formulierung der Rahmenkonvention fanden dann im zu diesem Zweck konstituierten *Ad Hoc Committee for the Protection of National Minorities* (CAHMIN) statt, das vom Ministerkomitee eingesetzt war und aus 32 Experten bestand, die von den damaligen Mitgliedstaaten benannt wurden. Dieses Komitee erarbeitete zwischen Januar und Oktober 1994 nicht nur die Rahmenkonvention, sondern auch einen dazugehörigen *Explanatory Report*<sup>9</sup>. Bei seinen Arbeiten ließ es sich von mehreren völkerrechtlichen Dokumenten leiten, wobei vor allem die einschlägigen Bestimmungen des Abschlußdokuments der Kopenhagener KSZE-Konferenz von 1990 und andere im Rahmen der KSZE/OSZE entstandene Texte von Bedeutung waren.

## II. Überblick über den Inhalt der Rahmenkonvention

Die Rahmenkonvention besteht aus ihrer Präambel und insgesamt 32 Artikeln, die in fünf Abschnitte gegliedert sind. Ihr besonderer Charakter wird vor allem in den Bestimmungen des 2. Abschnitts deutlich, aus denen folgt, daß die Rahmenkonvention in erster Linie programmatische Vorschriften enthält; dies bedeutet, daß die Mitgliedstaaten sich völkerrechtlich verbindlich verpflichten, ihr nationales Recht in einer Weise aus-

<sup>8</sup> Abgedruckt u.a. in: EuGRZ 1993, S. 484 ff.

<sup>9</sup> Abgedruckt u.a. in: EuGRZ 1995, S. 271 ff.

zugestalten, daß es mit den Vorgaben der Rahmenkonvention übereinstimmt. Erwähnt sei noch, daß dieser Vertrag zum Schutz nationaler Minderheiten keine Definition dieses - offensichtlich zentralen - Begriffes enthält. Der Grund für diesen „*pragmatic approach*“ liegt in dem Umstand, daß es sich innerhalb des CAHMIN als unmöglich erwies, eine allseits akzeptable Definition zu finden, was letztlich nicht weiter verwunderlich ist, fehlt es doch an einer solchen allseits akzeptierten Definition auch im allgemeinen Völkerrecht.<sup>10</sup> Überhaupt ist zu bemerken, daß eine große Zahl von Bestimmungen der Rahmenkonvention deutlichen Kompromißcharakter haben, was die künftige Arbeit der Überwachungsorgane einerseits erschwert, ihnen andererseits aber auch einen gewissen Spielraum eröffnet. Ungeachtet häufiger Kritik an diesen Gegebenheiten sei betont, daß die so mögliche Flexibilität unbedingte Voraussetzung dafür ist, die Rahmenkonvention als ein „*living instrument*“ - wie auch andere Menschenrechtsverträge - dynamisch auszulegen und so den sich ändernden Bedürfnissen nationaler Minderheiten anzupassen.

Im 1. Abschnitt finden sich einige grundlegende Prinzipien, unter ihnen der bereits erwähnte Satz, daß der Schutz nationaler Minderheiten einen integralen Bestandteil des internationalen Schutzes der Menschenrechte darstellt. Ferner wird unterstrichen, daß es jeder Person, die Mitglied einer nationalen Minderheit ist, freisteht, als solche behandelt zu werden oder nicht, und daß ihr aus dieser individuellen Entscheidung kein Nachteil entstehen darf.

Im 2. Abschnitt, dem wichtigsten operativen Teil der Rahmenkonvention, finden sich diejenigen Bestimmungen, welche die eigentlichen Prinzipien verankern, zu deren Umsetzung sich die Mitgliedstaaten verpflichten. Sie betreffen u.a. den Grundsatz der Nicht-Diskriminierung (Art. 3); die Förderung effektiver Gleichheit (Art. 4) und der Bedin-

gungen zur Wahrung und Entwicklung der Kultur, Religion, Sprache und Traditionen der Minderheiten (Art. 5 und 6); die Versammlungs-, Vereinigungs-, Meinungs-, Gedanken-, Gewissens- und Religionsfreiheit (Art. 7 und 8); den Zugang zu und den Gebrauch von Medien (Art. 9); auf die Sprache bezogene Rechte betreffend u.a. den Gebrauch von Minderheitensprachen im privaten und öffentlichen Bereich sowie im Verkehr mit Verwaltungsbehörden (Art. 10); Recht auf Führung des eigenen Namens in der Minderheitensprache und auf Verwendung solcher Sprachen zu Informationen privater Natur und für topographische Bezeichnungen (Art. 11); das Bildungs- und Erziehungswesen betreffende Rechte wie das auf Lernen der Minderheitensprache und auf Unterricht in ihr (Art. 12, 13 und 14); Rechte auf grenzüberschreitende Kontakte und Zusammenarbeit (Art. 17) sowie auf effektive Teilnahme am kulturellen, öffentlichen, sozialen und wirtschaftlichen Leben (Art. 15); und schließlich das Verbot zwangsweiser Assimilierung (Art. 5 iVm Art. 16).

Einige dieser Prinzipien sind zwar schon - und das als von nationalen Behörden und Gerichten unmittelbar anzuwendende und vor ihnen einklagbare Rechte - in der Europäischen Menschenrechtskonvention garantiert; ihre Aufnahme in die Rahmenkonvention wird mit der Erwägung gerechtfertigt, daß dieses Instrument so vollkommener sei und daß es vor allem auch - auf Einladung des Ministerkomitees - Nicht-Mitgliedstaaten des Europarats offen stehe. Betont sei nochmals der programmatische Charakter dieser Prinzipien: Abgesehen von wenigen Ausnahmen stellen sie keine von nationalen Behörden und Gerichten unmittelbar anwendbare Rechte, sondern Zielvorgaben dar, die von den zuständigen nationalen Organen durch entsprechende legislative und exekutive Handlungen in das nationale Recht „umzusetzen“ sind; daneben können sie auch - wie das etwa im Fall der Bestimmungen des Kopenhagener KSZE-Dokuments geschehen ist - in zwei- und mehrseitigen Verträgen zu rechtlich verbindlichen, vor nationalen Behörden einklagbaren Ver-

<sup>10</sup> Vgl. hierzu *Capotorti/Hofmann*, Minorities, in: R. Bernhardt (Ed.), *Encyclopedia of Public International Law*, Vol. III (1997), S. 410 ff.; und *Thornberry*, *International Law and the Rights of Minorities* (1991), S. 158 ff.

pflchtigungen erklärt werden.<sup>11</sup> Betont sei schließlich, daß nichts in der Rahmenkonvention einen Mitgliedstaat hindert, die Bestimmungen der Rahmenkonvention zu innerstaatlich unmittelbar anwendbarem Recht umzuformen; ungeachtet des häufig aber eher vagen Charakters und Wortlauts vieler Vorschriften stellte ein solcher Schritt den effektivsten Weg zur Umsetzung der Staatenverpflichtungen aus der Rahmenkonvention dar.

Der 3. Abschnitt enthält einige bedeutsame Regeln zur Auslegung der Rahmenkonvention; vor allem darf sie nicht so interpretiert werden, als ob sie ein Recht auf die Entfaltung von Tätigkeiten enthalte, welche die territoriale Integrität und politische Unabhängigkeit der Mitgliedstaaten gefährdet. Dies ist letztlich eine Selbstverständlichkeit, denn bekanntlich befaßt sich das Minderheitenrecht nicht mit dem einem Volk im Völkerrecht zustehenden Recht auf Selbstbestimmung.<sup>12</sup> Andererseits ist zu betonen, daß die Rahmenkonvention der Schaffung von Strukturen personeller oder territorialer Autonomie zugunsten von nationalen Minderheiten auch nicht entgegensteht - sie enthält zu diesem Komplex schlicht keine Aussage. Selbstverständlich ist auch, daß die Rahmenkonvention nicht so ausgelegt werden darf, als ob sie Einschränkungen von Rechten erlaube, die in anderen völkerrechtlichen Instrumenten oder in der nationalen Gesetzgebung mit höheren Standards gewährt werden.

Der 4. Abschnitt enthält einige Vorgaben für den Überwachungsmechanismus; hierauf ist sogleich näher einzugehen.

Die Schlußbestimmungen finden sich im 5. Abschnitt der Rahmenkonvention. Bedeutsam ist hier der Umstand, daß sie - auf Ein-

ladung des Ministerkomitees - auch Nicht-Mitgliedstaaten des Europarats offensteht. Gedacht ist offenkundig an Staaten, die an der OSZE beteiligt sind. Aufgrund dieser Bestimmung sind inzwischen Armenien und Bosnien-Herzegowina der Rahmenkonvention beigetreten; an Aserbeidschan ist im Mai 2000 eine entsprechende Einladung des Ministerkomitees ergangen.

### III. Das Überwachungssystem der Rahmenkonvention<sup>13</sup>

Die rechtlich verbindliche Einschätzung, ob die Mitgliedstaaten ihren mit der Ratifikation der Rahmenkonvention eingegangenen völkerrechtlichen Verpflichtungen in angemessener Weise nachgekommen sind, obliegt dem Ministerkomitee,<sup>14</sup> das bei der Erfüllung dieser Aufgabe von einem Beratenden Ausschuss unterstützt wird<sup>15</sup>. Die Mitgliedstaaten sind verpflichtet, innerhalb eines Jahres, nachdem die Rahmenkonvention für sie in Kraft getreten ist, dem Generalsekretär des Europarats einen Bericht zu übermitteln, der vollständige Informationen über die gesetzgeberischen und sonstigen Maßnahmen enthält, die von den Mitgliedstaaten zur Erfüllung ihrer völkerrechtlichen Pflichten aus der Rahmenkonvention ergriffen wurden. Folgeberichte sind nach jeweils fünf Jahren fällig - und wann immer das Ministerkomitee einen solchen Bericht verlangt.<sup>16</sup>

Die Rahmenkonvention sieht vor, daß das Ministerkomitee Regeln für die Zusammensetzung des Beratenden Ausschusses und seiner Arbeitsweise beschließt. Diesen Auftrag hat es mit den am 17. September 1997 angenommenen *Rules on the Monitoring Arrangements under Articles 24 to 26 of the Framework Convention on the Protection of National Minorities* (Verfahrensregeln zur Durchfüh-

<sup>11</sup> Zur entsprechenden Praxis von Staaten wie etwa Deutschland, Polen und Ungarn vgl. Hofmann, Die völkerrechtlichen Rahmenbedingungen des Minderheitenschutzes, in: Brunner/Meissner (Hrsg.), Das Recht der nationalen Minderheiten in Osteuropa (1999), S. 9 ff. (33 f.).

<sup>12</sup> Vgl. hierzu statt aller Hofmann, Der Schutz von Minderheiten in Europa, in: Weidenfeld (Hrsg.), Europa-Handbuch (1999), S. 823 ff. (836 ff.).

<sup>13</sup> Für einen Überblick vgl. Hofmann, Das Überwachungssystem der Rahmenkonvention des Europarates zum Schutz nationaler Minderheiten, in: ZeuS 2 (1999), S. 379 ff.

<sup>14</sup> Vgl. Art. 24 Rahmenübereinkommen.

<sup>15</sup> Vgl. Art. 26 Rahmenübereinkommen.

<sup>16</sup> Vgl. Art. 25 Rahmenübereinkommen.

zung des Rahmenübereinkommens zum Schutz nationaler Minderheiten)<sup>17</sup> erfüllt.

Der Beratende Ausschuß besteht aus 18 ordentlichen Mitgliedern (*ordinary members*). Jeder Vertragsstaat kann für dieses Amt Kandidaten nominieren, die u.a. folgende Qualifikationen zu erfüllen haben: Sie müssen über anerkannten Sachverstand im Bereich des Minderheitenschutzes verfügen und die Gewähr bieten, als unabhängige und unparteiische Individuen ihre Aufgabe effektiv zu erfüllen. Zu betonen ist daher, daß die Mitglieder des Beratenden Ausschusses keine Vertreter der jeweiligen Regierungen, sondern wahrhaft unabhängige Experten sein sollen,<sup>18</sup> was auch dem einhelligen Selbstverständnis der vom Ministerkomitee gewählten Mitglieder des Beratenden Ausschusses<sup>19</sup> entspricht. Die gleichen Qualifikationen müssen die sogenannten zusätzlichen Mitglieder (*additional members*) erfüllen, die vom Ministerkomitee gemäß Verfahrensregel 19 der *Resolution 97(10)* - nachdem die den Beratenden Ausschuß bildenden 18 ordentlichen Mitglieder bestimmt waren - auf Vorschlag derjenigen Staaten gewählt werden, die über kein von ihnen nominiertes Mitglied

„verfügen“<sup>20</sup>; in dieser Regelung lag sicherlich ein besonderer Anreiz zur möglichst raschen Ratifizierung der Rahmenkonvention.

Der Beratende Ausschuß hat im Sommer 1998 seine Arbeit aufgenommen. Zu den wichtigsten Ergebnissen seiner bisherigen Tätigkeit zählten zunächst - neben der Wahl eines dreiköpfigen Präsidiums - die Erarbeitung einer *Outline for State Reports*,<sup>21</sup> die vom Ministerkomitee am 30. September 1998 auch angenommen wurde, sowie die Formulierung seiner *Rules of Procedure*<sup>22</sup> (Verfahrensordnung), denen das Ministerkomitee am 16. Dezember 1998 zustimmte.

Hauptaufgabe des Beratenden Ausschusses ist die Prüfung der Staatenberichte, die vom Europarat nach ihrem Eingang öffentlich zugänglich gemacht werden,<sup>23</sup> und die Erarbeitung einer Stellungnahme (*opinion*)<sup>24</sup> bezüglich der von den Mitgliedstaaten ergriffenen Maßnahmen zur angemessenen Umsetzung ihrer sich aus der Rahmenkonvention ergebenden völkerrechtlichen Verpflichtungen.

Auf der Grundlage der bisher vorliegenden Texte, namentlich der genannten *Rules*, stehen dem Beratenden Ausschuß folgende Schritte zur Erfüllung seiner Aufgabe zur Verfügung: Er kann von den Mitgliedstaaten zusätzliche Informationen verlangen;<sup>25</sup> er kann in uneingeschränktem Umfang Informationen aus anderen Quellen (einschließlich Individualpersonen und - was in der bisherigen Praxis von ganz großer Bedeu-

<sup>17</sup> Resolution (97) 10, abgedruckt u.a. in EuGRZ 1997, 650 ff.; vgl. hierzu Weckerling, Der Durchführungsmechanismus des Rahmenübereinkommens des Europarates zum Schutz nationaler Minderheiten, in: EuGRZ 1997, S. 605 ff.

<sup>18</sup> Dieser Umstand wird von Weckerling, *ibid.*, S. 606 zutreffend betont.

<sup>19</sup> Gegenwärtig sind folgende Personen Mitglieder des Beratenden Ausschusses: S. Bartole (Italiener), G. Bíró (Ungar) (Zweiter Vizepräsident), M. Domini (Kroatin), T. Ellul (Malteser), D. Gelev (Makedone), F. Hajos (Slowene), R. Hofmann (Deutscher) (Präsident), A. Jacovides (Zypriot), D. Jílek (Tscheche), M. Lauristin (Estin), J. Marko (Österreicher), V. Mitsik (Ukrainer), V. Motoc (Rumänin), S. Nuñez de Prado y Clavel (Spanierin); A. Phillips (Brite) (Erster Vizepräsident), J. Sivák (Slowake), E. Smith Asmussen (Dänin) und E. Tigerstedt-Tähelä (Finnin). Betont sei, daß zwei der ursprünglichen Mitglieder, nämlich S. Buttigieg Scicluna (Malteser) und M.A. Hernandez Ruigomez (Spanier), ihre Ämter im Herbst 1999 nach ihrer Ernennung zu Botschaftern ihres jeweiligen Landes im Herbst niederlegten, weil sie eine solche Tätigkeit mit dem Erfordernis ihrer Unabhängigkeit als nicht vereinbar ansahen.

<sup>20</sup> Anfang Juni 2000 1999 gab es drei zusätzliche Mitglieder, die auf Vorschlag der Regierungen Moldawiens, Rußlands und der Schweiz gewählt worden waren.

<sup>21</sup> Council of Europe Document ACFC/INF(98)1.

<sup>22</sup> Council of Europe Document ACFC/INF(98) 2.

<sup>23</sup> Verfahrensregel Nr. 20.

<sup>24</sup> Verfahrensregel Nr. 23; in diesem Zusammenhang sei darauf hingewiesen, daß gemäß Regel 34 der *Rules of Procedure* (Verfahrensordnung) des Beratenden Ausschusses solche Stellungnahmen „von der Mehrheit der Mitglieder“ des Beratenden Ausschusses, also zehn Mitgliedern, angenommen werden müssen.

<sup>25</sup> Verfahrensregel Nr. 29.

tung ist - von *non-governmental organisations*) empfangen und in seiner Würdigung berücksichtigen;<sup>26</sup> er kann solche anderen Quellen gezielt um solche zusätzlichen Informationen ersuchen, nachdem er das Ministerkomitee von seiner entsprechenden Absicht in Kenntnis gesetzt hat<sup>27</sup> - was zur ständigen Praxis des Beratenden Ausschusses geworden ist; er kann Treffen mit Vertretern der jeweiligen Regierungen abhalten und muß dies tun, falls es von den betroffenen Regierungen verlangt wird;<sup>28</sup> und er kann schließlich auch Treffen mit anderen, nicht unmittelbar betroffenen Regierungen abhalten, falls er einen entsprechenden Auftrag vom Ministerkomitee erhalten hat<sup>29</sup>.

Der Beratende Ausschuß übermittelt seine Stellungnahme (*opinion*) dem Ministerkomitee.<sup>30</sup> Dieses trifft dann die endgültigen Entscheidungen (*conclusions*) bezüglich der Angemessenheit der von den Mitgliedstaaten ergriffenen Maßnahmen. In diesem Zusammenhang kann es vor allem auch Empfehlungen (*recommendations*) für künftige staatliche Schritte abgeben.<sup>31</sup>

Die genannten Entscheidungen (*conclusions*) und Empfehlungen (*recommendations*) des Ministerkomitees werden zum Zeitpunkt ihrer Annahme veröffentlicht,<sup>32</sup> zusammen mit den Bemerkungen (*comments*), die ein Mitgliedstaat hinsichtlich der ihn betreffenden Stellungnahme (*opinion*) des Beratenden Ausschusses möglicherweise abgegeben hat<sup>33</sup>. Im Regelfall wird zu diesem Zeitpunkt auch die jeweilige Stellungnahme (*opinion*) des Beratenden Ausschusses veröffentlicht.<sup>34</sup>

Ferner ergibt sich aus den genannten *Rules* auch, daß der Beratende Ausschuß im Rahmen des *follow-up*, d.h. der Überwachung

der Umsetzung der Entscheidungen und Empfehlungen des Ministerkomitees herangezogen wird.<sup>35</sup> Schließlich ist zu erwähnen, daß die ersten zwölf Staatenberichte am 1. Februar 1999 fällig waren;<sup>36</sup> am 31. Dezember 2000 soll der Beratende Ausschuß 29 Staatenberichte erhalten haben.

#### IV. Die praktische Umsetzung der Aufgaben des Beratenden Ausschusses

Die vorstehende Übersicht der rechtlichen Grundlagen des Überwachungssystems unter der Rahmenkonvention macht deutlich, daß insoweit noch erheblicher Klärungsbedarf besteht. Folglich kommt der - bisherigen wie künftigen - Praxis von Beratendem Ausschuß und Ministerkomitee entscheidende Bedeutung zu.

Zunächst ist zu betonen, daß das rechtlich wie politisch maßgebende Organ das Ministerkomitee ist. Der Beratende Ausschuß ist - wie dies auch seine Bezeichnung deutlich macht - ein das Ministerkomitee unterstützendes Gremium, das aber - entsprechend den einschlägigen Rechtsgrundlagen für seine Zusammensetzung und Arbeit - kein dem Ministerkomitee unterstehendes, sondern ein

<sup>26</sup> Verfahrensregel Nr. 30.

<sup>27</sup> Verfahrensregel Nr. 31.

<sup>28</sup> Verfahrensregel Nr. 32 (1).

<sup>29</sup> Verfahrensregel Nr. 32 (2).

<sup>30</sup> Verfahrensregel Nr. 23.

<sup>31</sup> Verfahrensregel Nr. 24.

<sup>32</sup> Verfahrensregel Nr. 25.

<sup>33</sup> Verfahrensregel Nr. 27.

<sup>34</sup> Verfahrensregel Nr. 26.

<sup>35</sup> Verfahrensregel Nr. 36.

<sup>36</sup> In diesem Zusammenhang sei auf den bedauerlichen Umstand hingewiesen, daß - trotz entsprechender schriftlicher Aufforderungen und Mahnungen durch den Präsidenten des Beratenden Ausschusses - nur sehr wenige Mitgliedstaaten ihrer völkerrechtlichen Pflicht zur pünktlichen Übermittlung ihrer Staatenberichte nachkommen. Bislang sind folgende Staatenberichte eingegangen: San Marino - ACFC/SR (99) 1; Zypern - ACFC/SR (99) 2 rev.; Finnland - ACFC/SR (99) 3; Liechtenstein - ACFC/SR (99) 4; Kroatien - ACFC/SR (99) 5; Tschechische Republik - ACFC/SR (99) 6; Italien - ACFC/SR (99) 7; Slowakei - ACFC/SR (99) 8; Dänemark - ACFC/SR (99) 9; Ungarn - ACFC/SR (99) 10; Rumänien - ACFC/SR (99) 11; Malta - ACFC/SR (99) 12; Vereinigtes Königreich - ACFC/SR (99) 13; Ukraine - ACFC/SR (99) 14; Russische Föderation - ACFC/SR (99) 15; Estland - ACFC/SR (99) 16; und Deutschland - ACFC/SR (99) 17. Der Volltext dieser Staatenberichte ist auf der homepage der Minorities Unit des Europarats zugänglich - vgl. <http://www.humanrights.coe.int/minorities/index.htm>; hier finden sich auch weitere Informationen zur Rahmenkonvention.

in seinen Wertungen selbständiges Gremium unabhängiger Experten ist; hervorzuheben ist insbesondere, daß seine Mitglieder keine Regierungsexperten sind.

Zweitens ist zu unterstreichen, daß die Verfasser der Rahmenkonvention für die Überwachung der aus ihr fließenden völkerrechtlichen Verpflichtungen bewußt kein gerichtsförmiges Verfahren, sondern das in den Vereinten Nationen und auch im Europarat sehr häufig zu findende System periodischer Staatenberichte gewählt haben. Folglich versteht sich der Beratende Ausschuß auch als ein Gremium, das in erster Linie den konstruktiven Dialog mit den jeweiligen Mitgliedstaaten sucht, um in einer von Kooperation- und nicht etwa Konfrontation-geprägten Atmosphäre zu einer begründeten Einschätzung des Standes der Erfüllung der sich aus der Mitgliedschaft in der Rahmenkonvention ergebenden völkerrechtlichen Pflichten zu kommen. Ein erster wichtiger Schritt in diesem Zusammenhang war ein am 28. Oktober 1998 in Straßburg auf Einladung des Europarats abgehaltenes Treffen der Mitglieder des Beratenden Ausschusses mit Vertretern der zuständigen Ministerien der Mitgliedstaaten, auf dem nicht zuletzt auch der erwähnte *Outline for State Reports* Gegenstand eines ersten Meinungsaustauschs war. Die textlichen Vorgaben für die Tätigkeit des Beratenden Ausschusses stellen ferner klar, daß dieser kein politisches Gremium ist, sondern sich allein von rechtlichen Kriterien leiten lassen muß und wird.

Der Beratende Ausschuß unterliegt ferner einer Rechtspflicht, eine sachlich begründete Stellungnahme (*opinion*) über die Angemessenheit der von den Mitgliedstaaten ergriffenen Maßnahmen zur Umsetzung ihrer völkerrechtlichen Pflichten aus der Rahmenkonvention abzugeben. Diese Pflicht kann es - nicht zuletzt auch im Hinblick auf die auch für die betroffenen Regierungen bestehende Neuartigkeit einer internationalen Überwachung ihrer Maßnahmen im Bereich des Minderheitenschutzes - ratsam erscheinen lassen, neben den in den Staatenberichten enthaltenen Informationen auch aus anderen Quellen stammende Kenntnisse heranzuziehen. Es ist daher unbedingt zu begrüßen, daß

dieses Recht dem Beratenden Ausschuß ausdrücklich zugestanden wurde. In einem - gleichfalls auf Einladung des Europarats - am 27. Oktober 1998 in Straßburg mit Vertretern interessierter *non-governmental organisations* abgehaltenen Treffen, bei dem auch eingeladene Regierungsvertreter in großer Zahl anwesend waren, wurde daher von Mitgliedern des Beratenden Ausschusses die Bereitschaft unterstrichen, auch mit solchen Vertretern der *civil society* in einen konstruktiven Dialog zu treten, der nicht zuletzt auch darin zum Ausdruck kommen kann, daß der Beratende Ausschuß von diesen Vertretern der *civil society* auf deren Initiative mit Informationen versehen wird. Als eine besonders interessante und Erfolg versprechende Möglichkeit dieses kooperativen Ansatzes wurde die von einigen Regierungsvertretern geäußerte Absicht eingeschätzt, bei der Abfassung der Staatenberichte mit interessierten und sachkundigen *non-governmental organisations* zusammenzuarbeiten; andererseits wurde von Mitgliedern des Beratenden Ausschusses unterstrichen, daß die Verantwortung für den Inhalt des Staatenberichts natürlich bei der jeweiligen Regierung liegt. Weiter ist in diesem Zusammenhang auch zu erwähnen, daß dem Beratenden Ausschuß auch die Möglichkeit eröffnet ist, nach Mitteilung seiner entsprechenden Absicht an das Ministerkomitee, von sich aus den Kontakt mit Vertretern der *civil society* und *non-governmental organisations* zu suchen; hiervon macht der Beratende Ausschuß in ständiger Praxis Gebrauch.<sup>37</sup> Schließlich ist noch zu

<sup>37</sup> In diesem Zusammenhang sei darauf hingewiesen, daß der Beratende Ausschuß auf seiner Sitzung vom 22.-25. März 1999 in Straßburg entschied, das Ministerkomitee gemäß Verfahrensregel 31 der Resolution (97) 10 von seiner Absicht in Kenntnis zu setzen, Informationen auch von anderen Quellen als staatlichen Organen zu suchen. Grund hierfür war die Überlegung, daß aus praktischen Gründen eine solche generelle Mitteilung für eine effiziente Arbeit des Beratenden Ausschusses besser geeignet sei als dem Ministerkomitee in jedem Einzelfall eine spezifische Notifikation zu machen. In seiner Sitzung am 19. Mai 1999 nahm das Ministerkomitee von dieser generellen Mitteilung Kenntnis („took note“), was als Billigung dieser Vorgehensweise zu verstehen ist.

erwähnen, daß der Beratende Ausschuß nicht gehindert ist, Einladungen von Regierungen zu einem Treffen mit Regierungsvertretern und anderen an Fragen des Minderheitenschutzes interessierten Personen anzunehmen<sup>38</sup> - oder gar *on-site missions* durchzuführen - und sich so vor Ort ein zwangsläufig besser begründetes Bild von der tatsächlichen Situation machen zu können.

Bekanntlich sind im Bereich des Minderheitenschutzes im weitesten Sinne eine Vielzahl internationaler Organisationen und staatlicher nationaler Institutionen tätig. Es liegt auf der Hand, daß der Beratende Ausschuß uneingeschränkt zu Kontakten mit diesen Gremien bereit ist, um von ihren Erfahrungen und Kenntnissen zu profitieren und seine Arbeit so möglichst effektiv gestalten zu können.

Der Beratende Ausschuß ist mit einer ungewöhnlich hohen Arbeitsbelastung konfrontiert. Sein Auftrag und sein Selbstverständnis erfordern es, möglichst schnell seine Arbeit zu erledigen; zugleich muß er aber auch die an ihn zu Recht gestellte und von seinen Mitgliedern uneingeschränkt geteilte Anforderung erfüllen, in rechtlicher Sicht qualitativ höchstwertige Ergebnisse zu formulieren. Der Beratende Ausschuß entschied sich daher für die Einsetzung staatspezifischer Arbeitsgruppen, deren Mitglieder einen Entwurf einer Stellungnahme (*opinion*) erstellen und diesen dann dem Plenum als dem letztlich allein entscheidenden Gremium zu-leiten. Erwähnt sei in diesem Zusammenhang, daß die Annahme einer endgültigen Stellungnahme (*opinion*) gemäß Regel 34 der Verfahrensordnung des Beratenden Ausschusses der Mehrheit seiner Mitglieder bedarf. Bei der Auswahl der Mitglieder dieser Arbeitsgruppen, die den erwähnten Entwurf fertigen, wurde zum einen auf möglichst hohe sprachliche Kompetenz in den Amts-

sprachen des jeweiligen Staates und zum anderen darauf geachtet, daß jeglicher Anschein einer Voreingenommenheit, einer mangelnden Unparteilichkeit, strikt vermieden wird. In diesem Zusammenhang sei daran erinnert, daß gemäß Verfahrensregel 34 der *Resolution 97(10)* Mitglieder des Beratenden Ausschusses, seien sie ordentliche oder zusätzliche, kein Stimmrecht bei der Beschlußfassung über die Stellungnahme (*opinion*) haben, die den Bericht des Staates betrifft, auf dessen Vorschlag sie gewählt wurden; unter Berücksichtigung dieses Ansatzes entschied der Beratende Ausschuß, daß keines seiner Mitglieder einer Arbeitsgruppen angehören soll, die sich mit dem Bericht des Staates beschäftigt, auf dessen Vorschlag ein Mitglied gewählt wurde.<sup>39</sup> Dem Ziel der Vermeidung des bloßen Anscheins mangelnder Unparteilichkeit dient auch die Praxis, daß kein Mitglied einer Arbeitsgruppe Staatsangehöriger eines Staates sein darf, dessen Bevölkerung über enge ethnische Bindungen zu einer zahlenmäßig bedeutenden nationalen Minderheit auf dem Territorium des Staates verfügt, dessen Bericht Gegenstand der Arbeit dieser Arbeitsgruppe ist.<sup>40</sup> Neben diesen staatspezifischen Arbeitsgruppen hat der Beratende Ausschuß auch verschiedene thematische Arbeitsgruppen eingesetzt. Sie haben zwei Aufgaben: Zunächst sollen sie sicherstellen, daß bei der Prüfung der Staatenberichte die gleichen

<sup>38</sup> Solche Treffen fanden - nach entsprechender Einladung durch die jeweiligen Regierungen - bisher in Finnland, Ungarn, der Slowakei und in Dänemark statt; festliegen bereits die Termine für solche Besuche in Rumänien und in Italien. Ferner wurden Einladungen durch die Regierungen Kroatiens und der Tschechischen Republik ausgesprochen.

<sup>39</sup> In diesem Zusammenhang sei erwähnt, daß der Beratende Ausschuß auf seiner Sitzung vom 25.-28. Mai 1999 entschied, daß ordentliche und zusätzliche Mitglieder an den Beratungen der Arbeitsgruppe, die sich mit dem Bericht des Staates beschäftigt, auf dessen Vorschlag sie gewählt wurden, nur auf Einladung der jeweiligen Arbeitsgruppe teilnehmen werden. Ihre Aufgabe liegt insbesondere darin, tatsächliche und rechtliche Unklarheiten „im Vorfeld“ zu beheben, d.h. bevor es zu der Diskussion im Plenum über den Entwurf der Stellungnahme kommt.

<sup>40</sup> Zur Verdeutlichung dieses Ansatzes sei beispielhaft erwähnt, daß der Verfasser dieses Beitrags als deutscher Staatsangehöriger nicht Mitglied einer working group betreffend den Bericht eines Staates ist, in dem eine bedeutende deutschsprachige Minderheit lebt.

Standards angewendet werden;<sup>41</sup> auf der Grundlage der „ersten Runde“ der Prüfung von Staatenberichten sollen sie - möglicherweise in der Art von *general comments* zu den einzelnen Bestimmungen der Rahmenkonvention - inhaltliche Vorgaben für spätere Staatenberichte formulieren, um den Mitgliedstaaten die Erfüllung ihrer völkerrechtlichen Verpflichtungen aus der Rahmenkonvention zu erleichtern, und so - in gewissem Umfang - zur Festlegung eines europäischen Mindeststandards auf dem Gebiet des Schutzes nationaler Minderheiten beitragen.

Auf der Grundlage dieser Gegebenheiten und Überlegungen hat sich folgende Praxis des Beratenden Ausschusses für die Behandlung von Staatenberichten herausgebildet: Unmittelbar nach deren Eingang in einer der beiden Amtssprachen des Europarats, nämlich Englisch oder Französisch,<sup>42</sup> beim Sekretariat werden sie den Mitgliedern des Beratenden Ausschusses zugeleitet. Für die Mitglieder der jeweiligen *working group* werden ferner alle dem Sekretariat vorliegenden, zusätzlichen Informationsquellen beigelegt; dabei handelt es sich - neben den teils sehr umfangreichen Annexen mit Gesetzes- und Urteilstexten, die aber bisweilen nur in der Amtssprache des fraglichen Staates vorgelegt werden - etwa um den jeweiligen Staat betreffende Berichte von Ausschüssen der Vereinten Nationen (z.B. Menschenrechtskomitee oder der Ausschuss unter dem Abkommen zur Beseitigung der Rassendiskriminierung), des Europarats wie z.B. der *European Commission against Racism and Intolerance* (ECRI) oder anderer internationaler

Organisationen wie z.B. der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE); von besonderer Bedeutung sind daneben Berichte von *non-governmental organisations* wie namentlich der *Minority Rights Group* oder der *International Helsinki Federation*<sup>43</sup> sowie naturgemäß vor allem von Vereinigungen der im jeweiligen Staat siedelnden Minderheiten.

In einem ersten Treffen der jeweiligen Arbeitsgruppen werden dann diejenigen Bereiche ermittelt, in denen nach Auffassung dieser Arbeitsgruppen zusätzliche Informationen zu einer angemessenen Beurteilung des Umfangs der Umsetzung der staatlichen Verpflichtungen aus der Rahmenkonvention notwendig sind.<sup>44</sup> Auf dieser Grundlage wird dann von der Arbeitsgruppe in Zusammenarbeit mit dem Sekretariat ein Fragenkatalog erarbeitet, der - nach entsprechender Billigung durch das Plenum des Beratenden Ausschusses - von seinem Präsidenten den zuständigen Stellen des betroffenen Staates mit der Bitte um Beantwortung in einer angemessenen Frist übermittelt wird. Regelmäßig wird bereits in diesem Schreiben darauf hingewiesen, daß ein Treffen zwischen Mitgliedern des Beratenden Ausschusses und Regierungsvertretern durchaus nützlich sein könne, um in einem konstruktiven Dialog offene Fragen zu beantworten.

Hieraus hat sich eine nunmehr als ständig anzusehende Praxis entwickelt, daß nämlich der Beratende Ausschuss von der jeweiligen Regierung zu einem mehrtägigen Besuch in der jeweiligen Hauptstadt eingeladen wird. Da der Beratende Ausschuss einhellig der Auffassung ist, daß solche Besuche dann von besonders hohem Informationswert sind, wenn auch Treffen mit Vertretern anderer staatlicher Organe wie Parlamentariern, Om-

<sup>41</sup> Dieses Bemühen ist auch der Grund für die am 28. Mai 1999 getroffene Entscheidung des Beratenden Ausschusses, dem Ministerkomitee nicht möglichst schnell eine Stellungnahme (*opinion*) vorzulegen, sondern zu warten, bis mehrere Stellungnahmen (*opinions*) von ihm angenommen sein werden.

<sup>42</sup> In diesem Zusammenhang sei darauf hingewiesen, daß in einigen Fällen den in das Englische oder das Französische übersetzten Staatenberichten die Originalfassung in der Amtssprache des jeweiligen Staates beigelegt ist; dies kann in Fällen, in denen die Übersetzung sprachlich nicht völlig zufriedenstellend ist, eine durchaus nützliche, zusätzliche Informationsquelle sein.

<sup>43</sup> In vielen Fällen sind diese Berichte umfassende *shadow reports*, die wie die Staatenberichte alle Artikel der Rahmenkonvention betreffende Informationen aus der Sicht der Autoren dieser Berichte enthalten.

<sup>44</sup> Bisher wurden vor allem das Fehlen ausreichender Angaben zur Praxis, d.h. der tatsächlichen Anwendung und Umsetzung der mitgeteilten Gesetzestexte einschließlich einschlägiger Rechtsprechung, bemängelt.



budslauten, Richtern sowie Angehörigen von Organisationen nationaler Minderheiten und sonstigen Vertretern der *civil society* vorsehen, hat er entsprechend *Rule 32 (2)* jeweils ein spezifisches Mandat vom Ministerkomitee erbeten und erhalten. Als erhebliche prozedurale Erleichterung ist zu werten, daß dieses Anfang Mai 2000 dem Beratenden Ausschuss ein generelles, die gesamte erste Runde der Prüfung der Staatenberichte umfassendes Mandat für solche Treffen erteilt hat.

Die bisherigen Besuche, die von der jeweils zuständigen Arbeitsgruppe durchgeführt wurden, waren nach Ansicht aller beteiligten Mitglieder außerordentlich informativ und vom allseitigen Bemühen gekennzeichnet, in offenen Gesprächen im Geiste ehrlicher Kooperationsbereitschaft ein genaues Bild von der Verwirklichung der Minderheitenrechte aus der Rahmenkonvention aufzuzeigen und auch Möglichkeiten zur Behebung eventueller Schwachstellen zu erörtern. Zum Abschluß der Besuche werden von der Arbeitsgruppe die wichtigsten Elemente einer *draft opinion* festgehalten.

Sobald sich die jeweilige Arbeitsgruppe auf den endgültigen Entwurf ihrer *draft opinion* geeinigt hat, wird dieser dem Plenum des Beratenden Ausschusses zu einer ersten Erörterung vorgelegt. Hier sei noch einmal kurz auf die besondere Stellung desjenigen Mitglieds hingewiesen, das auf Vorschlag des Staates gewählt wurde, dessen Bericht Gegenstand der *draft opinion* ist: Während es an den Sitzungen der jeweiligen Arbeitsgruppe nur auf deren Wunsch teilnehmen kann, ist es berechtigt, an der Aussprache über die *draft opinion* teilzunehmen, allerdings nicht an der Abstimmung über die Annahme. Schon im letzten Jahr hatte der Beratende Ausschuss in einer grundsätzlichen Entscheidung beschlossen, dem Ministerkomitee nicht so schnell wie möglich die erste *opinion* vorzulegen, sondern zu warten, bis ein ganzer Satz an Stellungnahmen angenommen werden kann; so soll sichergestellt werden, daß tatsächlich die gleichen Standards angelegt und auch eine gewisse sprachliche Harmonisierung erreicht werden. Aus diesem Grund wurden bislang die ent-

sprechenden *draft opinions* am Ende der ersten Erörterung nur vorläufig angenommen; auf der Grundlage der Diskussion im Plenum und weiterer Behandlung in den Arbeitsgruppen, wobei auch aktuelle Entwicklungen, die sich seit Abgabe des Staatenberichts ereignet haben, einbezogen werden können, wird dann eine überarbeitete *draft opinion* neuerlich dem Plenum vorgelegt und - so ist zu hoffen - angenommen werden. Nach dem gegenwärtigen Stand, d.h. nach Abschluß der Sitzung vom 5. bis 9. Juni 2000, ist davon auszugehen, daß der erste Satz von Stellungnahmen<sup>45</sup> vom Plenum des Beratenden Ausschusses im September 2000 angenommen und anschließend dem Ministerkomitee übermittelt werden kann. Entsprechend einer von mehreren Mitgliedern des Ministerkomitees anlässlich der mündlichen Erörterung des ersten Jahresberichts des Beratenden Ausschusses im September 1999 geäußerten Anregung werden die Stellungnahmen des Beratenden Ausschusses auch Vorschläge für Entscheidungen (*conclusions*) und Empfehlungen (*recommendations*) enthalten; zu unterstreichen ist, daß die Annahme dieser Vorschläge selbstverständlich in die alleinige Zuständigkeit des Ministerkomitees fällt.

Wie oben erwähnt, werden die Stellungnahmen im Regelfall zusammen mit solchen Entscheidungen und Empfehlungen des Ministerkomitees öffentlich zugänglich gemacht. Wie lange dieser Entscheidungsprozess dauern und in welchem Verfahren er durchgeführt werden wird, scheint bisher noch nicht klar. Ebensowenig ist bislang entschieden, ob und in welchem Umfang der Beratende Ausschuss im sogenannten *follow-up*, d.h. dem Verfahren zur Überprüfung der Umsetzung der Entscheidungen und Empfeh-

<sup>45</sup> Nach dem gegenwärtigen Stand wird es sich um die Stellungnahmen betreffend die Staatenberichte von Dänemark, Finnland, Liechtenstein, Malta, San Marino, Slowakei und Ungarn handeln; insoweit ist zu bemerken, daß nach Ansicht der zuständigen Arbeitsgruppen die Bearbeitung der Staatenberichte von Liechtenstein, Malta und San Marino wegen der spezifischen Situation dieser Staaten und der vorliegenden Informationen im schriftlichen Verfahren durchgeführt werden konnte.

lungen des Ministerkomitees durch die betroffenen Staaten, beteiligt sein wird. Aus der Sicht des Beratenden Ausschusses wäre es wegen der sachlichen Kompetenz und vertraglich abgesicherten Unabhängigkeit seiner Mitglieder sehr wünschenswert und sinnvoll, wenn er vom Ministerkomitee mit einer gewichtigen Rolle in diesem *follow-up* beauftragt würde.

Abschließend sei noch kurz auf zwei miteinander eng verbundene, äußerst schwierige Fragen aufwerfende Punkte eingegangen: Zum einen das Fehlen einer Definition des Begriffs „nationale Minderheit“ in der Rahmenkonvention, zum anderen die Problematik der rechtlichen Bedeutung der von mehreren Staaten bei der Ratifikation der Rahmenkonvention abgegebenen Erklärungen (*declarations*). Zu beiden Punkten gibt es bislang noch keine endgültige Entscheidung des Beratenden Ausschusses.

Hinsichtlich des ersten Punktes sei jedoch darauf hingewiesen,<sup>46</sup> daß es durchaus denkbar erscheint, manche Bestimmungen der Rahmenkonvention - wie etwa die Art. 10 (2), 11 (3) und 14 (2) - entsprechend den textlichen Vorgaben ausschließlich auf die sogenannten traditionellen Minderheiten anzuwenden, während andere Vorschriften - wie z.B. die Art. 3, 6, 7 und 8 - durchaus auch für die sogenannten neuen Minderheiten relevant sein könnten. Bezüglich des zweiten Punktes sei angemerkt,<sup>47</sup> daß es durchaus denkbar erscheint, solche Erklärungen als eine Art der Umsetzung der Staatenverpflichtungen aus der Rahmenkonvention zu sehen und entsprechend dem Grundansatz des Beratenden Ausschusses bezüglich des Inhalts solcher Erklärungen in einen konstruktiven Dialog mit den Regierungen der jeweiligen Staaten zu treten. Nur in denjenigen Fällen, in denen es durch eine solche Erklärung zur Unanwendbarkeit der Rah-

menkonvention für eine Gruppe käme, die ohne jeden Zweifel als nationale Minderheit im Sinne des Völkerrechts anzusehen ist, wäre eine solche Erklärung wohl rechtlich unbeachtlich.

## V. Ausblick

Mit der Rahmenkonvention zum Schutz nationaler Minderheiten hat der Europarat Neuland beschritten. Ungeachtet nicht zu übersehender textlicher Mängel bietet dieser völkerrechtliche Vertrag eine große Chance, die für die friedliche Ordnung in Europa potentiell und tatsächlich - wie nicht zuletzt die bewaffneten Konflikte im ehemaligen Jugoslawien in so tragischer Weise gezeigt haben - gefährliche Problematik nationaler Minderheiten zu entschärfen und für alle Beteiligten akzeptable Lösungen zu finden. Der Überwachung der Erfüllung der in diesem Vertrag von den Mitgliedstaaten eingegangenen völkerrechtlichen Verpflichtungen kommt dabei ausschlaggebende Bedeutung zu. Aufgrund seiner Sachkunde und seiner Unabhängigkeit wird der Beratende Ausschuss hier eine entscheidende Rolle spielen. Falls es ihm gelingt, durch rechtlich unanfechtbare Arbeit sich das für einen konstruktiven Dialog unabdingbare Vertrauen aller Beteiligten zu erwerben, wird er dieser ihm gestellten Aufgabe gerecht werden können. Dann wird letztlich auch unerheblich sein, daß die Rahmenkonvention zur Überwachung der aus ihr fließenden völkerrechtlichen Pflichten kein gerichtsförmiges, sondern ein auf Dialog und Kooperation angelegtes Berichtssystem vorsieht.

<sup>46</sup> Ausführlicher hierzu *Hofmann* (Anm. 13), S. 389 f.

<sup>47</sup> Ausführlich hierzu *Frowein/Bank*, *The Effect of Member States' Declarations Defining „National Minorities“, upon Signature or Ratification of the Council of Europe Framework Convention for the Protection of National Minorities*, in: *ZaöRV* 59 (1999), S. 649 ff.

ZEUS (Zeitschrift für Europarechtliche Studien) wird seit 1998 vom Europa-Institut der Universität des Saarlandes herausgegeben und löst die Reihe der „Vorträge, Reden und Berichte aus dem Europa-Institut“ ab. Sie erscheint vierteljährlich und widmet sich aktuellen Problemen der Euro-


päischen Integration, des Europarechts und des Völkerrechts sowie deren verfassungsrechtlichen Bezügen. Themenschwerpunkte liegen auch im Bereich des europäischen Medienrechts und des europäischen Menschenrechtsschutzes.

Die neue Zeitschrift verfolgt ein erweitertes Konzept. Sie bietet ein Forum für Wissenschaft und Praxis zu aktuellen Entwicklungen. Zu Wort kommen sollen ebenso jüngere Wissenschaftler, auch aus den Reihen des Aufbaustudiengangs „Europäische Integration“ am Europa-Institut, Sektion Rechtswissenschaft der Universität des Saarlandes. Es werden Beiträge in englischer, französischer und deutscher Sprache veröffentlicht.

ZEUS kann beim Europa-Institut der Universität des Saarlandes, Sektion Rechtswissenschaft, Postfach 15 11 50, 66041 Saarbrücken oder per e-mail (zeus@rz.uni-sb.de) bestellt werden.

Der Abonnementpreis orientiert sich an den Selbstkosten und beträgt jährlich 100,- DM/51,13 EUR (inkl. Inlandsporto und Versandkosten), der Vorzugspreis (gegen Nachweis für Studenten eines fachbezogenen Studienganges und Rechtsreferendare 60,-DM/30,68 EUR. Die Rechnungsstellung erfolgt jährlich im voraus. Der Preis des Einzelheftes beträgt 30,- DM/15,34 EUR zzgl. Porto und Versandkosten. Eine Kündigung des Abonnements ist nur

zum Jahresende möglich. Ein kostenloses Probeheft kann unter oben genannter Adresse angefordert werden. Mehr Informationen erhalten Sie unter <http://europainstitut.de>



# ZEUS

ZEITSCHRIFT FÜR EUROPARECHTLICHE STUDIEN

Jahrgang  
Heft  
ISSN: 1424-6460

Aus dem Inhalt der letzten Jahrgänge:

**Edzard Schmidt-Jortzig**  
**Die Zukunftsperspektiven von EUROPOL**

**Antonio Bultrini**  
**L'interaction entre le système de la CONVENTION EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME et le SYSTÈME COMMUNAUTAIRE**

**Georg Ress / Jörg Ukrow**  
**Auswirkungen von ART. 128 ABS. 4 EGV auf die WETTBEWERBSRECHTLICHE BEURTEILUNG VON BUCHPREISBINDUNGSSYSTEMEN**

**Roland Bieber**  
**DEMOKRATISCHE LEGITIMATION in Europa: Das Spannungsverhältnis zwischen den Funktionen von Europäischem Parlament und staatlichen Parlamenten**

**Sabine Schlemmer-Schulte**  
**The WORLD BANK INSPECTION PANEL  
Its Creation, Functioning, Case Record and Its Two Reviews**


**Reimer von Borries**  
**Die EUROPÄISCHE ZENTRALBANK als Gemeinschaftsinstitution**

**UNIVERSITÄT  
DES  
SAARLANDES**

Rechts- und Wirtschaftswissenschaften  
Gesellschaftslehre und Parlament

Institut für Europarechtliche Studien  
Sektion Jurisprudenz

Institut für Europarechtliche Studien  
Sektion Jurisprudenz



**EUROPA-  
INSTITUT**

## Bericht über die Arbeit des Menschenrechtsausschusses der Vereinten Nationen im Jahre 1999 - Teil II<sup>1</sup>

Friederike Brinkmeier

Neben dem Staatenberichtsverfahren ist die Prüfung von Mitteilungen, im folgenden als Individualbeschwerden bezeichnet, die zweite wichtige Säule, um die Einhaltung der Verpflichtungen der Vertragsstaaten aus dem Pakt zu überwachen. Nur diejenigen Vertragsstaaten, die das Fakultativprotokoll<sup>2</sup> zum Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte<sup>3</sup> unterzeichnet haben, haben sich auch dem Individualbeschwerdeverfahren unterworfen.<sup>4</sup> Der Ausschuss hat danach die Zuständigkeit zur Annahme und Beratung von Mitteilungen einzelner Personen erhalten, die behaupten, Opfer einer Verletzung der im Pakt gewährleisteten Rechte durch einen Vertragsstaat zu sein. Die Prüfung einer Individualbeschwerde abschließende Entscheidung verfaßt er in ähnlicher Form wie ein Gerichtsurteil. In voller Länge und mit Angabe der Identität von Einzelpersonen und des beklagten Vertragsstaates werden die Entscheidungen im Jahresbericht des Ausschusses veröffentlicht.

Zwar sind die Entscheidungen des Ausschusses über Individualbeschwerden, die sogenannten Views, rechtlich nicht bindend. Sie sind dennoch rechtlich weder

bedeutungslos noch wirkungslos. Die Autorität des Ausschusses und die Sorge um das Ansehen in der Staatengemeinschaft veranlassen die beklagten Staaten, sich in vielen Fällen einer Entscheidung zu unterwerfen.<sup>5</sup>

Die Entscheidungen des Ausschusses sind neben den von ihm verabschiedeten General Comments wichtige Quellen für die Auslegung und Anwendung des Paktes. Den Entscheidungen können auch allgemeine Hinweise für die Erfolgsaussichten möglicher Beschwerden entnommen werden.

In einem Fall führten zahlreiche stattgebende Entscheidungen aber auch dazu, daß ein Staat es vorzog, sich durch Kündigung dem vom Ausschuss ausgehenden politischen Druck zu entziehen.<sup>6</sup>

Nach Jamaika hat auch Trinidad und Tobago am 26. Mai 1998 das Fakultativprotokoll gekündigt, erklärte jedoch am gleichen Tag den Wiederbeitritt unter dem Vorbehalt, daß die Zuständigkeit des Menschenrechtsausschusses sich nicht auf die Prüfung von Beschwerden von Todeszellenkandidaten erstreckt.<sup>7</sup>

Im Jahre 1999 prüfte der Ausschuss insgesamt 65 Individualbeschwerden. Allein in

<sup>1</sup> Teil I (Staatenberichtsverfahren) siehe MRM 2000, S. 6-16.

<sup>2</sup> Vom 19. Dezember 1966, BGBl. 1992 II S. 1246, im folgenden als FP bezeichnet.

<sup>3</sup> Vom 19. Dezember 1966, BGBl. 1973 II S. 1534, im folgenden als Pakt bezeichnet.

<sup>4</sup> Siehe Art. 1 FP; nachdem am 4. April 1999 auch Burkina Faso und Tadschikistan dem Fakultativprotokoll beigetreten sind, findet dieses auf 95 Vertragsstaaten von insgesamt 144 Vertragsstaaten des Paktes Anwendung.

<sup>5</sup> Zum Follow-up-Verfahren siehe die Aufstellung von allgemeinen Richtlinien zur Nachprüfung: UN-Doc. A/45/40, Vol. II, Annex XI, (1990) sowie Rule of Procedure Nr. 95, vgl. auch CCPR/C/3/Rev.5 (1996).

<sup>6</sup> Mit Wirkung ab dem 23. Januar 1998 hat Jamaika das Fakultativprotokoll gekündigt.

<sup>7</sup> Zur Zulässigkeit des Vorbehaltes ausführlich auf S. 64ff.

der ersten von den insgesamt drei Sessio-  
nen befaßte er sich mit 27 Beschwerden.<sup>8</sup>

Der Ausschuß nimmt bei jeder eingereich-  
ten Mitteilung gesondert zu Fragen der  
Zulässigkeit und Anwendbarkeit des Pak-  
tes Stellung. Die entsprechenden Entschei-  
dungen werden als Decisions bezeichnet.<sup>9</sup>

Wird eine Beschwerde als unzulässig ab-  
gewiesen, so ist die Prüfung durch den  
Ausschuß endgültig abgeschlossen. Eine  
zulässige Beschwerde wird in einer der  
folgenden Sitzungen auf die Begründetheit  
geprüft. Die Entscheidung über die Be-  
gründetheit ergeht als View.<sup>10</sup>

Im folgenden sollen einzelne Entschei-  
dungen, die neue Entwicklungen in der  
Rechtssprechung des Ausschusses aufwei-  
sen, in Auszügen wiedergegeben werden:

### I. Zulässigkeitsprüfung von Individu- albeschwerden

Der Ausschuß prüfte insgesamt 35 Indivi-  
dualbeschwerden auf ihre Zulässigkeit. 27  
davon erklärte er für unzulässig.

Der Ausschuß hat in drei gegen *Chile* ge-  
richteten Fällen zur Anwendbarkeit des  
Paktes in zeitlicher Hinsicht Stellung ge-

nommen.<sup>11</sup> Er wiederholt den allgemeinen  
Grundsatz, daß Beschwerden *ratione tempo-  
ris* gemäß Art. 1 FP unzulässig sind, wenn  
der Zeitpunkt der den Beschwerden zu-  
grundeliegenden Tatsachen vor dem Bei-  
tritt des beklagten Vertragsstaates zum  
Pakt und zum Fakultativprotokoll liegt.  
Auf die konkreten Fälle übertragen führt  
der Ausschuß aus, daß die von den Be-  
schwerdeführern geltend gemachten To-  
desfälle aus dem Jahre 1975 stammen und  
damit zeitlich vor Inkrafttreten des Paktes  
für Chile am 23. März 1976 liegen. Auch  
die zu den jeweiligen Todesfällen ergange-  
nen höchstrichterlichen nationalen Urteile  
aus den Jahren nach 1976 sind nicht als  
neue Tatsachen zu betrachten, welche die  
Anwendbarkeit des Paktes begründen kön-  
nen.

Eine weitere Beschwerde erklärt der Aus-  
schuß gemäß Art. 5 Abs. 2 a FP für unzu-  
lässig. In der gegen *Kroatien* gerichteten  
Beschwerde<sup>12</sup> macht die Beschwerdeführe-  
rin Unregelmäßigkeiten bei der im Jahre  
1991 erfolgten Restitution ihrer vormals  
enteigneten Eigentumsgegenstände gel-  
tend.

Der Ausschuß stellt insoweit fest, daß be-  
reits im Oktober 1998 die Europäische  
Kommission für Menschenrechte eine Ein-  
gabe der Beschwerdeführerin, die sich auf  
dieselben Tatsachen stützte, geprüft und  
als unzulässig zurückgewiesen hatte. Nach  
Art. 5 Abs. 2 a FP ist eine Beschwerde als  
unzulässig zurückzuweisen, wenn sie

<sup>8</sup> Die Statistik des Menschenrechtsausschus-  
ses (Stand Juni 2000) liest sich wie folgt:  
Bislang wurden insgesamt 924 Beschwer-  
den registriert. Der Ausschuß hat in 339  
Fällen Begründetheitsentscheidungen ge-  
fällt, in denen er 261 mal eine Verletzung  
des Paktes und in 78 Fällen keine Verlet-  
zung des Paktes feststellte. 279 Beschwer-  
den waren nicht zulässig und 129 wurden  
gestrichen. 34 Beschwerden wurden für zu-  
lässig erklärt und sind noch auf die Be-  
gründetheit zu untersuchen. 143 Be-  
schwerden sind noch zu behandeln.

<sup>9</sup> Gemäß Art. 3 und 4 Abs. 1 FP.

<sup>10</sup> Gemäß Art. 5 Abs. 4 FP.

<sup>11</sup> Aceituno u. a./ Chile, Nr. 746/1997,  
CCPR/C/66/D/746/1997 vom 4. August  
1999; Vargas ./ Chile, Nr. 718/1996,  
CCPR/C/66/D/718/1996/Rev. 1 vom 24.  
September 1999; Inostroza u. a. ./ Chile,  
Nr. 717/1996, CCPR/C/66/D/717/1996  
vom 16. September 1999. Alle im folgenden  
zitierten Dokumente des Ausschusses kön-  
nen auch auf der Homepage des UN-  
Hochkommissars für Menschenrechte auf  
der sogenannten Treaty Bodies Database  
unter [www.unhchr.ch](http://www.unhchr.ch) abgerufen werden.

<sup>12</sup> Linderholm ./ Kroatien, Nr. 744/1997,  
CCPR/C/66/D/744/1997 vom 27. Juli  
1999.

gleichzeitig in einem anderen internationalen Untersuchungs- oder Streitregelungsverfahren geprüft wird. Die Republik Kroatien hat jedoch beim Beitritt zum Fakultativprotokoll einen den Anwendungsbebereich des Art. 5 Abs. 2 a FP erweiternden Vorbehalt mit dem Inhalt angefügt, daß dem Ausschuß auch keine Zuständigkeit für die Prüfung von Mitteilungen zusteht, deren Gegenstand bereits in der Vergangenheit durch ein anderes internationales Untersuchungs- oder Streitregelungsverfahren geprüft worden ist. Auf dieser Grundlage erklärt der Ausschuß die Beschwerde für unzulässig.

Eine weitere, gegen die *Russische Förderati-on* gerichtete, Beschwerde erklärt der Ausschuß gemäß Art. 2 FP für unzulässig. Der Beschwerdeführer habe nicht ausreichend substantiiert vorgetragen, daß die Inflation oder das Unterlassen des Staates, effektive Maßnahmen gegen Geldentwertung zu ergreifen, eine Verletzung von Paktrechten darstelle, für die die Vertragspartei verantwortlich gemacht werden könne.<sup>13</sup>

Anläßlich der Prüfung einer Beschwerde gegen *Trinidad und Tobago* bestätigt der Ausschuß seine bisherige Rechtsprechung zur Todesstrafe.<sup>14</sup> Der Beschwerdeführer macht eine Verletzung von Art. 7 Pakt geltend, weil er 7 Jahre in der Todeszelle verbracht habe. Der Ausschuß nimmt in den Entscheidungsgründen Bezug auf die von ihm entwickelten Grundsätze, daß Verhängung und Vollzug der Todesstrafe allein keine Verletzung des Paktes darstellen. Die Verhängung der Todesstrafe und der Aufenthalt in der Todeszelle sind nur dann paktwidrig, wenn der Beschwerdeführer

sich auf zusätzliche zwingende Umstände (*compelling conditions*) bei der Verhängung und Vollstreckung der Todesstrafe beruft. Diese Umstände können im konkreten Fall einen Verstoß gegen das Folterverbot aus Art. 7 oder der in Art. 14 Pakt niedergelegten Verfahrensregeln begründen.<sup>15</sup> Im zu entscheidenden Fall kann der Ausschuß dem Vortrag des Beschwerdeführers keine solchen Umstände entnehmen, weil dieser sich ausschließlich auf die Zeitdauer der Haft zur Substantiierung seiner Beschwerde beruft. Daher erklärt der Ausschuß die Mitteilung mangels Verletzung einer Paktgewährleistung gemäß Art. 2 FP für unzulässig.<sup>16</sup>

Der Ausschuß erklärte insgesamt acht Beschwerden für zulässig.

Obwohl *Jamaika* das Fakultativprotokoll mit Wirkung ab dem 23. Januar 1998 gekündigt hat, erklärt der Ausschuß auch eine gegen Jamaika eingereichte Beschwerde gemäß Art. 12 Abs. 2 FP für zulässig.<sup>17</sup> Der Ausschuß führt aus, daß Jamaika beim Beitritt zum Fakultativprotokoll die Entscheidungskompetenz des Ausschusses anerkannt habe.

In Übereinstimmung mit Art. 12 Abs. 2 FP berührt die Kündigung Jamaikas nicht die weitere Anwendung des Fakultativprotokolls auf Mitteilungen, die vor dem Wirksamwerden der Kündigung eingegangen sind. Unter Bezugnahme auf Art. 5 Abs. 4 FP erklärte der Ausschuß, daß das Vorbringen des Beschwerdeführers, er habe 33 Monate nach seiner Verhaftung auf eine Verhandlung gewartet, eine Verletzung von Art. 9 Abs. 3 und Art. 14 Abs. 3c Pakt

<sup>13</sup> Plotnikov ./.. Russische Förderati-on, Nr. 784/1997, CCPR/C/65/D/784/1779 vom 5. Mai 1999.

<sup>14</sup> Vgl. dazu ausführlich *M. Nowak*, CCPR Commentary 1993, Art. 6, Rn. 18 ff.; *E. Strauß* in MRM 1998, S. 51 ff. und *U. Eppe*, in MRM 1999, S. 43 ff. m. w. Nw. Allg. dazu: *N. Weiß*, Die Todesstrafe aus völkerrechtlicher Sicht, in: *Boulanger/Heyes/Hanfling* (Hrsg.), Zur Aktualität der Todesstrafe, 1997, S. 69 ff.

<sup>15</sup> Vergleiche *Phillip ./.. Trinidad und Tobago*, Nr. 594/1992, CCPR/64/D/594/1992; auch *Thomas ./.. Jamaika*, Nr. 532/1992, CCPR/C/WG/61/DR/532/1993 vom 17. Oktober 1997, Ziff. 5.3.

<sup>16</sup> *Gonzales ./.. Trinidad und Tobago*, Nr. 673/1995; CCPR/C/65/D/673/1995 vom 30. April 1999.

<sup>17</sup> *Hamilton ./.. Jamaika*, Nr. 616/1995, CCPR/C/WG/66/DR/616/1995 vom 9. Juli 1999.

darstelle. Er fordert daher den Vertragsstaat auf, zu den Vorwürfen Stellung zu nehmen.

Eine grundlegende und sehr interessante Zulässigkeitsentscheidung fällt der Ausschuss gegen *Trinidad und Tobago*.<sup>18</sup> Sie soll daher ausführlich besprochen werden.

Der Ausschuss hatte seine Zuständigkeit zu prüfen und als Vorfrage zu klären, ob der von Trinidad und Tobago bei dem bereits erwähnten Wiederbeitritt zum Fakultativprotokoll erklärte Vorbehalt, daß die Zuständigkeit des Ausschusses sich nicht auf die Prüfung von Beschwerden von Todeszellenkandidaten erstreckt, rechtmäßig sei.<sup>19</sup> Die Mehrheit der Ausschussmitglieder erachtete den Vorbehalt für rechtswidrig und die gegen den Staat gerichtete Beschwerde eines Todeszellenhäftlings folglich für zulässig.

Die Mehrheit zieht in ihrer Begründung die Ausführungen aus dem General Comment Nr. 24<sup>20</sup> zu Vorbehalten heran, wonach der Ausschuss als sogenanntes Vertragsorgan des Paktes und seiner Fakultativprotokolle für die Auslegung und Feststellung der Gültigkeit von Vorbehalten, welche zu diesen Verträgen erklärt worden sind, zuständig ist.

Das Fakultativprotokoll selbst enthält keine Regelungen bezüglich der Zulässigkeit von Vorbehalten. Daher finden die Regeln des allgemeinen Völkerrechts zu Vorbehalten Anwendung. In Übereinstimmung mit Art. 19 der Wiener Vertragsrechtskonvention und nach den Grundsätzen des Völkergewohnheitsrechtes sind Vorbehalte zulässig, solange sie mit Zielen und Zwecken des jeweiligen Vertrages vereinbar sind.

Zu den Funktionen des Fakultativprotokolls nimmt der General Comment Nr. 24 Stellung.<sup>21</sup> Danach dient das Fakultativprotokoll der Achtung und Durchsetzung von Paktrechten durch den Ausschuss. Vorbehalte zum Fakultativprotokoll sind nicht zulässig, wenn sie eine Überprüfung von Verpflichtungen eines Vertragsstaates nach dem Pakt ausschließen und nicht vorher bezüglich derselben Rechte ein Vorbehalt zum Pakt selbst erklärt wurde. Ein Vorbehalt zum Pakt darf also niemals über das Vehikel des Fakultativprotokoll erklärt werden.

Die Mehrheit des Ausschusses sieht diese Voraussetzungen als erfüllt an: Der zu beurteilende Vorbehalt, der nach der Veröffentlichung des General Comments Nr. 24 erklärt worden war, schließe zwar nicht die speziellen Überwachungsbefugnisse des Ausschusses bezüglich spezifischer Gewährleistungen des Paktes aus, jedoch werde aufgrund des Vorbehaltes die gesamte Gruppe der Todesstrafenhäftlinge als Beschwerdegruppe ausgeschlossen.

Zusätzlich stelle dies eine nach dem Pakt verbotene Diskriminierung einer bestimmten Gruppe von Individuen dar, die vollständig vom Genuß der Paktrechte ausgeschlossen seien.<sup>22</sup> Aus diesen Gründen stehe der Vorbehalt nicht mit Zielen und Zwecken des Paktes in Übereinstimmung und sei unzulässig. Der Ausschuss sei folglich nicht gemäß Art. 1 FP daran gehindert, die vorliegende Beschwerde zu prüfen. Da

<sup>18</sup> Kennedy ./.. Trinidad und Tobago, Nr. 845/1999, CCPR/C/67/D/845/1999 vom 31. Dezember 1999.

<sup>19</sup> Trinidad und Tobago hat am 26. Mai 1998 mit Wirkung ab 26. August 1998 das Fakultativprotokoll gekündigt und gleichzeitig den Wiederbeitritt erklärt. Der Vorbehalt hat folgenden Wortlaut: „[...]Trinidad and Tobago re-accedes to the Optional Protocol to the International Covenant on Civil and Political Rights with a Reservation to article 1 thereof to the effect that the Human Rights Committee shall not be competent to receive and consider communications relating to any prisoner who is under sentence of death in respect of any matter relating to his prosecution, his detention, his trial, his conviction, his sentence or the carrying out of the death sentence on him and any matter connected therewith.“

<sup>20</sup> CCPR/C/21/Rev. 1/Add. 6 vom 2. November 1994.

<sup>21</sup> Vgl. Fn. 20, S. 6, § 15.

<sup>22</sup> CCPR/C/67/D/845/1999, (Fn. 18), S. 10.

der Beschwerdeführer in seiner Mitteilung substantiiert zu einem Verstoß gegen im Pakt verankerte Verfahrensrechte und zu einem Verstoß gegen Art. 7 Pakt, der Folter und unmenschliche Behandlung verbietet, vorgetragen hatte, erklärt der Ausschuß die Mitteilung für zulässig.

Diese Entscheidung war in der Beratung des Ausschusses sehr umstritten. So haben vier Ausschußmitglieder (*N. Ando, P. Bhagwati, E. Klein, D. Kretzmer*) eine ausführlich begründete Minderheitsposition bezogen. Sie kommen in ihrem Sondervotum zu dem gegenteiligen Ergebnis, daß der Vorbehalt mit den Zielen und Zwecken des Fakultativprotokolls vereinbar sei.<sup>23</sup> Das Fakultativprotokoll ziele durch die Errichtung eines verbindlichen Rechtsschutzmechanismus zur Überwachung und Überprüfung der Einhaltung von Paktgewährleistungen auf eine Intensivierung des Menschenrechtsschutzes ab. Ein Staat sei aber - bereits aufgrund der Verankerung des Überwachungsmechanismus in einem Fakultativprotokoll - grundsätzlich in seiner Entscheidung frei, ob er sich diesem durch Beitritt unterwerfen möchte. Es sei nicht einzusehen, warum er nicht auch frei in der Entscheidung sein sollte, diesen Überwachungsmechanismus nur in Bezug auf bestimmte Rechte oder Situationen zu akzeptieren. Der Vertrag an sich schließe diese Möglichkeit nicht aus. Es existiere insoweit auch kein „Alles- oder Nichts-Prinzip“ im Menschenrechtsschutz.

Auch bei der Prüfung des Rechtsproblems der Diskriminierung kommen die dissentierenden vier Ausschußmitglieder zu einem von der Mehrheit abweichenden Ergebnis. Sie stellen insoweit fest, daß nicht jede unterschiedliche Behandlung von Personen oder Personengruppen eine verbotene Diskriminierung nach Art. 26 Pakt darstelle.

Im Zusammenhang mit der Prüfung des Vorbehaltes im Fakultativprotokoll gehe es ferner nicht um die unterschiedliche Behandlung in bezug auf Paktgewährleistun-

gen. Vielmehr müsse geprüft werden, ob eine verbotene Unterscheidung in der Behandlung der Beschwerden nach dem Fakultativprotokoll vorläge. Diesen Aspekt hätte die Mehrheit des Ausschusses völlig ignoriert.

Die Anbringung des streitigen Vorbehalts durch Trinidad und Tobago sei aus verfassungsrechtlichen Gründen erfolgt und habe nicht die Verletzung von Paktrechten zum Ziel gehabt. Der Wiederbeitritt zum Fakultativprotokoll eröffne für einen großen Teil der Bevölkerung weiterhin die Möglichkeit, Verletzungen der Paktgewährleistungen durch den Menschenrechtsausschuß überprüfen zu lassen. Daß eine Gruppe, und zwar diejenige der Todeszellenhäftlinge, von dieser Möglichkeit ausgeschlossen ist, bedeute also keinen Verstoß gegen Ziele und Zwecke des Fakultativprotokolls.

Die dissentierenden Ausschußmitglieder gehen in ihren rechtlichen Ausführungen noch einen Schritt weiter. So legen sie in ihrer abweichenden Meinung ebenfalls dar, daß das Fakultativprotokoll auch dann keine Anwendung auf den zu prüfenden Fall fände, wenn die rechtliche Auffassung der Unzulässigkeit des Vorbehaltes als richtig unterstellt würde. Die Beschwerde sei in jedem Fall als unzulässig abzuweisen.

Begründet wird dies wie folgt: Aus dem General Comment Nr. 24<sup>24</sup> wie auch aus dem Völkerrecht ergibt sich, daß normalerweise ein unzulässiger Vorbehalt zu einem menschenrechtlichen Vertragswerk keine Rechtswirkung entfaltet, ein Staat somit dem Pakt beitrifft, ohne sich auf die Vorteile eines von ihm erklärten Vorbehaltes berufen zu können.

Dieser Grundsatz findet seine völkerrechtlich anerkannte Ausnahme dann, wenn der den Vorbehalt anfügende Staat erkennbar nur unter der Voraussetzung Vertragsstaat wird, daß der Vorbehalt zulässig ist. Diese Regel und seine Ausnahme finden auch auf

<sup>23</sup> CCPR/C/67/D/845/1999, (Fn. 18), S. 12 ff.

<sup>24</sup> Vgl. Fn. 20, S. 7, § 18.



Vorbehalte zum Fakultativprotokoll Anwendung. Trinidad und Tobago hat beim Wiederbeitritt zum Fakultativprotokoll ausdrücklich erklärt, aus verfassungsrechtlichen Gründen eine Zuständigkeit des Ausschusses für die Behandlung von Mitteilungen von Todeszellenkandidaten nicht akzeptieren zu können.

In ihrem Sondervotum folgern die vier Ausschußmitglieder aus diesen staatlichen Erklärungen, daß Trinidad und Tobago den Wiederbeitritt zum Fakultativprotokoll erkennbar von der Zulässigkeit des Vorbehaltes abhängig gemacht habe. Im Falle der Unzulässigkeit desselben wäre der Staat also gar nicht Vertragspartei des Fakultativprotokolls geworden und die Mitteilung ebenfalls als unzulässig zurückzuweisen.<sup>25</sup>

## II. Materielle Prüfung der Individualbeschwerden

Der Ausschuß prüfte insgesamt 25 Individualbeschwerden auf ihre Begründetheit. Sie warfen aber keine grundsätzlich neuen Fragen auf. Eine Auswahl der interessanten Entscheidungen soll im folgenden dargestellt werden.

### *Recht auf Informationsfreiheit (Art. 19 Abs. 2 Pakt)*

Von großer Bedeutung allerdings für das betroffene Land Kanada war eine Entscheidung des Ausschusses, in der ein Verstoß gegen Art. 19 Abs. 2 Pakt festgestellt wurde, weil dem beschwerdeführenden Journalisten mangels Zugehörigkeit zu einem privaten Journalistenverband der Zugang zur Presseгалerie im kanadischen Parla-

ment verweigert wurde.<sup>26</sup> Der Ausschuß bejahte zwar die grundsätzliche Möglichkeit der Einschränkung des Rechts auf Information. Eine Einschränkung müsse jedoch gerechtfertigt sein und eine notwendige und verhältnismäßige Maßnahme darstellen. Ein Akkreditierungssystem von Journalisten müsse bestimmt, gerecht und verhältnismäßig sein. Ebenfalls müssen die Kriterien und deren Anwendung transparent sein. Der Ausschuß erachtete es in soweit als nicht sinnvoll, die Informationsfreiheit den Mitgliedern einer privaten Organisation vorzubehalten.

### *Verfahrensrechte (Art. 9 Pakt)*

Im Zusammenhang mit Auslegung und Anwendung von Art. 9 Abs. 3 Pakt bestätigte der Ausschuß seine Rechtssprechung, daß eine Zeitdauer von 4 Wochen nach der Verhaftung bis zur Anklage und richterlichen Vorführung paktwidrig sei.<sup>27</sup>

### *Kinderrechte (Art. 24 Pakt)*

Der Ausschuß stellte in einer Beschwerde gegen Jamaika fest, daß der Haftaufenthalt eines 15-jährigen gemeinsam mit Erwachsenen paktwidrig sei. Insoweit wird das Recht des Kindes auf solche staatlichen Schutzmaßnahmen, die einem minderjährigen Kind gebühren, verletzt.<sup>28</sup>

<sup>25</sup> Inzwischen hat Trinidad und Tobago, auch aufgrund dieser Mehrheitsentscheidung des Ausschusses das Fakultativprotokoll am 27. März 2000 gekündigt (C.N.217.2000. Treaties-3). Nach Art. 12 Abs. 1 FP wird die Kündigung am 27. Juni 2000 wirksam. Es ist zu befürchten, daß Guyana, das einen entsprechenden Vorbehalt erklärt hat, diesem Beispiel insoweit folgen wird.

<sup>26</sup> Gauthier ./ Kanada, No. 633/1995, CCPR/C/65/D/633/1995 vom 5. Mai 1999.

<sup>27</sup> Bennett ./ Jamaica, No. 590/1994, CCPR/C/65/D/590/1994 vom 10. Mai 1999. Vgl. zu diesem Problemkreis allgemein: N. Weiß, MRM Heft 4/Okttober 1997, S. 25 ff.

<sup>28</sup> Thomas ./ Jamaica, Nr. 614/1995, CCPR/C/65/D/614/1995 vom 25. Mai 1999 und Nr. 800/1998, CCPR/C/65/D/800/1998 vom 26. Mai 1999.

**Diskriminierungsverbot (Art. 26 Pakt)**

Der Ausschuß stellte in einer Entscheidung gegen *Österreich* fest, daß eine Rentenberechnung auf der Grundlage einer pauschalen Kalkulation, die im Ergebnis Witwern nur zwei Drittel des Pensionsanspruchs von in vergleichbaren Positionen beschäftigten Witwen zugesteht, diskriminierend ist und gegen Art. 26 des Paktes verstößt.<sup>29</sup>

Ein weiterer Fall, gegen *Frankreich* gerichtet, betraf die Länge des zivilen Ersatzdienstes von 24 Monaten im Verhältnis zur Dauer des Wehrdienstes von 12 Monaten.<sup>30</sup> Die Mehrheit des Ausschusses sah darin eine unzulässige Diskriminierung und eine Verletzung von Art. 26. Begründet wurde dies mit einem zu knappen Vortrag des Staates zu den Rechtfertigungsgründen. Als wesentliches Argument für die unterschiedliche Behandlung von Wehr- und Zivildienstleistenden habe der Staat allein den Grund angeführt, daß eine doppelt so lange Dauer des Dienstes der einzige Weg sei, um die Aufrichtigkeit eines Wehrdienstverweigerers zu prüfen. Nach Auffassung der Mehrheit der Ausschußmitglieder ist ein solches Argument nicht geeignet, das nach Art. 26 Pakt erforderliche Rechtfertigungskriterium zu erfüllen, nach dem eine Unterscheidung immer auf vernünftigen und objektiven Kriterien beruhen muß.

Drei Ausschußmitglieder (*N. Ando, E. Klein, D. Kretzmer*) stellten in ihrem Sondervotum fest, daß der Vertragsstaat nach seinem Vortrag sehr wohl verschiedene Unterscheidungskriterien in die Unterscheidung einbezogen hat. So sei vorgetragen worden, daß Wehrdienstverweigerer eine weit größere Auswahl an Stellen hätten und sich somit bestimmte Betätigungsfelder aussuchen könnten. Sie erhielten in der Regel auch eine weit höhere Entlohnung als die-

<sup>29</sup> Pauer ./.. Österreich, Nr. 716/1996, CCPR/C/65/D/716/1996 vom 30. April 1999.

<sup>30</sup> Foin ./.. Frankreich, Nr. 666/1995, CCPR/C/67/D/666/1995 vom 9. November 1999.

jenigen die sich für den Wehrdienst entschieden. Allgemein sei das Vorbringen des Staates als ausreichend zu bewerten. Es seien vernünftige und objektive Kriterien, auf denen die Ungleichbehandlung beruhe, zu erkennen.

Ebenfalls als Verstoß gegen das Diskriminierungsverbot erachtete der Ausschuß, daß für den Besuch einer jüdischen Privatschule in *Kanada* mehr Schulgeld zu bezahlen ist, als für den Besuch der katholischen Privatschule, weil katholische Schulen aufgrund einer Verfassungsbestimmung in der Provinz Ontario eine staatliche Förderung erhalten.<sup>31</sup>

**III. Allgemeine Bemerkungen**

Allgemeine Bemerkungen, als General Comments bezeichnet, sind insbesondere Kommentierungen zu einzelnen Gewährleistungen und wenden sich an die Mitgliedstaaten in ihrer Gesamtheit (Art. 40 Abs. 4).<sup>32</sup> Sie werden auf der Grundlage des dem Ausschuß vorliegenden Materials (Staatenberichte, Individualbeschwerden, Informationen von Nichtregierungsorganisationen) verfaßt.

Der Ausschuß verabschiedete offiziell den von *E. Klein* betreuten General Comment

<sup>31</sup> Waldman ./.. Canada, Nr. 694/1996, CCPR/C/67/D/694/1996 vom 5. November 1999. Insoweit sei auf die Follow-up Information Kanadas vom 2. Februar 2000 verwiesen, abgedruckt in: CCPR/C/68/R.1, S. 11. Kanada informiert den Ausschuß darüber, daß Bildungsangelegenheiten unter die ausschließliche Zuständigkeit der Provinzen fallen. Die Regierung von Ontario hat dem Ausschuß demgegenüber mitgeteilt, daß keinerlei Pläne bestehen, andere private Schulen zu gründen als diejenigen, die bereits existieren. Die Regierung von Ontario verweist auf die verfassungsmäßige Verpflichtung, römisch-katholische Schulen zu gründen.

<sup>32</sup> Im einzelnen in deutscher Übersetzung abgedruckt in: *W. Kälin/G. Malinverni/M. Nowak*, Die Schweiz und die UNO-Menschenrechtspakete, 2. Aufl. 1997.

Nr. 27<sup>33</sup> zur Freizügigkeit (Art. 12 Pakt). General Comment Nr. 28 zur Gleichberechtigung von Mann und Frau (Art. 3 Pakt), welcher den General Comment Nr. 4 von 1981 ersetzen soll,<sup>34</sup> und General Comment zum Notstandsartikel 4, welcher den General Comment Nr. 5 aus dem Jahre 1981<sup>35</sup> neufassen wird, waren Ende 1999 noch in Vorbereitung.

*Veröffentlichungshinweise*

**Eckart Klein**

Should the binding effect of the judgments of the European Court of Human Rights be extended?

in:

Studies in Memory of Rolv Ryssdal, 2000, S. 705-713.

**Norman Weiß**

Wirtschaftliche, soziale und kulturelle Menschenrechte – vergessene Menschenrechte?

in:

Fritzsche/Lohmann (Hrsg.), Menschenrechte zwischen Anspruch und Wirklichkeit, 2000, S. 39-52.

<sup>33</sup> CCPR/C/21/Rev.1/Add. 9 vom 2. November 1999, abgedruckt in der englischen Originalversion und einer deutschen Übersetzung in diesem Heft.

<sup>34</sup> Inzwischen wurde dieser vom Ausschuß verabschiedet: CCPR/C212/Rev.1/Add.10 vom 29. März 2000. Abgedruckt im englischen Wortlaut in: E. Klein (Hrsg.), 20 Jahre Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau (CEDAW), SGM Heft 5, 2000, S. 80 ff.

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

## Dokumentation

**Ministry of Foreign Affairs  
Republic of Trinidad and Tobago**

His Excellency Mr Kofi Annan  
Secretary-General of the United Nations  
United Nations Headquarters  
New York

27 March 2000

Excellency,

Notice to denounce the Optional Protocol  
to the  
International Covenant on Civil and Political Rights

*The Government of the Republic of Trinidad and Tobago pursuant to article 12 of the Optional Protocol to the International Covenant on Civil and Political Rights, hereby gives notice to the Secretary-General of the United Nations of the withdrawal of its ratification of the said Optional Protocol, to come into effect within three months of the date of this notification, that is to say on 27<sup>th</sup> June 2000.*

The Government of the Republic of Trinidad and Tobago can become subject to the terms of the Optional Protocol to the International Covenant on Civil and Political Rights only by the agreement of the State. The accession of the Republic of Trinidad and Tobago to the Optional Protocol made on the 26 May, 1998 was not unqualified, but was made with a reservation. The Human Rights Committee, having held the reservation invalid, has gone on to hold that in consequence the Republic of Trinidad and Tobago is subject to terms of the optional protocol without qualification. The Government of the Republic of Trinidad and Tobago cannot accept this attempt to impose upon it obligations under the Optional Protocol to which it has not agreed.

Please accept, Excellency, the renewed assurances of my highest consideration.

Ralph Maraj  
Minister of Foreign Affairs

### Anmerkung

Mit dem vorstehenden Schreiben hat die Regierung von Trinidad und Tobago das Fakultativprotokoll zum Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte von 1966 gekündigt. Der Staat, für den der Pakt seit dem 21. März 1979 in Kraft ist, war dem Fakultativprotokoll mit Wirkung zum 14. Februar 1981 beigetreten. Er hatte das Fakultativprotokoll dann am 26. Mai 1998 gekündigt und war am selben Tag mit einem Vorbehalt wieder beigetreten. Der Vorbehalt hatte zum Inhalt, daß sich die grundsätzlich nach dem Fakultativprotokoll fortbestehende Zuständigkeit des Ausschusses nicht auf die Prüfung von Beschwerden von Todeszellenkandidaten beziehe. Anlaß für die Anbringung des Vorbehaltes waren zahlreiche durch den Ausschuß gegen Trinidad und Tobago erlassene Verurteilungen aufgrund der Haftbedingungen und der Verletzung von prozessualen Rechten der Todeszellenkandidaten.

Der Menschenrechtsausschuß nahm zu diesem Vorbehalt Stellung und erklärte, daß er nicht mit den Zielen und Zwecken des Fakultativprotokolls vereinbar sei. Aufgrund des Vorbehaltes werde die gesamte Gruppe der Todesstrafenhäftlinge vollständig vom Genuß der Paktrechte und als Beschwerdegruppe ausgeschlossen. Zusätzlich stelle dies eine nach dem Pakt verbotene Diskriminierung einer bestimmten Gruppe von Individuen dar. Als Rechtsfolge der Völkerrechtswidrigkeit des Vorbehaltes stellt der Ausschuß die uneingeschränkte Anwendbarkeit des Fakultativprotokolls fest. Daher wurde die Beschwerde eines Todeszellenhäftlings im Ergebnis für zulässig erachtet (ausführliche Darstellung der Entscheidung unter Einbezug der abweichenden Auffassungen der Ausschußmitglieder in der Sache *Kennedy ./ Trinidad und Tobago* siehe Beitrag von F. Brinkmeier in diesem Heft, S. 75ff. [78ff.])

Das Kündigungsschreiben stellt die von einigen Ausschußmitgliedern befürchtete negative Konsequenz auf diese Auslegung und Entscheidung des Ausschusses dar. Die Kündigung hat zur Folge, daß nun keine neuen Fälle mehr vor den Menschenrechtsausschuß gebracht werden können. Diese Minderung der Schutzmöglichkeiten ist eine besonders deutliche Ausprägung des Prinzips „Alles oder Nichts“, die im Menschenrechtsschutz wenig angebracht erscheint (fb).

Neuerscheinung

**Christian Koenig/ Andreas Haratsch**

### Europarecht

Dieses Lehrbuch bietet eine umfassende Einführung in das Europarecht. Mit Hilfe von Merksätzen und Prüfungsübersichten kann das Wissen über den Stand und die Entwicklung des geltenden Rechts vertieft werden.

Das Werk wendet sich an Studierende und Lehrende der Rechts- und Wirtschaftswissenschaften, der Politik- und Geisteswissenschaften, an Behörden, Verbände und Medien.

3. Aufl. 2000

Mohr - Siebeck • ISBN 3-16-147331-0

1 November 1999

CCPR/C/21/Rev.1/Add.9

### Human Rights Committee

General comments adopted by the Human Rights Committee under Article 40, Paragraph 4, of the International Covenant on Civil and Political Rights

#### Addendum

General comment No. 27 (67)

#### Freedom of movement (article 12)

1. Liberty of movement is an indispensable condition for the free development of a person. It interacts with several other rights enshrined in the Covenant, as is often shown in the Committee's practice in considering reports from States parties and communications from individuals. Moreover, the Committee in its General Comment No. 15 ("The position of aliens under the Covenant", 1986) referred to the special link between articles 12 and 13.<sup>1</sup>

2. The permissible limitations which may be imposed on the rights protected under article 12 must not nullify the principle of liberty of movement, and are governed by the requirement of necessity provided for in article 12, paragraph 3, and by the need for consistency with the other rights recognized in the Covenant.

3. States parties should provide the Committee in their reports with the relevant domestic legal rules and administrative and judicial practices relating to the rights protected by this article, taking into account the issues discussed in this General Comment. They must also include information on remedies available if these rights are restricted.

1. November 1999

CCPR/C/21/Rev.1/Add.9

### Menschenrechtsausschuß

Allgemeine Bemerkungen des Menschenrechtsausschusses, verabschiedet nach Art. 40 Abs. 4 des Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte

#### Ergänzung

Allgemeine Bemerkung Nr. 27 (67)

#### Das Recht auf Freizügigkeit (Art. 12)

1. Das Recht auf Freizügigkeit ist für die freie Entwicklung einer Person unverzichtbar. Es steht, wie sich in der Praxis des Ausschusses bei seiner Befassung mit den Staatenberichten und Individualbeschwerden immer wieder gezeigt hat, in engem Zusammenhang mit anderen festgelegten Paktrechten. Auf die besondere Verbindung zwischen Art. 12 und 13 hat der Ausschuß in seiner Allgemeinen Bemerkung Nr. 15 („Die Stellung von Ausländern unter dem Pakt“ von 1986) aufmerksam gemacht.<sup>1</sup>

2. Die Schranken, die den von Art. 12 geschützten Rechten gezogen werden können, dürfen den prinzipiellen Freiheitsaspekt nicht beseitigen und müssen den in Art. 12 Abs. 3 enthaltenen Grundsatz der Erforderlichkeit ebenso beachten wie die Notwendigkeit, daß sie im Einklang mit den anderen im Pakt anerkannten Rechten stehen müssen.

3. Die Vertragsparteien sind aufgefordert, den Ausschuß durch ihre Berichte mit den einschlägigen inländischen Gesetzen und der Verwaltungs- und Rechtsprechungspraxis im Hinblick auf die nach diesem Artikel geschützten Rechte vertraut zu machen. Dabei sind auch die in dem vorliegenden Kommentar enthaltenen Ausführungen zu berücksichtigen. Die Berichte müssen zudem über die Rechtsbehelfe informieren, die ergriffen werden können, wenn diese Rechte beschränkt werden.

Liberty of movement and freedom to choose residence (paragraph 1)

4. Everyone lawfully within the territory of a State enjoys, within that territory, the right to move freely and to choose his or her place of residence. In principle, citizens of a State are always lawfully within the territory of that State. The question whether an alien is "lawfully" within the territory of a State is a matter governed by domestic law, which may subject the entry of an alien to the territory of a State to restrictions, provided they are in compliance with the State's international obligations. In that connection, the Committee has held that an alien who entered the State illegally, but whose status has been regularized, must be considered to be lawfully within the territory for the purposes of art 12<sup>2</sup>. Once a person is lawfully within a State, any restrictions on his or her rights guaranteed by article 12, paragraphs 1 and 2, as well as any treatment different from that accorded to nationals, have to be justified under the rules provided for by article 12, paragraph 3<sup>3</sup>. It is, therefore, important that States parties indicate in their reports the circumstances in which they treat aliens differently from their nationals in this regard, and how they justify this difference in treatment.

5. The right to move freely relates to the whole territory of a State, including all parts of federal States. According to article 12, paragraph 1, persons are entitled to move from one place to another, and to establish themselves in a place of their choice. The enjoyment of this right must not be made dependent on any particular purpose or reason for the person wanting to move or to stay in a place. Any restrictions must be in conformity with paragraph 3.

Freizügigkeit und Niederlassungsfreiheit ( Abs. 1)

4. Jene, die sich rechtmäßig auf dem Territorium eines Staates aufhalten, genießen dort das Recht, sich frei zu bewegen und ihren Wohnsitz zu wählen. Staatsangehörige halten sich auf dem Territorium ihres Heimatstaates grundsätzlich immer rechtmäßig auf. Die Rechtmäßigkeit des Aufenthaltes eines Ausländers beurteilt sich nach innerstaatlichem Recht, das die Einreise eines Ausländers in das Staatsgebiet von Beschränkungen abhängig machen kann, soweit sich aus den internationalen Verpflichtungen des Staates nichts anderes ergibt. In diesem Zusammenhang hat der Ausschuss festgehalten, daß ein Ausländer, der zwar illegal in einen Staat eingereist war, dem aber später ein Aufenthaltsrecht zuerkannt wurde, im Sinne des Art. 12 als jemand anzusehen ist, der sich rechtmäßig in diesem Land aufhält.<sup>2</sup> Sobald sich eine Person in einem Staat rechtmäßig aufhält, müssen alle Beschränkungen der in Art. 12 Abs. 1 und 2 garantierten Rechte sowie jede im Vergleich mit eigenen Staatsangehörigen verschiedene Behandlung nach Maßgabe der Voraussetzungen des Art. 12 Abs. 3 gerechtfertigt werden.<sup>3</sup> Es ist daher wichtig, daß die Vertragsparteien in ihren Berichten auf die Fälle der Ungleichbehandlung von Ausländern hinweisen und die diesbezüglichen Unterscheidungen rechtfertigen.

5. Das Recht, sich frei zu bewegen, bezieht sich auf das ganze Staatsgebiet; dies schließt alle Teile eines Bundesstaates ein. Art. 12 Abs. 1 berechtigt alle Personen, von einem Ort zum anderen zu ziehen und sich an einem Ort ihrer Wahl niederzulassen. Der Genuß dieses Rechts darf für diejenigen, die sich frei bewegen oder an einem Ort bleiben wollen, nicht von einem besonderen Zweck oder Grund abhängig gemacht werden. Jede Beschränkung muß mit Abs. 3 in Übereinstimmung stehen.

6. The State party must ensure that the rights guaranteed in article 12 are protected not only from public but also private interference. In the case of women, this obligation to protect is particularly pertinent. For example, it is incompatible with article 12, paragraph 1, that the right of a woman to move freely and to choose her residence be made subject, by law or practice, to the decision of another person, including a relative.

7. Subject to the provisions of article 12, paragraph 3, the right to reside in a place of one's choice within the territory includes protection against all forms of forced internal displacement. It also precludes preventing the entry or stay of persons in a defined part of the territory. Lawful detention, however, affects more specifically the right to personal liberty and is covered by article 9 of the Covenant. In some circumstances, articles 12 and 9 may come into play together<sup>4</sup>.

Freedom to leave any country, including one's own (paragraph 2)

8. Freedom to leave the territory of a State may not be made dependent on any specific purpose or on the period of time the individual chooses to stay outside the country. Thus travelling abroad is covered as well as departure for permanent emigration. Likewise, the right of individual to determine the State of destination is part of the legal guarantee. As the scope of article 12, paragraph 2, is not restricted to persons lawfully within the territory of a State, an alien being legally expelled from the country is likewise entitled to elect the State of destination, subject to the agreement of that State<sup>5</sup>.

6. Die Vertragspartei muß sicherstellen, daß die in Art. 12 garantierten Rechte nicht nur vor staatlichen, sondern auch vor privaten Beeinträchtigungen geschützt werden. Im Hinblick auf Frauen ist diese staatliche Schutzpflicht besonders wichtig. Es ist zum Beispiel mit Art. 12 Abs. 1 unvereinbar, daß das Recht einer Frau, sich frei zu bewegen oder Wohnung zu nehmen, durch Gesetz oder Gewohnheitsrecht von der Entscheidung einer anderen Person, auch eines Verwandten, abhängig gemacht wird.

7. Abgesehen von den in Art. 12 Abs. 3 vorgesehenen Einschränkungsmöglichkeiten umfaßt das Recht, innerhalb des Staatsgebietes an einem Ort eigener Wahl zu leben, den Schutz gegen alle Formen erzwungener innerstaatlicher Umsiedlung. Es schließt auch die Verhinderung der Einreise oder des Aufenthalts in einem bestimmten Teil des Staatsgebietes aus. Eine rechtmäßige Inhaftierung berührt freilich in erster Linie das Recht der persönlichen Freiheit, die durch Art. 9 des Paktes geschützt ist. Unter bestimmten Umständen können Art. 12 und 9 allerdings gleichzeitig zur Anwendung kommen.<sup>4</sup>

Die Freiheit, jedes Land, einschließlich das eigene, zu verlassen (Abs. 2)

8. Das Recht, das Staatsgebiet zu verlassen, darf weder von einem bestimmten Zweck noch von dem Zeitraum, den der Einzelne wählt, um sich außerhalb des Landes aufzuhalten, abhängig gemacht werden. Eine normale Auslandsreise ist daher in gleicher Weise geschützt wie die Ausreise zum Zweck dauernder Emigration. Auch das Recht, den Zielstaat zu bestimmen, ist Teil der individualrechtlichen Garantie. Da der Anwendungsbereich des Art. 12 Abs. 2 nicht auf Personen beschränkt ist, die sich rechtmäßig im Staatsgebiet aufhalten, ist ein legal ausgewiesener Ausländer gleichermaßen dazu berechtigt, den Zielstaat zu wählen, vorausgesetzt, daß dieser Staat zur Aufnahme bereit ist.<sup>5</sup>



9. In order to enable the individual to enjoy the rights guaranteed by article 12, paragraph 2, obligations are imposed both on the State of residence and on the State of nationality<sup>6</sup>. Since international travel usually requires appropriate documents, in particular a passport, the right to leave a country must include the right to obtain the necessary travel documents. The issuing of passports is normally incumbent on the State of nationality of the individual. The refusal by a State to issue a passport or prolong its validity for a national residing abroad may deprive this person of the right to leave the country of residence and to travel elsewhere<sup>7</sup>. It is no justification for the State to claim that its national would be able to return to its territory without a passport.

10. The practice of States often shows that legal rules and administrative measures adversely affect the right to leave, in particular, a person's own country. It is therefore of the utmost importance that States parties report on all legal and practical restrictions on the right to leave, which they apply both to nationals and to foreigners, in order to enable the Committee to assess the conformity of these rules and practices with article 12, paragraph 3. States parties should also include information in their reports on measures that impose sanctions on international carriers which bring to their territory persons without required documents, where those measures affect the right to leave another country.

9. Um es dem Einzelnen zu ermöglichen, die von Art. 12 Abs. 2 garantierten Rechte auch tatsächlich in Anspruch zu nehmen, sind sowohl dem Aufenthaltsstaat als auch dem Heimatstaat bestimmte Verpflichtungen auferlegt.<sup>6</sup> Weil üblicherweise Reisen außerhalb des eigenen Staates nicht ohne geeignete Dokumente, insbesondere Paß, durchführbar sind, muß das Recht auf Ausreise zugleich das Recht erfassen, die nötigen Reisedokumente zu erhalten. Das Ausstellen von Pässen obliegt für gewöhnlich dem Heimatstaat des Individuums. Die Weigerung eines Staates, einem im Ausland lebenden Staatsangehörigen einen Pass auszustellen oder dessen Gültigkeit zu verlängern, kann dieser Person das Recht nehmen, den Aufenthaltsort zu verlassen und woandershin zu reisen.<sup>7</sup> Die Behauptung des Heimatstaates, seine Staatsangehörigen könnten ohne Paß in das Staatsgebiet zurückkehren, stellt keine Rechtfertigung dar.

10. Die Staatenpraxis erweist in zahlreichen Fällen, daß sich Rechtsvorschriften und Verwaltungsmaßnahmen nachteilig auf die Freiheit auszureisen, insbesondere aus dem eigenen Staat, auswirken. Es ist deshalb besonders geboten, daß die Vertragsparteien über alle rechtlichen und praktischen Beschränkungen der Ausreisefreiheit berichten, die sie auf ihre eigenen Staatsangehörige und auf Ausländer anwenden, um den Ausschuß in die Lage zu versetzen, die Vereinbarkeit dieser Regeln und Praktiken mit Art. 12 Abs. 3 zu beurteilen. Die Berichte der Vertragsparteien sollten auch Informationen über Sanktionsmaßnahmen enthalten, die internationalen Fluggesellschaften auferlegt werden, wenn sie Personen ohne die erforderlichen Reisedokumente in ihr Staatsgebiet bringen, soweit sich solche Maßnahmen auf das Recht, ein anderes Land zu verlassen, auswirken.

Restrictions (paragraph 3)

11. Article 12, paragraph 3, provides for exceptional circumstances in which rights under paragraph 1 and 2 may be restricted. This provision authorizes the State to restrict these rights only to protect national security, public order (ordre public), public health or morals and the rights and freedoms of others. To be permissible, restrictions must be provided by law, must be necessary in a democratic society for the protection of these purposes, and must be consistent with all other rights recognized in the Covenant (see para. 18 below).

12. The law itself has to establish the conditions under which the rights may be limited. State reports should therefore specify the legal norms upon which restrictions are founded. Restrictions which are not provided for in the law or are not in conformity with the requirements of article 12, paragraph 3, would violate the rights guaranteed by paragraphs 1 and 2.

13. In adopting laws providing for restrictions permitted by article 12, paragraph 3, States should always be guided by the principle that the restrictions must not impair the essence of the right (cf. art 5, para. 1); the relation between right and restriction, between norm and exception, must not be reversed. The laws authorizing the application of restrictions should use precise criteria and may not confer unfettered discretion on those charged with their execution.

14. Article 12, paragraph 3, clearly indicates that it is not sufficient that the restrictions serve the permissible purposes; they must also be necessary to protect them. Restrictive measures must conform to the principle of proportionality; they

Beschränkungen (Abs. 3)

11. Art. 12 Abs. 3 benennt die außergewöhnlichen Umstände, unter denen die in Abs. 1 und 2 enthaltenen Rechte beschränkt werden können. Diese Vorschrift ermächtigt den Staat nur dazu, diese Rechte zu beschränken, um die nationale Sicherheit, die öffentliche Ordnung (public order/ordre public), die öffentliche Gesundheit oder gute Sitten und die Rechte und Freiheiten anderer zu schützen. Um zulässig zu sein, müssen die Beschränkungen vom Gesetz vorgeschrieben und in einer demokratischen Gesellschaft für den Schutz dieser Zwecke erforderlich sein sowie mit allen anderen im Pakt anerkannten Rechten in Einklang stehen (s.u. Nr. 18).

12. Das Gesetz selbst muß die Bedingungen aufstellen, unter denen die Rechte beschränkt werden können. Staatenberichte sollten deshalb die Rechtsnormen genau angeben, die solche Beschränkungen begründen. Beschränkungen, die nicht im Gesetz vorgeschrieben sind oder im übrigen nicht mit den Anforderungen des Art. 12 Abs. 3 übereinstimmen, verletzen die in Abs. 1 und 2 garantierten Rechte.

13. Wenn einschränkende Gesetze im Rahmen von Art. 12 Abs. 3 erlassen werden, haben sich die Staaten stets von dem Prinzip leiten zu lassen, daß die Beschränkungen nicht den Wesensgehalt des Rechts beeinträchtigen dürfen (vgl. Art. 5 Abs. 1); das Verhältnis von Recht und Beschränkung, von Norm und Ausnahme darf nicht umgekehrt werden. Die Gesetze, die Beschränkungen zulassen, müssen genaue Eingriffsvoraussetzungen aufstellen und dürfen denen, die mit ihrer Durchführung beauftragt sind, keine unbeschränkte Ermessensfreiheit verleihen.

14. Art. 12 Abs. 3 macht deutlich, daß es nicht ausreichend ist, wenn die vorgesehenen Beschränkungen zulässigen Zwecken dienen; sie müssen vielmehr auch erforderlich sein, diese zu schützen. Ein-

must be appropriate to achieve their protective function; they must be the least intrusive instrument amongst those which might achieve the desired result; and they must be proportionate to the interest to be protected.

15. The principle of proportionality has to be respected not only in the law that frames the restrictions, but also by the administrative and judicial authorities in applying the law. States should ensure that any proceedings relating to the exercise or restriction of these rights are expeditious and that reasons for the application of restrictive measures are provided.

16. States have often failed to show that the application of their laws restricting the rights enshrined in article 12, paragraphs 1 and 2, are in conformity with all requirements referred to in article 12, paragraph 3. The application of restrictions in any individual case must be based on clear legal grounds and meet the test of necessity and the requirements of proportionality. These conditions would not be met, for example, if an individual were prevented from leaving a country merely on the ground that he or she is the holder of "State secrets", or if an individual were prevented from travelling internally without a specific permit. On the other hand, the conditions could be met by restrictions on access to military zones on national security grounds or limitations on the freedom to settle in areas inhabited by indigenous or minorities communities<sup>8</sup>.

17. A major source of concern are the manifold legal and bureaucratic barriers

schränkende Maßnahmen müssen mit dem Verhältnismäßigkeitsprinzip übereinstimmen; sie müssen geeignet sein, ihre schützende Funktion zu erfüllen; sie müssen das mildeste Mittel unter denen sein, die geeignet sind, das gewünschte Ergebnis zu erreichen, und sie müssen zu dem zu schützenden Rechtsgut in einem angemessenen Verhältnis stehen.

15. Das Verhältnismäßigkeitsprinzip muß nicht nur vom Gesetz, das die Beschränkungen regelt, respektiert werden, sondern auch von der Verwaltung und den Gerichten, die diese Gesetze anwenden. Die Staaten müssen sicherstellen, daß alle Verfahren, mit denen die Ausübung oder Beschränkung dieser Rechte geregelt werden, zügig durchgeführt und daß Gründe für die Anwendung beschränkender Maßnahmen angegeben werden.

16. Die Staaten haben es in ihren Berichten häufig versäumt zu belegen, daß die Anwendung der die Rechte aus Art. 12 Abs. 1 und 2 einschränkenden Gesetze mit den Anforderungen des Art. 12 Abs. 3 in Übereinstimmung stehen. Beschränkende Maßnahmen müssen in jedem Einzelfall auf klaren gesetzlichen Grundlagen basieren und den Anforderungen der Notwendigkeit und der Verhältnismäßigkeit entsprechen. Diesen Bedingungen würde zum Beispiel nicht entsprochen, wenn eine Person am Verlassen des Landes nur aus dem Grund gehindert würde, daß sie Träger von „Staatsgeheimnissen“ ist, oder wenn ein Individuum innerhalb des Landes nur mit besonderer Genehmigung reisen dürfe. Andererseits könnten die Bedingungen des Art. 12 Abs. 3 im Fall von Beschränkungen des Zugangs zu Militärgebieten aufgrund nationaler Sicherheitsinteressen oder in Fällen von Begrenzungen der Freiheit, sich in Gebieten niederzulassen, die von Eingeborenen oder Minderheitengemeinschaften bewohnt werden, erfüllt sein.<sup>8</sup>

17. Eine Hauptquelle der Besorgnis sind die vielfältigen rechtlichen und bürokrati-

unnecessarily affecting the full enjoyment of the rights of the individuals to move freely, to leave a country, including their own, and to take up residence. Regarding the right to movement within a country, the Committee has criticized provisions requiring individuals to apply for permission to change their residence or to seek the approval of the local authorities of the place of destination, as well as delays in processing such written applications. States' practice presents an even richer array of obstacles making it more difficult to leave the country, in particular for their own nationals. These rules and practices include, *inter alia*, lack of access for applicants to the competent authorities and lack of information regarding requirements; the requirement to apply for special forms through which the proper application documents for the issuance of a passport can be obtained; the need for supportive statements from employers or family members; exact description of the travel route; issuance of passports only on payment of high fees substantially exceeding the cost of the service rendered by the administration; unreasonable delays in the issuance of travel documents; restrictions on family members travelling together; requirement of a repatriation deposit or a return ticket; requirement of an invitation from the State of destination or from people living there; harassment of applicants, for example by physical intimidation, arrest, loss of employment or expulsion of their children from school or university; refusal to issue a passport because the applicant is said to harm the good name of the country. In the light of these practices, State parties should make sure that all restrictions imposed by them are in full compliance with article 12, paragraph 3.

schen Hemmnisse, die den vollen Genuß der Rechte einer Person, sich frei zu bewegen, ein Land, eingeschlossen das eigene, zu verlassen oder einen Wohnsitz zu wählen, unnötigerweise beeinträchtigen. Bezogen auf das Recht, sich innerhalb eines Landes frei zu bewegen, hat der Ausschuß sowohl Bestimmungen kritisiert, die von Individuen verlangen, eine Erlaubnis zu beantragen, um ihren Wohnsitz zu ändern oder um eine Genehmigung der lokalen Behörden am Zielort zu ersuchen, als auch Verzögerungen bei der Bearbeitung solcher schriftlichen Anträge. Die Staatenpraxis weist einen noch weit größeren Reichtum an Hindernissen auf, die es generell, insbesondere aber den eigenen Staatsangehörigen erschweren, das Land zu verlassen. Zu derartigen Regeln und Praktiken gehören, beispielsweise Schwierigkeiten für Antragssteller, Zugang zu den zuständigen Behörden zu erhalten, und Mangel an Informationen bezüglich der rechtlichen Anforderungen; das Erfordernis, besondere Formulare zu beantragen, durch die erst die geeigneten Antragsdokumente für die Ausstellung eines Passes erlangt werden können; die Notwendigkeit positiver Bestätigung von Arbeitgebern oder Familienmitgliedern; die genaue Beschreibung der Reiseroute; die Ausstellung von Pässen nur nach Entrichtung hoher Gebühren, die die Kosten der Verwaltungsleistung wesentlich übersteigen; unvernünftige Verzögerungen bei der Ausstellung von Reisedokumenten; die zahlenmäßige Beschränkung von Familienmitgliedern, die zusammen reisen wollen; das Erfordernis einer finanziellen Rückkehrbürgschaft oder einer Rückfahrkarte; das Erfordernis einer Einladung des Zielstaates oder von dort lebenden Menschen; die Schikane von Antragstellern, z.B. durch körperliche Bedrohung, Haft, Verlust des Arbeitsplatzes oder Ausschluß ihrer Kinder aus der Schule oder Universität; die Weigerung, einen Pass auszustellen, weil dem Antragsteller nachgesagt wird, er schade dem guten Ruf des Lan-

18. The application of the restriction permissible under article 12, paragraph 3, needs to be consistent with the other rights guaranteed in the Covenant and with the fundamental principles of equality and non-discrimination. Thus, it would be a clear violation of the Covenant if the rights enshrined in article 12, paragraphs 1 and 2, were restricted by making distinctions of any kind, such as race, colour, sex, language, religion, political or other opinion, national or social origin, property, birth or other status. In examining State reports, the Committee has on several occasions found that measures preventing women from moving freely or leaving the country by requiring them to have the consent or the escort of a male person, constitute a violation of article 12.

The right to enter one's own country  
(paragraph 4)

19. The right of a person to enter his or her own country recognizes the special relationship of a person to that country. The right has various facets. It implies the right to remain in one's own country. It includes not only the right to return after having left one's own country; it may also entitle a person to come to the country for the first time if he or she was born outside the country (e.g. if that country is the person's state of nationality). The right to return is of the utmost importance for refugees seeking voluntary repatriation. It also implies prohibition of enforced population transfers or mass expulsions to other countries.

des. Im Lichte dieser Praktiken sollten die Vertragsparteien sicherstellen, daß alle der von ihnen verhängten Beschränkungen sich in voller Übereinstimmung mit Art. 12 Abs. 3 befinden.

18. Jede Anwendung der nach Art. 12 Abs. 3 erlaubten Beschränkungen muß im Einklang mit den anderen im Pakt garantierten Rechten und mit den grundlegenden Prinzipien der Gleichheit und Nichtdiskriminierung stehen. Es wäre daher eine klare Verletzung des Paktes, wenn die in Art. 12 Abs. 1 und 2 geschützten Rechte unter Heranziehung von Unterscheidungsmerkmalen wie Rasse, Hautfarbe, Geschlecht, Sprache, Religion, politische oder andere Meinung, nationale oder soziale Herkunft, Eigentum, Geburt oder andere Rechtsstellung beschränkt würden. Bei der Prüfung von Staatenberichten hat der Ausschuß mehrfach festgestellt, daß Maßnahmen Art. 12 verletzen, die Frauen durch das Erfordernis, die Zustimmung oder die Begleitung einer männlichen Person zu haben, davon abhalten, sich frei zu bewegen oder das Land zu verlassen.

Das Recht, in sein eigenes Land einzureisen (Abs. 4)

19. Mit dem Recht eines Menschen, in sein eigenes Land einzureisen, wird die besondere Beziehung einer Person zu diesem Land anerkannt. Das Einreiserecht hat verschiedene Facetten. Es umfaßt das Recht, im eigenen Land zu bleiben. Es enthält nicht nur das Recht, nach dem Verlassen des eigenen Landes dorthin zurückzukehren, es kann eine Person auch berechtigen, das erste Mal in ein Land zu kommen, wenn sie außerhalb des Landes geboren wurde (z.B. wenn es sich um den staatsangehörigkeitsrechtlichen Heimatstaat dieser Person handelt). Das Rückkehrrecht ist ferner von größter Bedeutung für Flüchtlinge, die eine freiwillige Wiederansiedelung anstreben. Es ent-

20. The wording of article 12, paragraph 4, does not distinguish between nationals and aliens ("no one"). Thus, the persons entitled to exercise this right can be identified only by interpreting the meaning of the phrase "his own country"<sup>9</sup>. The scope of "his own country" is broader than the concept "country of his nationality". It is not limited to nationality in a formal sense, that is, nationality acquired at birth or by conferral; it embraces, at the very least, an individual who, because of his or her special ties to or claims in relation to a given country, cannot be considered to be a mere alien. This would be the case, for example, of nationals of a country who have there been stripped of their nationality in violation of international law and of individuals whose country of nationality has been incorporated into or transferred to another national entity whose nationality is being denied them. The language of article 12, paragraph 4, moreover, permits a broader interpretation that might embrace other categories of long-term residents, including but not limited to stateless persons arbitrarily deprived of the right to acquire the nationality of the country of such residence. Since other factors may in certain circumstances result in the establishment of close and enduring connections between a person and a country, States parties should include in their reports information on the rights of permanent residents to return to their country of residence.

hält auch das Verbot erzwungener Bevölkerungsverschiebungen oder Massenausweisungen in andere Länder.

20. Der Wortlaut des Art. 12 Abs. 4 unterscheidet nicht zwischen Staatsangehörigen und Fremden („niemand“). Folglich können diejenigen, die berechtigt sind, dieses Recht geltend zu machen, nur durch die Interpretation des Satzes „sein eigenes Land“ ermittelt werden.<sup>9</sup> Der Anwendungsbereich des Begriffs „seines eigenen Landes“ ist weiter als der Begriff „Land seiner Staatsangehörigkeit“. Entscheidend ist nicht die Staatsangehörigkeit in einem formellen Sinn, also die durch Geburt oder durch Verleihung erworbene Staatsangehörigkeit; erfaßt sind jedenfalls auch Individuen, die wegen ihrer besonderen Bindung an oder wegen ihrer Ansprüche gegen dieses Land nicht als Ausländer gelten können. Dies träfe etwa zu auf Angehörige eines Landes, das diesen die Staatsangehörigkeit völkerrechtswidrig entzogen hat, oder auf Personen, deren Heimatstaat in einen anderen Staat eingegliedert wurde oder sonst in ihm aufging und denen dieser andere Staat seine eigene Staatsangehörigkeit verweigert. Der Wortlaut des Art. 12 Abs. 4 erlaubt auch eine darüber hinausgehende Interpretation, die weitere Kategorien von bereits lange im Land lebenden Einwohnern umfassen könnte, beispielsweise - aber nicht hierauf begrenzt - staatenlose Personen, denen willkürlich das Recht vorenthalten ist, die Staatsangehörigkeit des Landes, in dem sie sich seit langem aufhalten, zu erwerben. Da noch andere Faktoren unter bestimmten Umständen die Entstehung enger und andauernder Beziehungen zwischen einer Person und einem Land verursachen können, sind die Vertragsparteien aufgerufen, in ihre Berichte Informationen über das Recht der ständig im Land lebenden Nichtstaatsangehörigen, in das Land ihres Wohnsitzes zurückzukehren, aufzunehmen.

21. In no case may a person be arbitrarily deprived of the right to enter his or her own country. The reference to the concept of arbitrariness in this context is intended to emphasize that it applies to all State action, legislative, administrative, and judicial; it guarantees that even interference provided for by law should be in accordance with the provisions, aims and objectives of the Covenant and should be, in any event, reasonable in the particular circumstances. The Committee considers that there are few, if any, circumstances in which deprivation of the right to enter one's own country could be reasonable. A State party must not, by stripping a person of nationality or by expelling an individual to a third country, arbitrarily prevent this person from returning to his or her own country.

21. In keinem Fall darf einer Person willkürlich das Recht entzogen werden, in ihr Land einzureisen. Mit dem Hinweis auf das Willkürkonzept in diesem Zusammenhang soll betont werden, daß sich jedes staatliche Handeln - Legislative, Exekutive und Judikative - an diesem Verbot zu orientieren hat; das Willkürverbot garantiert, daß sogar eine gesetzlich vorgesehene Rechtsbeeinträchtigung in Übereinstimmung mit den Vorschriften, Zielen und Zwecken des Paktes stehen und auf jeden Fall unter den jeweiligen Umständen angemessen (reasonable) sein muß. Der Ausschuß ist der Ansicht, daß es, wenn überhaupt, nur ganz wenige Umstände gibt, wonach der Entzug des Rechts, in das eigene Land einzureisen, angemessen sein könnte. Durch die Entziehung der Staatsangehörigkeit oder durch die Ausweisung eines Individuums in einen Drittstaat darf eine Vertragspartei diese Person nicht willkürlich davon abhalten, in ihr Land zurückzukehren.

*(Übersetzung des MenschenRechtsZentrums nach dem englischen Originaltext)*

#### Notes:

- 1 HRI/GEN/1/Rev. 3, 15 August 1997, p. 20 (para. 8).
- 2 Communication No. 456/1991, Celepli vs. Sweden, para. 9.2.
- 3 General Comment No. 15, para. 8, in HRI/GEN/1/Rev. 3, 15 August 1997, p. 20.
- 4 See e.g. Communication No. 138/1983, Mpandajila v. Zaire, para. 10; Communication No. 157/1983, Mpaka-Nsusu v. Zaire, para. 10; Communication Nos. 241 and 242/1987, Birhashwirwa/Tshisekedi v. Zaire, para. 13.
- 5 See General Comment No. 15, para. 9, in HRI/GEN/1/Rev. 3, 15 August 1997, p. 21.
- 6 See Communication No. 106/1981, Montero v. Uruguay, para. 9.4.; Communication No. 57/1979, Vidal Martins v. Uruguay, para. 7; Communication No. 77/1980 Lichtensztejn v. Uruguay, para. 6.1.
- 7 See Communication No. 57/1979, Vidal Martins v. Uruguay, para. 9.
- 8 See General Comment No. 23, para. 7, in HRI/GEN/1/Rev. 3, 15 August 1997, p. 41.
- 9 See Communication No. 538/1993, Stewart v. Canada.

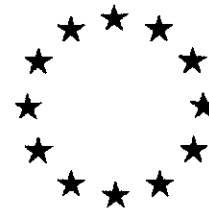
#### Anmerkungen:

- 1 HRI/GEN/1/Rev. 3, 15. August 1997, S. 20 (Ziffer 8).
- 2 Communication Nr. 456/1991, Celepli ./ . Schweden, Ziffer 9.2.
- 3 General Comment Nr. 15, Ziffer 8, in HRI/GEN/1/Rev. 3., 15. August 1997, S. 20.
- 4 Siehe beispielsweise Communication Nr. 138/1983, Mpandajila ./ . Zaire, Ziffer 10; Communication Nr. 157/1983, Mpaka-Nsusu ./ . Zaire, Ziffer 10; Communications Nrn. 241 und 242/1987, Birhashwirwa/Tshisekedi ./ . Zaire, Ziffer 13.
- 5 Siehe General Comment Nr. 15, Ziffer 9, in HRI/GEN/1/Rev. 3, 15. August 1997, S. 21.
- 6 Siehe Communication Nr. 106/1981, Montero ./ . Uruguay, Ziffer 9.4.; Communication Nr. 57/1979, Vidal Martins ./ . Uruguay, Ziffer 7; Communication Nr. 77/1980 Lichtensztejn ./ . Uruguay, Ziffer 6.1.
- 7 Siehe Communication Nr. 57/1979, Vidal Martins ./ . Uruguay, Ziffer 9.
- 8 Siehe General Comment Nr. 23, Ziffer 7, in HRI/GEN/1/Rev. 3, 15. August 1997, S. 41.
- 9 Siehe Communication Nr. 538/1993, Stewart ./ . Canada.

## Mitgliedstaaten des Europarates

### 3. Folge

## Niederlande und Tschechische Republik



### Niederlande

#### I. Geschichte und Weg in den Europarat

##### 1. *Geschichte und Grundlagen der Verfassung*

Nach der langwierigen und hartumkämpften Befreiung von Spanien bildete sich 1581 die Republik der Vereinigten Niederlande. Während die Südlichen Niederlande (das heutige Belgien) von Alexander Farnese erneut unterworfen wurden (Spanische Niederlande), behaupteten die Nördlichen Niederlande ihre Unabhängigkeit, die 1648 im Westfälischen Frieden formell anerkannt wurde. Die Nördlichen Niederlande waren mit ihrem Besitz in Afrika und Amerika zeitweise die führende See- und Handelsmacht Europas und konnten sich in drei Kriegen gegen Ludwig XIV. (1672-78; 1688-97; 1701-13) erfolgreich verteidigen.

Im 17. Jh. waren sie mit Descartes, Spinoza und Grotius Mittelpunkt politisch-freiheitlichen Denkens: Hugo Grotius (1583-1645) trieb den Prozeß der Säkularisierung des Naturrechts und den Weg zum Vernunftrecht voran. In seinem Werk „*De iure belli et pacis*“ (1623) entwickelte Grotius Grundzüge eines bis in unsere Zeit hineinreichenden Völkerrechts. Ausgehend vom Vernunftrecht und den Lehren des Grotius entwickelten sich der Rationalismus und die Naturwissenschaften mit ihrer Methode. Einfluß hatten Descartes («*Discours de la méthode*», 1637) und Spinoza („*Ethica more geometrica demonstrata*“). Für die Naturrechtler ergaben die „*Naturgesetze*“ der sozialen Welt ein geschlossenes System der Gesellschaft; die Gesetze dieses Systems hoffte man mit derselben Gewißheit zu erkennen, wie es

bei der Mathematik und den Naturwissenschaften der Fall war. Diese methodische Unabhängigkeit von dem bisher geltenden Recht ermöglichte eine kritische Überprüfung und freiere Handhabung des Rechtsstoffes.

1795 wurden die Nördlichen Niederlande von französischen Revolutionstruppen erobert und als „*Batavische Republik*“ nach französischem Vorbild neu organisiert. Unter Napoleons Bruder Louis Bonaparte wurden sie 1810 von Frankreich annektiert. Die Südlichen Niederlande fielen nach der Rückeroberung durch Spanien wirtschaftlich zurück, und es kam zu Hungersnöten und Auswanderungen. Frankreich erstrebte zunächst die Neutralisierung und später die völlige Einverleibung des südlichen Teils. Gegenüber dem Vordringen des Französischen wurde die Kirche in Flandern zum Rückhalt für die flämische Sprache. 1794 wurden die Südlichen Niederlande Frankreich angegliedert.

Durch den Wiener Kongreß (1815) wurden beide Niederlande zu einem Königreich unter dem Haus Oranien-Nassau vereinigt. Als Folge der sogenannten Septemberrevolution (1830) beschloß die Londoner Konferenz der Großmächte 1831 die völlige Trennung Hollands und Belgiens.

Im 19. Jh. war das Königreich der Niederlande ein europäischer Kleinstaat, der sich durch reichen Kolonialbesitz, Tradition und Kultur weltpolitische Geltung verschaffte. Unter Wilhelm II. gelangten mit der Verfassungsreform von 1848 die Liberalen zur politischen Vorherrschaft. Die liberale Verfassung hat mit der Einschränkung der Befugnisse des Königs und der Verankerung der parlamentarischen Verantwortung der Regierung den Weg zur Parlamentarisierung des politischen



Systems eröffnet, so daß die Niederlande heute als parlamentarische Monarchie organisiert sind.

## 2. Inhalt der geltenden Verfassung

Ausgangspunkt für die heute geltende Verfassung (Grondwet) in den Niederlanden ist die Verfassung von 1814, mit der die Erbmonarchie eingeführt wurde.

Seit Mitte der 60er Jahre wurde eine grundlegende Revision der Verfassung gefordert: Einführung eines modifizierten Mehrheitswahlrechts, die Direktwahl des Ministerpräsidenten durch das Parlament sowie bessere direkte Partizipationsmöglichkeiten der Bürger. Diese z.T. sehr weitgehenden Änderungsvorschläge ließen sich aufgrund der bestehenden Mehrheitsverhältnisse im Parlament jedoch nicht realisieren. Die am 17. Februar 1983 in Kraft getretene neue Verfassung zeichnet sich somit zwar nicht durch substantielle Änderungen aus, dafür aber durch eine moderne Sprache und klare Strukturierung. Im Ergebnis ist auch die Tendenz festzustellen, das Prinzip der Volkssouveränität stärker zu betonen – an Stelle des für die konstitutionelle Monarchie wichtigen Verhältnisses des souveränen Monarchen zu seinen Untertanen.

Im ersten Hauptteil der Verfassung sind in einem umfassenden Grundrechtskatalog die klassischen Grund- und Freiheitsrechte zusammengefaßt; darüber hinaus legt die Verfassung auch soziale Grundrechte fest, z.B. gerechte Verteilung von Wohlstand und Vermögen, Schaffung und Sicherung der Arbeitsplätze, System der sozialen Sicherheit. Diese Verfassungsartikel werden als „Aufgaben des Staates“ definiert und sind keine individuell einklagbaren Grundrechte. Neben einigen Änderungen im Wahlrecht ist die Stellung der Exekutivorgane von Provinzen und Gemeinden gegenüber der zentralstaatlichen Ebene gestärkt worden. Insgesamt ist das Recht durch französische Gesetzgebung und Gerichtsbarkeit beeinflusst.

Höchstes Gericht der ordentlichen Gerichtsbarkeit ist der Hohe Rat („Hoge

Raad“) in Den Haag. Im Unterschied zur Bundesrepublik Deutschland kennen die Niederlande keine Verfassungsgerichtsbarkeit, der die Aufgabe obliegt, Gesetze auf ihre Vereinbarkeit mit den der Verfassung zugrundeliegenden Normen zu überprüfen und durch eine entsprechende Rechtsprechung und verbindliche Verfassungsinterpretation das Verfassungsrecht weiter zu entwickeln. Auch internationale Verträge, die von der Regierung abgeschlossen werden, unterliegen nicht der Überprüfung auf ihre Verfassungsmäßigkeit durch irgendein Gericht. Nur in einem begrenzten Rahmen werden diese Aufgaben vom Staatsrat (siehe unten unter 4.) wahrgenommen.

## 3. Der Weg in den Europarat

Im 1. Weltkrieg konnten die Niederlande ihre Neutralität wahren, und auch später vertrat die liberale Regierung außenpolitisch den Grundsatz strenger Neutralität.

Trotz gemeinsamer Friedensappelle von Königin Wilhelmina und König Leopold III. griff das nationalsozialistische Deutschland die Niederlande (10. Mai 1940) und Belgien ohne Kriegserklärung an. Nach dem deutschen Angriff auf Rotterdam kapitulierten die Niederlande am 14. Mai 1940; die königliche Familie und die Regierung flohen nach London. Dort übernahm P. S. Gerbrandy die Führung der Exilregierung. Die deutsche Besatzungsmacht löste in den Niederlanden die Parteien auf und nahm die Judenverfolgung und den Zwangsarbeitseinsatz von Niederländern auf. Erst 1944-45 eroberten alliierte Truppen das Land zurück. Nach der Abdankung der Königin Juliana (1948-80) folgte ihr ihre Tochter Beatrix auf den Thron.

Außenpolitisch verzichteten die Niederlande nach dem 2. Weltkrieg auf ihre Neutralitätspolitik (1948 Beitritt zum Brüsseler Pakt, 1989 zur WEU, 1991 zur OSZE und 1999 zur NATO) und suchten die enge wirtschaftliche Zusammenarbeit mit Belgien und Luxemburg (Benelux-Union: zunächst als Zollunion (1948), seit 1. Januar

1960 als Wirtschaftsunion). Als Gründungsmitglied sind sie seit 1949 im Euro-parat. Sie ratifizierten die EMRK 1954. Die Niederlande gehören ebenfalls zu den Gründungsmitgliedern der drei Europäischen Gemeinschaften.

#### 4. Staatsform und Regierung

Das Königreich der Niederlande ist ein dezentral verwalteter Einheitsstaat, der in 12 Provinzen gegliedert ist. An der Spitze der Provinzverwaltung steht ein von der Königin ernannter Kommissar, der auch der gewählten Provinzvertretung (sog. Provinzialstaaten) vorsitzt. Im wesentlichen obliegen den Provinzen nur Verwaltungs- und Durchführungsfunktionen; ihnen sind keine autonomen Gesetzgebungsbefugnisse zugewiesen. Weiterhin sind die Provinzen in Gemeinden unterteilt, in denen der Gemeinderat direkt gewählt und der Bürgermeister ebenfalls von der Königin ernannt wird.

Obwohl eine entsprechende Staatsgrundnorm in der Verfassung fehlt, ergibt sich aus der Zusammenschau einzelner Verfassungsartikel, daß die Niederlande ein demokratischer und sozialer Rechtsstaat sind. In den Art. 24 und 25 der Verfassung ist die parlamentarische Monarchie mit gleichberechtigter männlicher und weiblicher Erbfolge geregelt. Die Niederlande stellen das seltene Beispiel eines Landes dar, das nach Jahrhunderten der Republik zur Staatsform der Monarchie zurückkehrte und dessen Bevölkerung sich hiermit voll identifiziert. Die Stellung der Monarchin ist heute im wesentlichen auf repräsentative, nicht gestaltende Aufgaben eines Staatsoberhauptes reduziert.

Die Regierung besteht aus der Königin und den Ministern, die den Ministerrat bilden. Die Königin ernennt und entläßt die Minister. Seit 1989 amtiert eine Regierung der Großen Koalition. Das Parlament („Generalstaaten“) besteht aus zwei jeweils für vier Jahre gewählten Kammern. Während die 150 Abgeordneten der 2. Kammer nach dem Verhältniswahlprinzip direkt gewählt werden, werden die 75 Abgeordneten der

1. Kammer (Senatoren) durch die Provinzialstaaten gewählt. Gesetze bedürfen der Annahme durch beide Kammern und der Bestätigung durch die Königin. Das primäre Gesetzesinitiativrecht steht der Regierung zu, obwohl auch parlamentarische Gesetzesinitiativen, allerdings nur solche der zweiten Kammer, möglich sind. Plebiszitäre Formen der Volksbeteiligung kennt die Verfassung nicht. Ein von der Königin ernannter Staatsrat berät die Regierung und das Parlament gutachtlich über Gesetzesvorlagen und völkerrechtliche Verträge.

#### 5. Aktuelle Entwicklungen

Die niederländische Gesellschaft war jahrzehntelang in weltanschaulichen Strömungen („Säulen“) organisiert, die sich gegeneinander abschotteten. Erst die Erneuerungsbewegung der protestantischen Kirche und der allgemeine Säkularisierungsprozeß führten dazu, daß das System der „Versäulung“ allmählich an Konturen verlor und zu Offenheit und Toleranz führte. Heutzutage besteht ein hohes Maß an gesellschaftlicher Ausgewogenheit und Konsensbereitschaft; dies hat beachtliche Entwicklungen ermöglicht:

Beispielsweise ist in keinem anderen europäischen Land Sterbehilfe so offen und tabufrei möglich wie in den Niederlanden. Eine Euthanasieregelung besteht seit 1994. Zwar bleibt aktive Sterbehilfe strafbar, wenn sich der Arzt jedoch an bestimmte Richtlinien hält, kann von der Strafverfolgung abgesehen werden. Diese Offenheit, mit der die aktive Sterbehilfe sowie die Drogenproblematik, Prostitution und Abtreibung behandelt wird, ist Teil des niederländischen Nationalcharakters. Sie gehen davon aus, daß man nichts verbieten könne, was dann heimlich und damit unkontrollierbar geschehe. Deshalb sollen Drogen zwar verboten, aber der Konsum weicher Drogen toleriert werden. Der Verkauf von Haschisch bis zu 30 Gramm ist in Coffee-Shops erlaubt. Ein Schwangerschaftsabbruch kann straffrei unter bestimmten Bedingungen bis zur 22. Woche vorgenommen werden.

## II. Die Bilanz der Niederlande vor den Straßburger Instanzen

### 1. Übersicht

Die Niederlande als Gründungsmitglied des Europarates haben die EMRK im Jahre 1954 ratifiziert. Seither hatte der EGMR über rund hundert Fälle gegen die Niederlande zu entscheiden: Es ergingen zwei- und fünfzig Urteile; in achtundzwanzig Fällen stellte der Gerichtshof eine Verletzung der Konvention fest. Dabei lag der Schwerpunkt bei einer Verletzung der Art. 5 und 6.

### 2. Auswahl wichtiger Entscheidungen

Im Fall Winterwerp war es um eine Einweisung in eine psychiatrische Klinik durch den Bürgermeister ohne vorherige gerichtliche Anhörung und medizinische Aufklärung gegangen.<sup>1</sup> Dabei hatte der Beschwerdeführer eine Verletzung seines Rechts auf Freiheit und Sicherheit (Art. 5 Abs. 1 und Abs. 4) sowie auf ein faires Verfahren (Art. 6 Abs. 1) gerügt. Der Gerichtshof kam zu dem Ergebnis, daß Art. 6 Abs. 1 und Art. 5 Abs. 4 verletzt seien. Die den Kläger betreffenden Maßnahmen seien entweder nicht von einem Gericht ausgegangen oder hätten nicht den Anforderungen des Art. 5 Abs. 4 genügt. Der Kläger habe auch während der Prüfung seiner Entlassungsanträge keinen Zugang zu einem Gericht gehabt. Obwohl psychische Erkrankungen in manchen Fällen gewisse Einschränkungen des Rechts auf ein Verfahren rechtfertigen mögen, kann ein generelles Fehlen dieses in Art. 6 Abs. 1 niedergelegten Rechts nicht hingenommen werden.

Im Fall X&Y war es um eine mögliche Verletzung von Art. 8 gegangen.<sup>2</sup> Hier war die minderjährige Tochter (Y) in einem Heim

für Behinderte vergewaltigt worden. Da es sich nicht um einen Officialdelikt handelte und die Staatsanwaltschaft davon ausging, daß Y nicht in der Lage sei, Klage zu erheben, wurde keine strafrechtliche Verfolgung aufgenommen. Hiergegen legte der Vater (X) gemeinsam mit der Tochter Beschwerde zu den Straßburger Instanzen ein und rügte eine Verletzung von Art. 8 (Achtung des Privatlebens). Der Gerichtshof kam zu dem Ergebnis, daß in den Niederlanden hinsichtlich der Strafbarkeit von Vergewaltigungen Behinderter eine Gesetzeslücke bestand. Eine Verletzung von Art. 8 wurde aufgrund der Art der vorliegenden Straftat bejaht. Die Feststellung der Konventionsverletzung wurde durch die Verurteilung einer Entschädigungsleistung von 3.000 Gulden gemäß Art. 41 EMRK (ehem. Art. 50) ergänzt.

Gegenstand des Falles Benthem bildete ein gewerberechtliches Genehmigungsverfahren.<sup>3</sup> Hier hatte der Betreiber einer Autowerkstatt für die zusätzliche Installation eines Sicherheitstanks eine Lizenz vorzuweisen und lag darüber mit der zuständigen Behörde im Streit. Der Gerichtshof nahm mehrheitlich eine Verletzung von Art. 6 an. Bei der Frage, ob der Kläger einen Anspruch auf die von ihm beantragte Lizenz habe, handele es sich um einen Streit um einen zivilrechtlichen Anspruch im Sinne des Art. 6 Abs. 1. Das in solchen Fällen übliche Verfahren entspreche nicht den Anforderungen des Art. 6 Abs. 1, da es der Krone zumindest theoretisch erlaube, von den Empfehlungen der zuständigen Abteilung abzuweichen. Die sechs Richter, die die Entscheidung nicht mittrugen, wiesen darauf hin, daß Art. 6 nicht anwendbar sei, weil es sich bei der Vergabe der umstrittenen Lizenz um einen Akt der Verwaltung gehandelt habe und zivilrechtliche Ansprüche und Verpflichtungen des Klägers lediglich indirekt betroffen seien.

Ausländer- und aufenthaltsrechtliche Fragen waren Gegenstand des Falles Berre-

<sup>1</sup> Winterwerp ./.. Niederlande, Urteil vom 24. Oktober 1979, Serie A, Bd. 33.

<sup>2</sup> X & Y ./.. Niederlande, Urteil vom 26. März 1985, Serie A, Bd. 91.

<sup>3</sup> Benthem ./.. Niederlande, Urteil vom 23. Oktober 1985, Serie A, Bd. 97.

hab.<sup>4</sup> Hier war der Beschwerdeführer, ein marokkanischer Staatsangehöriger, mit einer niederländischen Staatsangehörigen verheiratet gewesen. Nach der Scheidung wurde dem Beschwerdeführer die Verlängerung der Aufenthaltsgenehmigung verweigert. Er flog daraufhin mit seiner geschiedenen Frau und der gemeinsamen Tochter zurück nach Marokko, wo ihm die niederländische Botschaft kein Visum mehr erteilte. Erst nach mehreren Versuchen wurde ihm ein Visum erteilt, das nur für einen Monat gültig war, damit er in den Niederlanden seine Rechte geltend machen und versuchen könne, eine längere Aufenthaltserlaubnis zu erhalten. Kurz bevor eine weitere einmonatige Verlängerung seiner Aufenthaltserlaubnis abgelaufen war, heirateten der Beschwerdeführer und seine geschiedene Frau erneut. Das Gericht bejahte eine Verletzung von Art. 8, da die Ausweisung dem Beschwerdeführer die Gelegenheit zum regelmäßigen Kontakt mit seiner Tochter genommen habe. Die vom niederländischen Staat angeführten Gründe - öffentliches Interesse bezüglich Einwanderungskontrolle und die Regulierung des Arbeitsmarktes - stünden in keinem Verhältnis zu den dazu angewandten Mitteln. Demgegenüber wurde die Rüge des Beschwerdeführers, das Verhalten der niederländischen Behörden stelle eine unmenschliche und erniedrigende Behandlung dar, abgelehnt.

In zwei weiteren Fällen ging es um Fragen aus dem Bereich von Art. 6. Ein jugoslawischer Staatsangehöriger, der wegen schwerer Verbrechen zu einer mehrjährigen Freiheitsstrafe verurteilt worden war, rügte eine Verletzung seines Rechts auf ein faires Verfahren.<sup>5</sup> Der Gerichtshof entschied, daß in der Berücksichtigung von zwei anonym bleibenden Zeugen, bei deren Vernehmung weder der Angeklagte noch sein Anwalt, in einem Fall noch nicht einmal der Leiter der Untersuchung (examining magistrate /

rechter commissaris) anwesend waren, eine Verletzung von Art. 6 Abs. 3 in Verbindung mit Abs. 1 zu erblicken sei.

Anders gelagert war der Fall Van de Hurk.<sup>6</sup> Der Beschwerdeführer hatte die Zahl seiner Milchkühe erhöhen wollen und dazu bereits einige bauliche Veränderungen an seinen Ställen vorgenommen. Als 1984 feste Quoten für die Abgabe von Milch festgelegt wurden, wies man ihm nur eine solche Menge zu, wie der bisherigen Produktion entsprach. Der Antragsteller bemühte sich daraufhin um eine Erhöhung seiner Milchquote, welche ihm verwehrt wurde. Im Rahmen dieses Streits wurde auch eine Vorschrift berührt, die es dem zuständigen Minister im Namen der Krone erlaubte, von Entscheidungen des zuständigen Gremiums (Industrial Appeals Tribunal / College van Beroep voor het Bedrijfsleven) abzuweichen. Obwohl die Krone von dieser Vorschrift noch nie Gebrauch gemacht hatte und die Erfolgsaussichten des Klägers auch unabhängig von ihr reichlich unsicher waren, hielten 6 von 9 Richtern diese Vorschrift für einen Verstoß gegen Art. 6 Abs. 1. Ein von dem Kläger ebenfalls geltend gemachter Verstoß gegen das Gebot des fairen Verfahrens lehnte der Gerichtshof einstimmig ab.

*Norman Weiß / Carola Grund / Judith Schmid*

<sup>4</sup> Berrehab ./.. Niederlande, Urteil vom 21. Juni 1988, Serie A, Bd. 138.

<sup>5</sup> Kostovski ./.. Niederlande, Urteil vom 20. November 1989, Serie A, Bd. 166.

<sup>6</sup> Van de Hurk ./.. Niederlande, Urteil vom 19. April 1994, Serie A, Bd. 288.

## Tschechische Republik

### I. Geschichte und Weg in den Europarat

#### 1. *Geschichte und Grundlagen der Verfassung – Entwicklung bis zum 19. Jahrhundert*

Das heutige Tschechien liegt in einem alten europäischen Kulturraum. Nach kleineren Vorformen entstand im 9. Jhd. n. Chr. das Großmährische Reich als erster westslawischer Staat. Unter Vaclav I. wurde im ersten Drittel des 10. Jhd. n. Chr. erstmals ein tschechischer Staat errichtet.

Das Land erlebte im späten Mittelalter, angestoßen durch reiche Silbererzfunde, einen bedeutenden wirtschaftlichen Aufschwung. Dieser führte zur Gründung von mehr als fünfzig Städten, in denen sich zahlreiche Kaufleute und Handwerker, insbesondere aus Deutschland, niederließen. Mit der Erhebung Prags zum Erzbistum erhielt das Land einen selbständigen kirchlichen Mittelpunkt. 1348 wurde ebenfalls in Prag die erste Universität nördlich der Alpen gegründet. Als Gegenströmung zur katholischen Dominanz entwickelte sich zu Beginn des 15. Jhd. eine nationale und sozial orientierte Bewegung unter der Führung von *Jan Hus*. 1419, im Jahr des 1. Prager Fenstersturzes, entstand die nach ihm benannte Hussitenbewegung, die jedoch niedergeschlagen wurde.

Im Jahr 1526 wurde der österreichische Erzherzog Ferdinand I. zum König von Ungarn und Böhmen gewählt. Dies führte zur einer Konsolidierung und zum Ausbau der Habsburger Macht in diesem Gebiet und hatte zur Folge, daß Adel und Städte ihre wirtschaftlichen und politischen Privilegien einbüßten. Deshalb kam es in der Folgezeit häufig zu Aufständen. Am folgenreichsten erwies sich der Aufstand der böhmischen Stände, der mit dem 2. Prager Fenstersturz im Jahr 1618 den Dreißigjährigen Krieg auslöste.

In der Schlacht am Weißen Berg unterlagen die böhmischen Stände im Jahre 1620 jedoch den Habsburger Truppen. Böhmen verlor seine Unabhängigkeit. Die unmittel-

bare Eingliederung in den österreichischen Herrschaftsverband ließ das Land jedoch auch wirtschaftlich profitieren: Insbesondere die Aufhebung der Leibeigenschaft der Bauern durch *Joseph II* im 18. Jahrhundert begünstigte die wirtschaftliche Entwicklung. Das Manufakturwesen nahm starken Aufschwung.

Allerdings kam es im Habsburger Vielvölkerstaat auch auf dem Gebiet der heutigen tschechischen Republik zu einem erstarkenden Nationalbewußtsein, das vom tschechischen Bürgertum getragen wurde. Dieses forderte vor allem in der zweiten Hälfte des 19. Jhd. eine stärkere Beteiligung an der politischen Macht und zielte langfristig auf einen eigenen tschechischen Staat ab.

#### 2. Die Zeit der 1. Republik (1918-1938)

Nach dem Ende des 1. Weltkrieges und dem Zerfall der österreichisch-ungarischen Doppelmonarchie wurde in Prag am 28. Oktober 1918 ein selbständiger tschechoslowakischer Staat ausgerufen. *Tomás G. Masaryk* wurde zum ersten Präsidenten der Republik gewählt. Die Friedensverträge von Versailles, Saint Germain und Trianon gaben dem neuen Staat seine endgültige Gestalt und dienten zu seiner völkerrechtlichen Legitimation.

Die neue Republik erstreckte sich auf die Gebiete Böhmens, Mährens, der Slowakei, Schlesiens und auf Karpaten-Rußland. In diesem Staat lebte vor allem Tschechen, Slowaken, Sudetendeutsche und Ungarn.

Die Verfassung folgte republikanischen und parlamentarisch-demokratischen Prinzipien nach französischem Vorbild. Sie trat am 29. Februar 1920 in Kraft. Durch ihre zentralistische Ausrichtung, die von der tschechisch dominierten Regierung noch befördert wurde, sahen sich die nationalen Minderheiten benachteiligt. Hier war - gleichsam als Erbe der Habsburgerzeit - weiterer Sprengstoff für die Zukunft angelegt.

Außenpolitisch war die Tschechoslowakei in das französische Paktsystem und in die sog. Kleine Entente integriert.

Die neu gegründete Republik erlebte einen wirtschaftlichen Aufschwung, der allerdings durch die im Gefolge der Weltwirtschaftskrise 1929 eingetretene hohe Arbeitslosigkeit jäh beendet wurde. Im weiteren geschichtlichen Verlauf kam es zu einer Radikalisierung der Politik, insbesondere auf Seiten der nationalen Minderheiten. *Masaryk* trat schließlich im Jahre 1935 zurück.

Während der Sudetenkrise im April / September 1938 forderte *Hitler* die Einverleibung des Sudetenlandes in das Deutsche Reich. Die Vermittlungsbemühungen Frankreichs und Großbritanniens scheiterten. Mit dem Münchener Abkommen vom 29. September 1938 gingen die Westmächte auf die deutschen Forderungen ein und die Tschechoslowakei mußte die sudeten-deutschen Gebiete an das Deutsche Reich abtreten.

### 3. Protektorat und Schutzstaat (1939 - 1945)

Die Restgebiete der Tschechoslowakei wurden allerdings kurz darauf (15. März 1939) entgegen der im Münchener Abkommen abgegebenen Garantie für ihren Bestand und ihre Sicherheit von deutschen Truppen besetzt. Als „Protektorat Böhmen und Mähren“ wurde es direkt dem Deutschen Reich angegliedert; *Hitler* errichtete einen sog. Schutzstaat Slowakei unter deutschem Einfluß. Bis in das Jahr 1945 hinein wurde dort vor allem die jüdische Bevölkerung, aber auch Teile der slawischen Bevölkerung und politische Gegner aller Nationalitäten verfolgt. Ein slowakischer Nationalaufstand begann am 29. August 1944 und konnte von deutschen Truppen erst im Oktober 1944 niedergeschlagen werden.

*Edvard Beneš* errichtete in London eine Exilregierung, die die Alliierten im Jahr 1940 anerkannten. Deren beharrlichen Wirken war es mitzuverdanken, daß sich die Alliierten im Jahr 1942 vom Münchener Ab-

kommen distanzieren und, für den Fall eines Sieges über das Deutsche Reich, die Wiederherstellung der Tschechoslowakischen Republik in den Grenzen von 1937 in Aussicht stellten.

1945 befreiten sowjetische Truppen die Tschechoslowakei von der deutschen Besetzung, blieben aber als neue Besatzer im Land. Die Karpato-Ukraine wurde an die UdSSR angegliedert.

### 4. Nachkriegszeit und Volksdemokratie (1945-1989)

*Beneš* kehrte nach dem Ende des Krieges als Staatspräsident aus dem Londoner Exil zurück. In der Folgezeit errangen die Kommunisten eine immer stärkere Stellung; außenpolitisch näherte sich die Tschechoslowakei fortlaufend der Sowjetunion an. Der dringend notwendige Wiederaufbau der Wirtschaft wurde dadurch erschwert, daß Stalin im Jahr 1947 die Ablehnung der Marshall-Plan-Hilfe erzwungen hatte.

Die Nationalversammlung nahm am 9. Mai 1948 eine Verfassung nach sowjetischem Vorbild an. Bereits Ende Februar 1948 hatten die Kommunisten in Folge einer Regierungskrise die alleinige Herrschaft übernommen; dies begründete die dominierende Stellung der kommunistischen Partei (KPC). Die anderen Parteien verloren im Rahmen des Zusammenschlusses zur „Nationalen Front“ ihre politische Eigenständigkeit. *Beneš*, der dieser Verfassung seine Zustimmung verweigerte, trat 1948 zurück.

In der Folgezeit wurde die Tschechoslowakei fest in das sowjetisch dominierte System des Ostblocks eingebunden: 1949 Mitgliedschaft im Rat für gegenseitige Wirtschaftshilfe, 1955 im Warschauer Pakt.

Am 11. Juli 1960 wurde eine neue Verfassung erlassen. Der Staat hieß ab dann Tschechoslowakische Sozialistische Republik (CSSR); neuer Staatspräsident wurde *Antonín Novotný*.

Zu Beginn der 60er Jahre wurden inner- und außerhalb der KPC wirtschafts- und gesellschaftspolitische Diskussionen laut. In zunehmenden Maße wurde Unzufrie-

denheit mit den bestehenden Verhältnissen artikuliert. 1968 schließlich gewann eine Gruppe von Reformern um *Alexander Dubcek* die Wahl. Neuer Staatspräsident wurde *Ludvik Svoboda*. Die Staatsspitze unternahm Anstrengungen, einen „Sozialismus mit menschlichem Antlitz“ zu verwirklichen. Diese Reformbewegung trug den Namen „Prager Frühling“. Nachdem die Sowjetunion zunächst erfolglos versucht hatte, die Reformen mit diplomatischem Druck und militärischen Drohungen zu stoppen, marschierten am 21. August 1968 Truppen des Warschauer Paktes in die Tschechoslowakei ein. Sämtliche Reformen wurden gestoppt und rückgängig gemacht; *Dubcek* mußte sein Amt aufgeben.

Im Gefolge der Beratungen über die Konferenz für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa entwickelte sich seit 1975 die Bürgerrechtsbewegung, die sich schließlich unter dem Namen „Charta 77“ etablierte. Ihre Führer waren *J. Hayek* und *Vaclav Havel*. Die kommunistische Staatsführung versuchte die Bewegung mit Verhaftungen zu unterdrücken, was allerdings nur zum Teil gelang. Die in der Gesellschaft stark angewachsene Demokratiebewegung hatte in der Charta 77 ihr Sprachrohr gefunden. Das sog. Bürgerforum erzwang durch Massendemonstrationen und Generalstreiks schließlich den Verzicht der KPC auf ihre Führungsrolle und den Dialog zwischen Regierung und Oppositionsgruppen im November 1989.

##### 5. Die demokratisch-föderalistische Staatsneubildung (ab 1989)

Nach dem Rücktritt der kommunistischen Führungsspitze wurde *Vaclav Havel* am 29. Dezember 1989 zum ersten nichtkommunistischen Staatspräsident sei 1948 gewählt. Die Tschechoslowakei war damit als erster Staat aus dem sowjetischen System ausgeschert und nach Europa zurückgekehrt.

Dies wurde am 20. April 1990 durch die Umbenennung des Staates in „Tschechische und Slowakische Föderative Republik (CSFR)“ dokumentiert.

In den ersten freien Parlamentswahlen nach 44 Jahren wurde *Havel* am 8. und 9. Juni 1990 in seinem Amt bestätigt. Die letzten sowjetische Truppen verließen erst im Juni 1991 das Land. Nachdem die slowakische Souveränität proklamiert worden war, legte *Havel* sein Amt als Präsident des Gesamtstaates am 17. Juni 1992 nieder. Die Ministerpräsidenten beider Landesteile einigten sich auf eine friedliche Teilung zum 31. Dezember 1992.

Noch die Tschechische und Slowakische Föderative Republik hatte am 27. Februar 1992 einen Vertrag über gute Nachbarschaft und freundschaftliche Zusammenarbeit mit der Bundesrepublik Deutschland geschlossen, in dem auch das Münchner Abkommen für nichtig erklärt wurde. Eine von der deutschen Seite immer wieder geforderte Aufhebung der sog. Beneš-Dekrete lehnte Parlament und Regierung der Tschechischen Republik bis heute ab.

Die Tschechische Republik versteht sich als parlamentarische Republik. Sie bekennt sich zu den Menschen- und Bürgerrechten. Die Bürgerrechte sind in der "Charta der Grundrechte und Grundfreiheiten" enthalten. Diese Charta ist ein fester Bestandteil der Verfassung geworden.

Staatsoberhaupt des Landes ist der Präsident. Er wird für fünf Jahre gewählt. Ihm steht ein Vetorecht gegen Beschlüsse des Parlamentes zu. Am 26. Januar 1993 wurde *Vaclav Havel* wieder zum Präsidenten der Tschechischen Republik gewählt. Das Zweikammerparlament übt die gesetzgebende Gewalt aus, es besteht aus dem Nationalrat und dem Senat. Die 200 Abgeordneten des Nationalrates werden auf vier Jahre, die Senatsmitglieder auf sechs Jahre gewählt.

Tschechien ist dem Europarat mit Wirkung zum 30. Juni 1993 beigetreten. Die EMRK, das Protokoll Nr. 1 (Eigentum), Protokoll Nr. 4 (Freizügigkeit) und Protokoll Nr. 6 (Todesstrafe) wurden im Jahr 1992 ratifiziert.

## II. Tschechiens Bilanz vor den Straßburger Instanzen

Während der zurückliegenden 6 ½ Jahre sind bereits einige Beschwerden gegen Tschechien von den Straßburger Instanzen entschieden worden. Viele Beschwerden sind wegen der mangelnden Erschöpfung des innerstaatlichen Rechtsweges unzulässig. Als Hauptproblem in diesem Zusammenhang sind die vielen Sonderbeschwerdemöglichkeiten zu nennen, die sich vornehmlich mit Problemen befassen, die noch aus der Zeit des Kommunismus stammen.

Eine Vielzahl der nach Straßburg gebrachten Fälle befaßt sich schwerpunktmäßig mit Eigentumsfragen. Dies sind Auswirkungen der sozialistischen Vergangenheit, in der viele Betriebe und anderes Eigentum verstaatlicht worden waren. Viele Rückübertragungsansprüche gelangen daher zwecks menschenrechtlicher Überprüfung vor die Kontrollorgane der EMRK.

Im Fall Hava<sup>7</sup> war dem Antragsteller im Ausgangsverfahren die Rückübertragung seines konfiszierten Eigentumes mit der Begründung verwehrt worden, daß er seinen ständigen Wohnsitz nicht in der Tschechischen Republik hatte. Mit der Beschwerde rügte er eine Verletzung von Art. 1 des 1. Zusatzprotokolls sowie von Art. 2 II und III des 4. Zusatzprotokolls und ferner der Art. 8 und 14 EMRK. Die Kommission wies diesen Fall wegen mangelnder Erschöpfung des innerstaatlichen Rechtsweges zurück.

In einem weiteren Fall<sup>8</sup> verlangten die Antragsteller Rückübertragung und Entschädigung für den Verlust ihres Eigentums. Auch dies ist nur möglich, wenn sie ihren ständigen Wohnsitz in der CSFR haben und deren Staatsangehörigkeit besitzen. Gerügt wurde daher eine Verletzung von Art. 5 I des Fakultativprotokolls, Art. 14 VI

EMRK und von Art. 26 des Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte. In Übereinstimmung mit Art. 2 III EMRK ist die Vertragspartei verpflichtet, den Antragstellern einen rechtskräftigen Schadensersatz zu gewähren.

Wiederum um die Herausgabe konfiszierten Eigentums geht es im Fall J.A.<sup>9</sup> Der Antragsteller rügt eine Verletzung von Art. 6 I EMRK und Art. 1 des 1. Zusatzprotokolls. Doch auch hier lehnte die Kommission den Antrag als unzulässig ab, da der innerstaatliche Rechtsweg nicht voll erschöpft wurde. Der Antrag wurde folglich gem. Art. 27 III EMRK zurückgewiesen.

Im Fall Krcmár<sup>10</sup> ging es um sieben Erben einer Margarinefabrik, die von der kommunistischen Regierung konfisziert worden war. Die Antragsteller rügen eine Verletzung des Art. 6 I der Konvention, da während der Verhandlung vor dem Verfassungsgerichtshof ein Beweis nicht laut verlesen wurde. Dieser Beweis der Gegenpartei beeinflusste die Entscheidung des Verfassungsgerichtes. Aufgrund dieser Tatsache bejahte das Gericht eine Verletzung von Art. 6 I. Es müsse den Parteien möglich sein, sich mit allen Beweisen vertraut zu machen. Weiterhin verlangen die Antragsteller Schmerzensgeld gem. Art. 41 der Konvention. Das Gericht sprach ihnen rund 70.000 DM zu, da sie den Verlust ihres Eigentums hinnehmen mußten.

Die Frage der Eigentumsverletzungen spielt auch unter dem heutigen System eine große Rolle.

Im Fall Spacek<sup>11</sup> wurde behauptet, die Bank werde durch zusätzliche Einkommenssteuern und eine verhängte Strafe in ihrem Recht aus Art. 1 des Protokolls Nr. 1 verletzt. Der Eingriff in das Eigentum, den

<sup>7</sup> EKMR, Hava ././ Tschech. Republik, Entscheidung vom 29. Juni 1994.

<sup>8</sup> EKMR, Simunek, Hastings, Tuzilova und Prochazka ././ Tschech. Republik, Entscheidung vom 19. Juli 1995.

<sup>9</sup> EKMR, J.A. ././ Tschech. Republik, Entscheidung vom 7. April 1994, DR 77-B, S. 118ff.

<sup>10</sup> EKMR, Krcmár u.a. ././ Tschech. Republik, Beschwerde 35376/97, Entscheidung vom 3. März 2000.

<sup>11</sup> EGMR, Spacek s.r.o ././ Tschech. Republik, Urteil vom 9. November 1999.



jede Steuererhebung darstellt, war durch das tschechische Recht gedeckt; die Anforderungen von Art. 1 II also erfüllt. Die Klage wurde als unbegründet abgewiesen.

Im Fall Slepčik<sup>12</sup> ging es um eine Roma-Familie, die aufgrund von angeblichen Skinhead-Attacken Tschechien verließen und in die Niederlande zogen. Der erste Teil der Klage richtet sich gegen die Niederlande, der zweite Teil gegen Tschechien. Nach der Auflösung der CSFR erhielten sie automatisch die tschechische Staatsbürgerschaft. Die Antragsteller rügten diese automatische Annahme der Staatsbürgerschaft. Die Kommission stellte fest, daß das Erwerben der Staatsbürgerschaft nicht von der Konvention oder den einzelnen Protokollen gestützt wird. Die Kommission befand, daß die Antragsteller nicht die Anforderung des Art. 26 EMRK erfüllen.

Eine Bank klagte vor der Kommission,<sup>13</sup> daß ihr Recht aus Art. 6 I EMRK verletzt sei, da ihr der Zugang zum Gericht verweigert worden sei. Dies geschah mit der Begründung, sie sei durch eine unberechtigte Person vertreten worden. Weiterhin behaupten sie, daß ein Eingriff in ihr Recht aus Art. 1 des 1. Zusatzprotokoll vorliege. Die Kommission stellte fest, daß ein Aktionär der Bank nicht behaupten kann, Opfer einer angeblichen Verletzung der Rechte der Bank zu sein. Der Antrag, der von Herrn Moravec als Hauptaktionär der Bank eingereicht wurde, wurde als *ratione personae* unvereinbar unter den Bedingungen des Art. 27 II EMRK zurückgewiesen.

Die überlange Verfahrensdauer war bereits mehrmals Gegenstand von Entscheidungen der Straßburger Instanzen.

Im Fall Punzelt<sup>14</sup> klagte der Antragsteller auf Verletzung der Art. 41, 5 III und Art. 6 I EMRK. Die Untersuchungshaft des Antragstellers zog sich von April 1993 bis Januar 1995 hin. Aufgrund dieser langen Zeitspanne stellte das Gericht eine Verletzung von Art. 5 III EMRK fest. Weiterhin klagte der Antragsteller, er sei nicht aus der Untersuchungshaft entlassen worden, obwohl er eine Kautions hinterlegt habe. Es bestand jedoch erhöhte Fluchtgefahr und weiterhin hätte er im Fall einer Entlassung auf Kautions nach Deutschland ausgeliefert werden müssen. Das Gericht stellte daher fest, daß die Ablehnung der Entlassung auf Kautions keine Verletzung von Art. 5 III EMRK darstellte. Das Verfahren dauerte 3 Jahre, 3 Monate und 17 Tage. Daher rügte der Antragsteller eine Verletzung von Art. 6 I EMRK. Das Gericht befand jedoch bei Betrachtung des ganzen Falles, daß das Verfahren nicht eine unangemessen lange Zeit andauerte und verneinte daher die gerügte Verletzung des Art. 6 I EMRK. Im übrigen forderte der Antragsteller eine gerechte Entschädigung gem. Art. 41 EMRK. Das Gericht sprach ihm 10.000 DM als Schadenersatz und weitere 10.000 DM für die Kosten und Ausgaben aufgrund der Prozesse zu.

Eines der neuesten Urteile befaßte sich mit einer überlangen Dauer der Untersuchungshaft. Der Antragsteller rügte die Verletzung des Art. 5 Abs. 3 und verlangte daher Schadenersatz gem. Art. 41 der Konvention. Im Fall Ceský<sup>15</sup> wurde der Antragsteller zweimal wegen Raubes mit Todesfolge zu einer Haftstrafe verurteilt, beide Urteile wurden wieder aufgehoben. Der Antragsteller war vom 6. Februar 1993 bis zum 18. Februar 1997 in Haft; hiervon waren drei Jahre, drei Monate und sieben Tage Untersuchungshaft. Die tschechische Regierung konnte die Gründe für den langen Zeitraum der Untersuchungshaft größ-

<sup>12</sup> EKMR, Slepčik ./.. Niederlande & Tschech. Republik, Entscheidung vom 2. September 1996, DR 86-A, S. 176ff.

<sup>13</sup> EKMR, Credit und Industrie Bank und Antonin Moravec ./.. Tschech. Republik, Entscheidung vom 20. Mai 1998, DR 93-A, S. 72ff.

<sup>14</sup> EGMR, Punzelt ./.. Tschech. Republik, Beschwerde 31315/96, Entscheidung vom 25. April 2000.

<sup>15</sup> EGMR, Ceský ./.. Tschech. Republik, Beschwerde 33644/96, Entscheidung vom 6. Juni 2000.

tenteils überzeugend darlegen. Trotzdem stellte der EGMR nach Betrachtung der Umstände des gesamten Falles eine Verletzung von Art. 5 Abs. 3 EMRK fest. Begründet wurde dies damit, daß insgesamt in der Prozeßführung keine besondere Sorgfalt von der tschechischen Justiz aufgezeigt wurde. Aufgrund dieser Verletzung sprach das Gericht Český Schadenersatz und Ersatz seiner Kosten und Auslagen gemäß Art. 41 EMRK zu.

Um die Dauer von Untersuchungshaft und die überlange Dauer von Strafverfahren ging es im Fall Barfuss<sup>16</sup>: Der Beschwerdeführer wurde am 19. Mai 1994 unter dem Vorwurf des Kreditbetruges wegen Flucht- und Verdunkelungsgefahr festgenommen. Die Untersuchungshaft betrug drei Jahre, fünf Monate und neunzehn Tage. Der Beschwerdeführer hatte die Untersuchungshaft mehrfach ohne Erfolg von den Gerichten überprüfen lassen.

Bei der Prüfung der Frage, ob Art. 5 Abs. 3 verletzt wurde, stellte der Gerichtshof fest, daß zwar der erforderliche hinreichende Tatverdacht ebenso zu bejahen sei wie die (für die Fortdauer der Untersuchungshaft notwendige) relevante und ausreichende Haftgründe. Demgegenüber hätten die zuständigen Stellen den Fall des Beschwerdeführers nicht mit der gebotenen besonderen Eilbedürftigkeit verfolgt. Die hieraus resultierende lange Dauer der Untersuchungshaft verletze Art. 5 Abs. 3.

Die gleichzeitig gerügte überlange Verfahrensdauer berechnete der Gerichtshof auf drei Jahre, zehn Monate und sieben Tage. Da die Regierung hiervon rund achtzehn Monate nicht oder nicht überzeugend begründen konnte, hielt der Gerichtshof Art. 6 Abs. 1 für verletzt.<sup>17</sup>

*Norman Weiß / Rebecca Siegert*

---

<sup>16</sup> EGMR, (Beschwerde 35848/97), Urteil vom 31. Juli 2000 (noch nicht rechtskräftig).

<sup>17</sup> Außerdem erhielt der Beschwerdeführer einen Betrag von jeweils 100.000 Kronen als Ersatz seines immateriellen Schadens und für die Verfahrenskosten zugesprochen.

## Wie krank muß ein Flüchtling sein, um von der Abschiebung ausgenommen zu werden?

Vergleich von Stellungnahmen des Polizeiärztlichen Dienstes in Berlin und jenen von niedergelassenen Fachkollegen<sup>1</sup>

Mag. Angelika Birck<sup>2</sup>

### Inhaltsübersicht

- I. Ausgangslage
- II. Datenmaterial und Stichprobe
- III. Fragestellung und Methode der Datenanalyse
- IV. Ergebnisse
  1. *Vorgeschichte und traumatische Erlebnisse*
  2. *Beschwerden und Diagnosestellung*
  3. *Behandlungsbedarf und Reisefähigkeit*
  4. *Hinweise zum Sprachverständnis*
  5. *Argumentationslinien*
- V. Interpretation und Schlußfolgerungen

### I. Ausgangslage

Für Flüchtlinge, die in ihren Herkunftsstaat abgeschoben werden sollen, erstellen einerseits Mitarbeiter des Polizeiärztlichen Dienstes, andererseits niedergelassene Mediziner und Psychologen Stellungnahmen zur Beurteilung des Gesundheitszustandes bzw. der Reisefähigkeit. Nach §§53 Abs. 6 und §55 Abs. 2 AuslG<sup>3</sup> wird von einer Ab-

schiebung abgesehen und eine Duldung erteilt, wenn für den Ausländer im anderen Staat eine erhebliche konkrete Gefahr für Leib, Leben oder Freiheit besteht oder eine Abschiebung aus rechtlichen oder tatsächlichen Gründen unmöglich ist. Es zeigte sich, daß die Ergebnisse der polizeiärztlichen Untersuchung fast immer kraß von jenen niedergelassener Fachkollegen abweichen. Zur Beschreibung und Erklärung dieser Unterschiede wurden Stellungnahmen von polizeiärztlichen Mitarbeitern und von niedergelassenen Fachkollegen bezüglich struktureller und inhaltlicher Merkmale analytisch verglichen.

### II. Datenmaterial und Stichprobe

Im Zeitraum von Oktober bis Dezember 1999 wurden von der Autorin mit der Hilfe von Rechtsanwälten, denen die untersuchten Personen Akteneinsicht gewährt hatten, polizeiärztliche Atteste und Stellungnahmen von niedergelassenen Fachkollegen gesammelt.<sup>4</sup> In allen Stellungnahmen waren Namen von Personen, Orten und Datumsangaben unkenntlich gemacht, ausgenommen von den Schwärzungen waren Geburtsjahr, staatliche und/oder ethnische Zugehörigkeit und die Datumsangaben der Untersuchungen für die zeitliche Zuordnung von Stellungnahmen. Alle erhaltenen Stellungnahmen wurden in die Analyse miteinbezogen, sofern sich die Untersuchungen polizeiärztlicher und niedergelassener Diagnostiker auf denselben Zeitraum von maximal sechs Monaten bezogen. Atteste, die mehr als 6 Monate vor der poli-

<sup>1</sup> Die Studie wurde ermöglicht durch eine großzügige Spende von Herrn Prof. Jan Philipp Reemtsma, Institut für Sozialforschung, Hamburg. Sie wurde bereits veröffentlicht im Informationsbrief Ausländerrecht, April 2000.

<sup>2</sup> Psychologin, Wissenschaftliche Mitarbeiterin im Behandlungszentrum für Folteropfer, Berlin.

<sup>3</sup> Gesetz über die Einreise und den Aufenthalt von Ausländern im Bundesgebiet vom 9. Juli 1990 (Ausländergesetz) (BGBl. I S.1354), zuletzt geändert durch das Gesetz zur Reform des Staatsangehörigkeitsrechts vom 15. Juli 1999 (BGBl. I S. 1618, 1620).

<sup>4</sup> Dies war durch das Engagement von einzelnen Rechtsanwälten, insbesondere von Frau Ellen Apitz möglich.

zeiärztlichen Untersuchung erstellt worden waren, wurden nur in jenen Ausschnitten berücksichtigt, auf die in späteren Folgeattesten desselben Kliniklers ausdrücklich verwiesen wurde (z.B. traumatische Vorgeschichte). Dieser relativ grobe Zeitrahmen wurde zugelassen, da bei den zu erwartenden posttraumatischen Störungen ein hohes Chronifizierungsrisiko besteht und eine geringe Häufigkeit von Spontanremissionen zu erwarten ist.<sup>5</sup> Die überwiegende Zahl der verglichenen Stellungnahmen bezogen sich indes auf Untersuchungen, die im Zeitraum von 1-2 Monaten stattgefunden hatten.

Die vorliegenden Stellungnahmen des Polizeiärztlichen Dienstes und von niedergelassenen Fachkollegen bezogen sich auf insgesamt 26 Personen. Alle Atteste wurden in die Untersuchung miteinbezogen, es waren im einzelnen 24 polizeiärztliche Atteste (2 für 1 Person, 1 für 3 Personen, 1 für 2 Personen) und 47 Stellungnahmen von niedergelassenen Ärzten, Psychologen und Psychotherapeuten (davon 5 Folgeatteste zu Stellungnahmen vom selben Diagnostiker). Unter den 26 Personen waren 13 Männer und 13 Frauen. 25 Personen kamen aus Bosnien-Herzegowina, davon waren ihrer ethnischen Zugehörigkeit nach 23 bosnische Muslime, eine Kroatin und eine Mazedonierin. Eine Person war Kurde aus der Türkei. Die Personen waren durchschnittlich 42 Jahre alt (SD 14,9; Min. 18, Max. 75). Weitere demographische Angaben zu den Personen waren aus Gründen des Datenschutzes nicht zugänglich. In 14 Stellungnahmen von niedergelassenen Klinikern, aber in keinem Attest des Polizeiärztlichen Dienstes wurde auf das Vorlie-

gen einer Entbindung von der Schweigepflicht hingewiesen.

### III. Fragestellung und Methode der Datenanalyse

Ziel war ein Vergleich zwischen Stellungnahmen des Polizeiärztlichen Dienstes und jenen von niedergelassenen Diagnostikern bezüglich folgender inhaltlicher und formaler Kriterien: Umfang der anamnestisch erhobenen Vorgeschichte (Maßeinheit: Anzahl der Zeilen), Berücksichtigung traumatischer Ereignisse, Beschwerden, klinische Diagnose, Kriterien der Diagnosestellung, Behandlungsbedarf, Reisefähigkeit, verwendete Argumentationslinien.

In einem ersten Auswertungsschritt wurde das Material einzelfallorientiert analysiert. Dazu wurden alle Stellungnahmen, die für eine Person bezüglich des beschriebenen Zeitraums vorlagen, entsprechend der tabellarischen Methode qualitativer Datenanalyse<sup>6</sup> geordnet und analysiert. Bei Personen, für die von einem Diagnostiker mehrere Stellungnahmen (Folgeatteste) vorhanden waren, wurden Inhalte desselben Diagnostikers immer nur einmal berücksichtigt, d.h. Wiederholungen wurden nicht doppelt ausgewertet. Ziel der Einzelfallanalysen war der direkte personenbezogene Vergleich zwischen den Ergebnissen verschiedener Stellungnahmen. In einem weiteren Analyseschritt wurden die einzelnen inhaltlichen und formalen Kriterien personenübergreifend gegenübergestellt.<sup>7</sup> Die Methode erlaubte durch die systematische Integration von Einzelfallergebnissen in einen personenübergreifenden Vergleich eine Modifikation, Differenzierung und Verallgemeinerung der Ergebnisse und führt so zu einer differenzierten qualitativen Beschreibung von Inhalten

<sup>5</sup> C. Zlotnick / M. Warshaw / T. Shea / J. Allsworth / T. Pearlstein / M. Keller, Chronicity in posttraumatic stress disorder (PTSD) and predictors of course of comorbid PTSD in patients with anxiety disorders in: (1999) *Journal of Traumatic Stress*, 12 (1), 89-100; A. McFarlane, The longitudinal course of Trauma, in: (1996) *Bailliere's Clinical Psychiatry*, 2, 353-370, E. Hauff, P. Vaglum, Chronic posttraumatic stress disorder in Vietnamese refugees. A prospective community study of prevalence, course, psychopathology, and stressors, in: (1994) *The Journal of nervous and Mental Disease*, 182, 85-90.

<sup>6</sup> In Anlehnung an die „Checklist Matrix“ nach M. Miles & M. Huberman, *Qualitative data analysis*, in: (1994) *An expanded sourcebook*. London, New Delhi, Sage Publications, pp 105ff.

<sup>7</sup> Die Cross-Case-Analyse orientierte sich an der „Case-ordered descriptive meta matrix“ nach Miles & Huberman (Fn. 6), pp. 187-193.

und Strukturen der verschiedenen Stellungnahmen. Die Ergebnisse der vergleichenden Analyse zeigten deutliche Unterschiede in den Argumentationslinien der verschiedenen Stellungnahmen. Alle Argumentationen wurden personenübergreifend gesammelt und nach der inhaltsanalytischen Technik der Strukturierung weiter ausgewertet.<sup>8</sup> Dabei wurden Typen von Argumentationsmustern gebildet.

#### IV. Ergebnisse

##### 1. Vorgeschichte und traumatische Erlebnisse

In polizeiärztlichen Attesten wurde die Vorgeschichte des zu Untersuchenden im Durchschnitt mit 5,6 Zeilen beschrieben (Minimum: keine Angaben zur Vorgeschichte, Maximum: 14 Zeilen), dabei wurden traumatische Ereignisse in 16 Attesten für 17 Personen berücksichtigt und in 8 Attesten für 9 Personen nicht berücksichtigt (d.h. traumatische Ereignisse wurden in 66% der Atteste und für 65% der untersuchten Personen berücksichtigt).

In den Stellungnahmen von niedergelassenen Fachkollegen nahm die Vorgeschichte durchschnittlich Raum von 10,8 Zeilen (Min. 1 Zeile, Max. 52 Zeilen) ein. Dabei wurden traumatische Ereignisse in 32 Stellungnahmen (71%) für 25 Personen (96%) berücksichtigt, in 13 Stellungnahmen für 12 Personen nicht berücksichtigt. Nur bei einer Person lag keine Stellungnahme eines niedergelassenen Arztes oder Psychologen vor, in der traumatische Erlebnisse der zu untersuchenden Person zur Sprache kamen. 2 Folgeatteste ohne diesbezüglichen Neuerungswert wurden nicht in die Auswertung miteinbezogen.

##### 2. Beschwerden und Diagnosestellung

In den polizeiärztlichen Attesten wurde bei 7 Personen (27%) auf das Vorliegen von Beschwerden verwiesen (dabei wurden durchschnittlich 2,4 verschiedene Sym-

ptome genannt), für 19 Personen (73%) wurden Beschwerden verneint. Bei 18 Personen (69%) wurde das Vorliegen einer klinischen Diagnose verneint, für 8 Personen (31%) wurden klinische Diagnosen gestellt (viermal Befindlichkeitsstörungen, je einmal Depression, posttraumatische Belastungsstörung, psychische Traumatisierung mit psychosomatischen Beschwerden, chronische Krankheitsbilder). Bei keiner dieser acht gestellten Diagnosen wurde auf internationale Klassifikationssysteme<sup>9</sup> verwiesen. Zwei polizeiärztliche Diagnosen verwendeten eine Terminologie, die analog zu jener in internationalen Klassifikationssystemen war (Depression, posttraumatische Belastungsstörung; 25%), bei 6 Diagnosen (75%) entsprach die Terminologie nicht internationalen Gepflogenheiten und war daher in ihrer Bedeutung unklar (Befindlichkeitsstörungen, psychische Traumatisierung mit psychosomatischen Beschwerden, chronische Krankheitsbilder).

Im Gegensatz dazu gingen 38 Stellungnahmen niedergelassener Diagnostiker (81%) für 26 Personen auf Beschwerden ein, im Durchschnitt wurden 8,1 verschiedene Symptome genannt. In 7 Stellungnahmen (19%) wurden keine Beschwerden genannt. In allen 47 Stellungnahmen der niedergelassenen Mediziner, Psychologen und Psychotherapeuten für 26 Personen wurde eine klinische Störung diagnostiziert. Dabei handelte es sich in 34 Attesten für 24 Personen um eine posttraumatische Belastungsstörung (PTBS), in 3 Attesten für 3 Personen um eine andauernde Persönlichkeitsveränderung nach Extremlas-

<sup>8</sup> P. Mayring (1995). Qualitative Inhaltsanalyse. Grundlagen und Techniken. 5. Auflage, Weinheim, Deutscher Studienverlag, S. 76f.

<sup>9</sup> Deutsches Institut für medizinische Dokumentation und Information (Hrsg.) (1995). Internationale statistische Klassifikation der Krankheiten und verwandter Gesundheitsprobleme. 10. Revision. (ICD-10). Amtliche deutschsprachige Ausgabe. Bern, Göttingen, Toronto, Seattle, Hans Huber. Diagnostisches und Statistisches Manual psychischer Störungen (DSM-IV) (1996). Übersetzt nach der vierten Auflage des Diagnostic and statistical manual of mental disorders der American Psychiatric Association. Dt. Bearbeitung von H. Saß, H.-U. Wittchen & M. Zaudig. Göttingen, Bern, Toronto, Seattle, Hogrefe.

tung bzw. eine chronifizierte posttraumatische Belastungsstörung, in 19 Attesten für 17 Personen um Depression. In je einer Stellungnahme niedergelassener Diagnostiker für je eine Person fanden sich folgende Diagnosen: generalisierte Angststörung, paranoid-halluzinatorische Schizophrenie, Psychosis reactiva (posttraumatisch), posttraumatisch reaktive Psychose, Kriegspsychose, Herzneurose, Ulcus duodeni, Ulcus ventriculi, Diabetes mellitus, cerebrovaskuläre Insuffizienz, chronische Lungenerkrankung. 16 (34%) der insgesamt 47 untersuchten Stellungnahmen niedergelassener Diagnostiker verwiesen explizit auf internationale Klassifikationssysteme zur Beschreibung von Störungen (ICD-10, DSM-IV)<sup>8</sup>, in 28 Stellungnahmen (55%) wurde eine Terminologie verwendet, die Klassifikationssystemen entspricht (PTBS), fünfmal (11%) war die Terminologie der Diagnose unüblich und ihre Bedeutung unklar (Kriegspsychose, posttraumatisch reaktive Psychose, Psychosis reactiva (posttraumatisch), Herzneurose, chronische Lungenerkrankung).

### 3. *Behandlungsbedarf und Reisefähigkeit*

In den polizeiärztlichen Attesten für 26 Personen wurde das Vorliegen eines Behandlungsbedarfes für 5 Personen (19%) bejaht, für 9 Personen (35%) verneint, bei 12 Personen (46%) wurden bei fehlender klinischen Diagnosestellung dazu keine dezidierten Angaben getroffen. Für 25 Personen (96%) wurde die Reisefähigkeit bejaht, für eine Person verneint.

Dagegen wurde in 41 Stellungnahmen (87%) von niedergelassenen Fachkollegen für 26 Personen (100%) ein Behandlungsbedarf festgestellt, in 6 Stellungnahmen (13%) fehlen (bei Vorliegen einer klinischen Diagnose) dazu explizite Angaben. Die Reisefähigkeit wurde in 26 Stellungnahmen für 15 Personen (58%) explizit verneint, in den restlichen Fällen wurden zur Frage der Reisefähigkeit keine Angaben gemacht.

### 4. *Hinweise zum Sprachverständnis*

Insgesamt lassen sich in nur sehr wenigen Stellungnahmen Hinweise auf das Zustandekommen eines Sprachverständnisses zwischen den zu untersuchenden fremdsprachigen Personen und den Diagnostikern finden. In keinem polizeiärztlichen Attest finden sich dazu Angaben. Hinweise enthält das Anschreiben des Landesinwohneramtes Berlin, in dem Betroffene aufgefordert werden, sich zur polizeiärztlichen Untersuchung zu begeben. Darin heißt es: „Wir bitten Sie, zur Untersuchung eine sprachkundige Person mitzubringen, sofern Sie selbst der deutschen Sprache nicht ausreichend mächtig sind.“ Dagegen geht aus den Stellungnahmen von niedergelassenen Diagnostikern hervor, daß 17x der Kliniker die Muttersprache des zu Untersuchenden sprach, 11x übersetzten professionelle Dolmetscher, 19x fanden sich keine Angaben zum Sprachverständnis, häufig auch bei Institutionen, deren Zielgruppe Flüchtlinge sind und von denen bekannt ist, daß sie grundsätzlich mit professionellen Dolmetschern arbeiten.

Tabelle 1 (s. S. 118)

### 5. *Argumentationslinien*

#### a) *Argumentationslinien des polizeiärztlichen Dienstes*

1. Beschwerden werden nicht als krankheitswertig erkannt.

- Beschwerden, die in Stellungnahmen von Fachkollegen dargestellt werden, werden nicht wahrgenommen oder nicht beschrieben. In der klinischen Diagnostik ist mit zufälligen Differenzen in verschiedenen Untersuchungen zu rechnen. Gegen ein zufälliges Zustandekommen der beobachteten Unterschiede spricht die Tatsache, daß die Inhalte der Stellungnahmen zwischen niedergelassenen Diagnostikern untereinander deutlich besser übereinstimmen als mit jenen des polizeiärztlichen Dienstes, es ist daher von einer systematischen Verzerrung auszugehen.
- Vermeidungssymptome werden als Zeichen von Besserung bzw. als Be-

gründung für das Fehlen einer krankheitswertigen Störung verwendet. Diese Argumentation ist fachlich unhaltbar, da Symptome der Vermeidung neben Intrusion und Übererregung als krankheitswertige Symptome im Rahmen der posttraumatischen Belastungsstörung beschrieben werden (DSM-IV, ICD-10).

- Einer bestehenden Symptomatik wird die Erheblichkeit abgesprochen und deshalb keine krankheitswertige Störung diagnostiziert. Eine Unterscheidung zwischen Gesundheitsstörung ohne Erheblichkeit einerseits und Krankheit andererseits ist vom fachlichen Standpunkt aus unsinnig. Internationale Diagnoseschemata (ICD, DSM) legen eindeutig fest, bei welchen Kriterien von einer krankheitswertigen Gesundheitsstörung auszugehen ist. Wenn alle für die Diagnose einer Störung im Klassifikationssystem verlangten Kriterien vorliegen, kann die Vergabe einer Diagnose nicht mit dem Verweis auf mangelnde Erheblichkeit vorenthalten werden.
- Symptome werden als „Befindlichkeitsstörungen“ (ohne Krankheitswert) bezeichnet. Auf internationale Gepflogenheiten der Diagnostik (Verwendung von Klassifikationssystemen wie ICD, DSM) wird verzichtet. Die Verwendung des in keinem Klassifikationssystem verzeichneten und nicht weiter explizierten Terminus „Befindlichkeitsstörungen“ zur Bezeichnung von klinischen Beeinträchtigungen verhindert zwangsläufig einen fachlichen Austausch über den Beeinträchtigungsgrad durch diese Störung, über ihren Verlauf und die weitere Prognose.
- Willkürlich ausgewählte Symptome werden als typische Zeichen von Störungen nach dem Erleben traumatischer Ereignisse bezeichnet. Diese Symptome stimmen nicht mit jenen überein, die nach internationalen Forschungsergebnissen häufig als Folge traumatischer Erlebnisse auftreten. Anerkannte posttraumatische Symptome (ICD-10, DSM-IV) werden nicht be-

rücksichtigt. Beim Fehlen von willkürlich ausgewählten Symptomen, die in keinem zu erwartenden Zusammenhang stehen mit jenen Störungsbildern, die bei Opfern und Zeugen extremer Gewalt häufig sind, wird das Vorliegen einer posttraumatischen oder anderen krankheitswertigen psychiatrischen Störung verneint. Dagegen wird auf allgemein anerkannte typische Folgesymptome traumatischer Ereignisse (intrusives Wiedererleben, Vermeidung, Übererregung) oder auf zahlreiche andere Krankheitsbilder, die bei Überlebenden von Krieg, Gefangenschaft und Folter verstärkt vorkommen, z.B. dissoziative Störungen, Angsterkrankungen und depressive Störungen, Schmerzen und andere somatoforme Störungen, kognitive Störungen, sozialer Rückzug u.a.<sup>10</sup> nicht eingegangen.

- Die Wahrscheinlichkeit eines Zusammenhanges zwischen traumatischem Erleben einerseits und Symptomatik andererseits wird dezidiert verneint. Damit bleiben international anerkannte wissenschaftliche Erkenntnisse, die eindeutige Zusammenhänge zwischen dem Erleiden traumatischer Ereignisse und der Entwicklung psychischer und psychiatrischer Störungen, insbesondere posttraumatischer Störungen, aufzeigen, unberücksichtigt.

BSP1, fast wortgleich bei BSP21: „Es liegt keine psychiatrische Erkrankung von Erheblichkeit (Anm: Hervorhebung im Original) vor, das Bestehen einer Posttraumatischen Belastungsstörung wird wegen des Fehlens der Erheblichkeit psychopathologischer Befunde verneint. Beide Frauen wurden in ihrem Lebenswillen trotz äußerst leidvoller Widerfahrnisse nicht soweit gebrochen, daß sie diesen verloren hät-

<sup>10</sup> A. Goldfeld / R. Mollica, / B. Pesavento / S. Faraone, The physical and psychological sequelae of torture, in: (1988) The Journal of the American Medical Association, 259 (18), 2725-2729; J. L. Herman, Complex PTSD: A syndrome in survivors of prolonged and repeated trauma, in: (1992) Journal of Traumatic Stress, 5 (3), 377-391.

ten oder gänzlich lebensuntüchtig wurden. Die Einwirkungen durch Wahrnehmungen aus dem Bürgerkriegsgeschehen führten nicht zu einem völligen Darniederliegen jeglichen Lebenswillens, auch nicht zu schwerer Zerrüttung des psychischen Zustandsbildes mit anhaltenden, stark hervortretenden Psychopathologica, wie z.B. Angst, Stupor, Mutismus, Abulie, tage- u. wochenlange Nahrungsverweigerung, psychotische Erlebnisse, Realitätsverkenntung usw. Beide bekunden, daß sie ihre alltagspraktischen Verrichtungen selbst bewältigen können, selbst wenn leidvolle Erinnerungsbilder aus ihrem Herkunftsland immer wieder in ihren Bewußtseinshorizont eintreten.“

**BSP 3:** „Im Vordergrund der zweifellos vorhandenen psychischer Störungen steht die Reaktion auf enttäuschte Erwartungen (Frustration). Eine Traumatisierung mit Krankheitswert durch Kriegseinwirkungen konnte nicht erkannt werden.“

**BSP 23:** „Frau X bekundete, daß es ihr bereits schon gelinge, die Kriegserinnerungsbilder zu vergessen, dann fühle sie sich hinreichend gut, nur bei ihrer Wiedererinnerung fühle sie sich leidvoll tangiert. Es ist sicherlich richtig und zutreffend, daß Frau X leidvolle Wahrnehmungen des Bürgerkrieges erfahren mußte. Summiert man indessen die hier geklagten Beschwerden und berücksichtigt ihren aktuellen Psychostatus, kann vom Bestehen einer psychiatrischen Erkrankung mit erheblicher Krankheitssymptomatik nicht gesprochen werden. Es liegt also keine posttraumatische Störung vor. Die Mitteilungen aus der Stellungnahme (eines niedergelassenen Arztes, Anm. A.B.) beschreiben leidvolle Erfahrungen mit Folgewirkungen eines Menschen im Kriege, aber keine schwere psychiatrische Erkrankung.“

2. Wenn Beschwerden beschrieben werden, werden diese entweder als Zeichen einer Persönlichkeitsstörung, die schon vor der Flucht bestand, oder aber als Resultat der ungünstigen sozialen Umstände im Fluchtland bewertet. In beiden Fällen wird geleugnet, daß Symptome mit den traumatischen Erlebnissen im Heimatland in Verbindung stehen.

Der Widerspruch besteht darin, daß einerseits die extreme Belastung durch das Erleiden traumatischer Ereignisse im Heimatland als Ursachen für Symptome dezidiert verneint, andererseits die Belastung durch die sozial mißliche Lage in Deutschland als Ursache für Symptome anerkannt wird.

Störungen haben sich in der Argumentation des Polizeiärztlichen Dienstes nicht durch traumatische Ereignisse im Heimatland entwickelt, sondern erst durch die „Reflexion“ dieser Ereignisse in einer unsicheren sozialen Situation in Deutschland. Diese vom fachlichen Standpunkt aus willkürliche Zuschreibung von möglichen Ursachen zu beobachteten Beschwerden führt in den polizeiärztlichen Attesten dazu, daß die Symptomursache der unsicheren sozialen und Aufenthaltssituation in Deutschland durch Rückführung ins Herkunftsland beseitigt werden soll. Es ist gemeinhin anerkannt, daß das Erleben oder Bezeugen traumatischer Ereignisse zu schweren psychischen Störungen führen kann. Internationale Erkenntnisse zeigen, daß posttraumatische Störungen sich nicht immer in unmittelbarem Anschluß an traumatische Ereignisse entwickeln, sondern z.T. ein verzögerter Krankheitsbeginn beobachtet werden kann, d.h. auch wenn sich Beschwerden erst nach einem symptomfreien Intervall in Deutschland gebildet haben, spricht das nicht gegen die Diagnose einer posttraumatischen Belastungsstörung (ICD-10, DSM-IV).

**BSP 3:** „Eine psychotherapeutische Behandlung in Deutschland mit dem Ziel, die vorhandenen Persönlichkeitsstörungen so weit zu reduzieren, daß sie keine Einschränkungen der Lebensqualität mehr darstellen, ist kontraindiziert, denn dafür müßten die in Deutschland geltenden sozialen Standards verinnerlicht werden. Eine Rückkehr nach Bosnien wäre dann einer erneuten, sehr schweren (absehbaren!) Traumatisierung gleichzusetzen.“

**BSP 7:** „Durch die Wahrnehmung traumatisierender Vorkommnisse während des Kriegsgeschehens entwickelte sie hier bei der Reflexion der Ereignisse eine psychotische Reaktion mit (...) zweimaligem Versuch zu suizidaler Handlung.“

**BSP10:** „Man kann bei einer unvorbelastenden (so im Original, Anm. A.B.) Person davon ausgehen, daß sie in der Lage sein muß, den Tod einer ihr nahestehenden Person innerhalb einer kurzen Zeit angemessen zu verarbeiten. Die Versagung eines Visums und durch den (so im Original, Anm. A.B.) daraus ableitbaren Suizidversuch ist menschlich verständlich, berechtigt indessen nicht, der Begehrenstendenz unter erneuten Suiziddrohungen zu entsprechen, da



außerhalb der Begehrenstendenz (Erhalt eines Visums und Fortdauer des Aufenthalts hier) keine Gemütsstörungen vorliegen.“

**BSP 14:** „Als Ergebnis der Untersuchung kann festgestellt werden, daß die psychischen und psychovegetativen Befindlichkeitsstörungen reaktiv verursacht sind und in der Unsicherheit des Aufenthaltsstatus und der sozialen Zukunft ihren Entstehungsgrund haben.“

**BSP 16:** „Es ist bemerkenswert, daß die psychischen Störungen zur vollen Ausbildung erst im Fluchtland, also an einem Aufenthaltsort gekommen sind, wo die Betroffene nicht durch traumatisierende Wahrnehmungen beeindruckt und wiedererinnert wurde, sie indessen Schutz und allgemeine Lebenssicherheit durch hochrangige Grundgesetzgarantien genoß. Der Verbleib im Fluchtland stellt also nicht ausschließlich und allein die Gewähr für einen verbesserten Gesundheitsstatus dar.“

3. Die Tatsache, daß Menschen irgendwie in der Lage sind, ihren Alltag zu bewältigen, wird als Zeichen hinreichender Gesundheit bewertet.

Dabei wird insbesondere auf praktische Verrichtungen des Alltags im Haushalt (Körperhygiene, Ernährung) bezug genommen. Andere Lebensbereiche, die zur Beurteilung von Gesundheit oder Krankheit entsprechend üblicher Klassifikationssysteme (vgl. DSM-IV 5. Achse: Globale Erfassung des Funktionsniveaus) bedeutsam sind, werden nicht angesprochen. Gesundheit mit der Fähigkeit zur Befriedigung grundlegender Lebensbedürfnisse gleichzusetzen und das Vorliegen von krankheitswertigen Störungen mit dem Verweis auf ebendiese noch bestehenden Fähigkeiten zu verneinen, kommt einer krassen Reduzierung des Mensch-Seins gleich und entspricht weder jenen Standards, anhand derer die Gesundheit oder Krankheit üblicherweise bei deutschen Patienten eingeschätzt wird noch internationalen Gepflogenheiten (z.B. WHO<sup>11</sup>, DSM-IV: GAF).

**BSP 1 (gleicher Text bei BSP 21):** „Beide Frauen wurden in ihrem Lebenswillen trotz äußerst leidvoller Widerfahrnisse nicht soweit gebro-

chen, daß sie diesen verloren hätten oder gänzlich lebensuntüchtig wurden.“

**BSP 21:** „Die Frauen bekundeten, daß sie befähigt seien, ihre alltagspraktischen Verrichtungen selbst bewältigen zu können, selbst wenn leidvolle Erinnerungsbilder aus ihrem Herkunftsland immer wieder in ihren Bewußtseinshorizont eintreten.“

4. Werden das Vorliegen von Beschwerden oder die Krankheitswertigkeit von Störungen nicht verneint, wird argumentiert, diese Beschwerden könnten auch im Herkunftsland adäquat behandelt werden.

Im Anschluß daran wird häufig festgestellt, eine Behandlung der Störungen sei vorzugsweise medikamentös zu erfolgen. Der Verzicht auf psychotherapeutische Behandlungsmethoden bei psychischen und psychiatrischen Störungen entspricht dabei insbesondere für Patienten mit posttraumatischer Belastungsstörung nicht der heute üblichen Behandlungspraxis, diese besteht vielmehr in einer Kombination von psychotherapeutischen und pharmakologischen Methoden. Untersuchungen haben sowohl bei Patienten mit unterschiedlichen Traumatisierungen als auch der speziellen Population bosnischer Kriegsflüchtlinge bewiesen, daß psychotherapeutische Behandlung bei posttraumatischen Störungen ebenso effektiv ist wie pharmakologische Methoden.<sup>12</sup>

**BSP 5:** „Eine Weiterbehandlung des bedrückenden Allgemeinbefindens durch die eingetretene soziale Lage läßt sich mit den Mitteln der ambulanten Medizin (Psychopharmakotherapie) auch im Herkunftsland realisieren.“

**BSP 7:** „Die Betroffene sollte sich mit den ärztlich verordneten Medikamenten versorgen und diese während der Reise und für die ersten Tage nach der Ankunft bei sich führen und

<sup>11</sup> World Health Organization: Definition of Health. Online. URL: <http://www.who.int/aboutwho/en/definition.html> vom 13.1.2000.

<sup>12</sup> B. Drozdek, Follow-up study of concentration camp survivors from Bosnia-Herzegovina: Three years later, in: (1997) *The Journal of nervous and Mental Disease*, 185, 690-694; R. Ebbinghaus / M. Bauer / S. Priebe, Behandlung der posttraumatischen Belastungsstörung, in: (1996) *Fortschritte der Neurologie und Psychiatrie*, 64, 433-443.

nach Weisung des verordnenden Arztes einnehmen.“

**BSP 21:** „Laut Auskunft des LEA ist auch im Herkunftsland eine nervenärztliche Infrastruktur vorhanden, die imstande ist, auf die (...) Symptomatiken mit den Mitteln der Psychopharmakotherapie schneller, wirksamer und kostengünstiger einzugehen als mit der noch heute umstrittenen Methode der Psychotherapie.“

5. Die Beurteilung des Gesundheitszustandes wird isoliert auf die Fragestellung der Flug- und Reisefähigkeit. Sie scheint dann gegeben, wenn die Person lebendig im Zielland ankommt.

- Die Einschätzung der Auswirkungen einer Rückführung auf den Gesundheitszustand bezieht sich ausschließlich auf die Dauer der Rückreise ins Herkunftsland. Die Wahrscheinlichkeit weiterer nachfolgender Auswirkungen, die eine Rückführung ins Herkunftsland für den Gesundheitszustand des zu Untersuchenden haben kann, wird nicht berücksichtigt.
- Äußern zu Untersuchende, sie wollten, um der drohenden Abschiebung ins Herkunftsland zu entgehen, in ein anderes Fluchtland weiterwandern, wird diese Äußerung als zusätzliche Bestätigung der Reisefähigkeit bewertet. Dabei werden in der Beurteilung weder Ziel der Reise noch ihre weiteren Folgen berücksichtigt, als mache es keinen Unterschied, ob jemand in sein Herkunftsland abgeschoben wird oder ob er in ein anderes Land flüchten möchte.

**BSP 7:** „Wir halten es für erforderlich, um suicidalen oder parasuizidalen Fehlhandlungen vorzubeugen, ihr am Abreisetag eine Sicherheitsbegleitung bis zum öffentlichen Verkehrsmittel hin zur Verfügung zu stellen, im Bedarfsfalle sogar diese Begleitung bis zur Ankunft im Herkunftsland mit auf den Weg zu geben.“

**BSP 10:** „Wir empfehlen, um nicht auszuschließende Überreaktionen beherrschbar zu machen und möglichen Schaden prophylaktisch abzuwenden, die Eröffnung und den Vollzug der Ausreiseverpflichtung in kurzen zeitlichen Abständen folgen zu lassen. Ferner die Abreise bei Sicherheitsbegleitung mindestens bis zum Startpunkt der Rückreise zu gewährleisten. Bei diesem fürsorglichen Mühewalten um das

Wohl der Betroffenen ist die Flug- und Reisefähigkeit zu bejahen.“

**BSP 13:** „Er gab an, daß er die Absicht habe, nach Amerika auszuwandern (...). Der Wille, auswandern zu wollen, bezeugt die subjektive Feststellung der Flug- und Reisefähigkeit des Betroffenen selbst.“

**BSP 14:** „Zwar liegen gesundheitliche Störungen vor, jedoch stehen diese nicht einer kurzen Flugreise von ca. 2,5 bis 3 Stunden Dauer entgegen.“

6. Traumatische Erlebnisse werden bagatellisiert.

- Traumatische Ereignisse werden auch dann, wenn Menschen direktes Opfer von Gewalt wurden, nicht als Erlebnisse dargestellt, sondern als „Wahrnehmungen“.
- Traumatische Ereignisse werden als kriegsübliche beschrieben, sie hätten nicht das durchschnittliche Maß dessen überstiegen, was eben alle Menschen im Krieg erlebt hätten. Die Ereignisse seien aufgrund des landesüblichen Ausmaßes an Gewalt im Einzelfall nicht traumatisch, weshalb bei individuellem Leiden nicht von Krankheit zu sprechen sei. Vom fachlichen Standpunkt aus ist es weder üblich noch gerechtfertigt, deshalb die potentiell pathogene Wirkung traumatischer Erlebnisse zu verneinen, weil viele Menschen von diesen Ereignissen betroffen sind (vgl. Studien zur Häufigkeit posttraumatischer Störungen in großen traumaspezifischen Populationen - z.B. Katastrophenopfer, Vietnam-Veteranen etc.).

**BSP 15:** „Die Äußerungen zu den von Herrn X erlebten Bürgerkriegshandlungen entsprechen mit hoher Wahrscheinlichkeit gleichen oder ähnlichen Widerfahrnissen von gleichbetroffenen, wehrhaften Männern im Herkunftsland. Eine außerordentliche Traumatisierung liegt nicht vor.“

**BSP 16:** „Frau X erlebte im Krieg durch eigene Wahrnehmung traumatisierende Ereignisse im Zuge ethnischer Säuberungen. Dieses Schicksal teilt sie mit vielen gleichbetroffenen Landsleuten, die, soweit Angehörige des weiblichen Geschlechtes, oft auch vergewaltigt wurden. Sie selbst verneint, eine sexuelle Vergewaltigung bei sich erlitten zu haben.“ (Zur selben Frau

*schreibt eine niedergelassene Ärztin: „Frau X und viele ihrer Freundinnen wurden in ein Haus verschleppt, dort sollten sie vergewaltigt werden. Die Vergewaltigten waren alle maskiert, aber Frau X erkannte an den Stimmen frühere Freunde und Bekannte. Sie mußte zuschauen, wie andere systematisch vergewaltigt wurden, eine nach der anderen sollte drankommen. In der Zeit griffen Männer das Haus an, in dem die Frauen gefangen waren. Im entstehenden Gefecht konnte Frau X durch ein offenes Fenster fliehen.“*

*b) Argumentationslinien niedergelassener Diagnostiker*

*7. Es liegen Beschwerden vor, die zur Diagnose einer krankheitswertigen Gesundheitsstörung führen, die der Behandlung bedarf.*

- Im Zusammenhang mit dem Erleben traumatischer Ereignisse wird eine posttraumatische Belastungsstörung oder eine andauernde Persönlichkeitsveränderung nach Extremlastung diagnostiziert. Dabei wird die Symptomatik nach dem allgemein anerkannten Forschungsstand (DSM-IV, ICD-10) als Folge von traumatischen Ereignissen bewertet.
- Eine andere krankheitswertige Störung liegt vor. Das Erleiden traumatischer Ereignisse erhöht das Risiko insgesamt, an einer psychischen oder psychiatrischen Störung zu erkranken. Daneben können andere nicht-psychiatrische schwere Erkrankungen vorliegen.

*8. Eine adäquate Behandlung ist bei Abschiebung ins Herkunftsland nicht möglich.*

- Je nach Erkrankung kann aus verschiedenen Gründen eine adäquate Behandlung im Herkunftsland im individuellen Einzelfall nicht zugänglich sein. Z.B. weil im Herkunftsland die finanziellen Mittel für Medikamente o.a. nicht aufgebracht werden können, weil kaum spezialisierte Behandlungseinrichtungen (oder Psychotherapeuten) zur Verfügung stehen etc.
- Je nach Störung können Gründe dafür vorliegen, warum der Abbruch einer im Zufluchtsland begonnenen Behandlung selbst dann zu einer möglichen Schädigung des Gesundheitszustandes des Betroffenen führt, wenn im Her-

kunftsland erneute Behandlung individuell verfügbar ist. So ist etwa psychotherapeutische Behandlung nur im Rahmen einer sicheren, vertrauensvollen Arbeitsbeziehung zwischen Therapeuten und Patienten möglich. Besonders bei Störungsbildern, bei denen die Fähigkeit, sich auf vertrauensvolle Beziehungen einzulassen, beeinträchtigt ist (z.B. PTBS), muß davon ausgegangen werden, daß der willkürliche Abbruch der therapeutischen Beziehung zu gesundheitlichen Beeinträchtigungen des Patienten führt.

**BSP 1:** „Ohne therapeutische Unterstützung (...) kommt es mit hoher Wahrscheinlichkeit zum Zusammenbruch mühsam entstehender psychischer Schutzmechanismen und Ressourcen.“

**BSP 14:** „Eine Rücksiedelung zum jetzigen Zeitpunkt macht eine regelmäßige Kontrolle und Behandlung der Erkrankungen unmöglich, es wären dadurch deutliche Verschlechterungen und möglicherweise lebensgefährdende Komplikationen zu erwarten.“

**BSP 20:** „Vor dem Hintergrund fehlender medizinischer und adäquater therapeutischer Versorgung in Bosnien muß Gefahr für Leib und Leben angenommen werden.“

*9. Der Betroffene ist aufgrund der Störung auf eine möglichst sichere und belastungsarme Umgebung angewiesen. Selbst minimale Belastungen können zu einer Verstärkung der Symptomatik führen.*

- Die Unsicherheit über den Aufenthalt in Deutschland bedeutet eine Belastung, die den Heilungsprozeß behindert. Stabilisierung und Reduktion der Symptomatik kann erst dann erwartet werden, wenn der Aufenthalt im Fluchtland langfristig gesichert wird.
- Angst vor der zwangsweisen Rückführung ins Herkunftsland ist als enorme Belastung zu bewerten und bedeutet daher ein Gesundheitsrisiko. Die große Nähe zu traumatisierenden Ereignissen im Herkunftsland, zu Orten von Gewaltverbrechen und zu Tätern bedeutet eine derart starke Belastung, daß von einer Reaktualisierung der traumatisierenden Ereignisse oder von einer Retraumatisierung mit einer Verstär-

kung der Symptomatik ausgegangen werden muß.

**BSP 1:** „Die Suizidalität droht unter geringsten Belastungen zu kompensieren (dekompensieren? A.B.), drohende Abschiebung stellt eine höchste Gefährdung dar. Bei Rückführung ist die Reaktivierung traumatischer Erlebnisse wahrscheinlich, es besteht die Gefahr einer völligen Dekompensation mit Gefahr für Leib und Leben. Die Unsicherheit über den Aufenthalt behindert den Stabilisierungs- und Heilungsprozeß.“

**BSP 13:** „Bei Rückkehr im derzeitigen Zustand der Erkrankung ist von der Gefahr einer Reaktualisierung der traumatisierenden Erlebnisse (Retraumatisierungsgefahr) auszugehen. Herr X ist auf vertrauensvolle und stützende Betreuung dringendst angewiesen, diese Möglichkeit ist in Berlin (...) gegeben. Die Unterbringung in der Nähe von Vertrauenspersonen ist wichtig, da es in seiner instabilen psychischen Verfassung zu plötzlich auftretenden Krisen kommen kann, die stabilisierende Wirkung der sicheren Umgebung ist ein bedeutender Faktor im Heilungsprozeß.“

**BSP 21:** „Nachdem Familie X die Aufforderung erhalten hatte, sich beim Amtsarzt vorzustellen, verschlechterte sich ihr Zustand dramatisch. Die amtsärztliche Untersuchung ließ alle drei psychisch dekompensieren. Akute Suizidalität konnte nur durch direkte Kriseninterventionen gebannt werden. Die amtsärztliche Untersuchung führte bei Familie X zu einer Retraumatisierung, die den bisherigen Behandlungserfolg zunichte gemacht hat. Kollektiver Suizid wurde nur durch den unverhältnismäßig großen Aufwand der Behandler verhindert.“

*10. Rückführung bedeutet erheblichen Nachteil für die noch minderjährigen Kinder des/der Betroffenen.*

**BSP 11:** „Frau X hat Angst vor ihrem geschiedenen Mann (Serbe), der gedroht hat, den jetzt 12jährigen Sohn, welcher ihr gerichtlich zugesprochen wurde, bei einer Rückkehr nach Hause, also in die serbische Republik Bosniens, ihr wegzunehmen, wozu er aufgrund einflußreicher Freunde sehr wohl in der Lage sei.“

**BSP16:** „Auch beide Kinder sind behandlungsbedürftig und leiden unter schweren Angstzuständen.“

Alle Stellungnahmen wurden nach der Häufigkeit der beschriebenen Argumentationslinien untersucht und ist im folgenden dargestellt (2 Folge-Stellungnahmen nie-

dergelassener Diagnostiker waren diesbezüglich ohne neue Argumente und wurden nicht berücksichtigt):

Tabelle 2 (s. S. 118)

## V. Interpretation und Schlußfolgerungen

Die Stellungnahmen von niedergelassenen Medizinerinnen und Psychologen und von Fachkollegen des Polizeiärztlichen Dienstes unterscheiden sich gravierend. Das allgemeine Fehlen von Hinweisen zum Vorliegen von Schweigepflichtsentbindungen für die Untersuchungen des Polizeiärztlichen Dienstes erklärt die Unterschiede nicht hinreichend, da entsprechende Hinweise auch bei mehr als zwei Dritteln der Stellungnahmen niedergelassener Diagnostiker fehlen und zumindest allgemeine Aussagen über das Vorhandensein einer klinischen Diagnose und Schlußfolgerungen zu Behandlungsbedarf und Reisefähigkeit davon nicht betroffen sein dürften.

Die Ergebnisse zeigen, daß in den polizeiärztlichen Attesten bei weniger Personen auf eine deutlich geringere Anzahl von Beschwerden verwiesen wurde, und nur bei einem geringen Prozentsatz der untersuchten Personen wurden klinische Störungen diagnostiziert. Dagegen nahm die Beschreibung von Beschwerden in Stellungnahmen niedergelassener Fachkollegen einen deutlich größeren Raum ein. Außerdem wurde in jeder Stellungnahme niedergelassener Diagnostiker das Vorliegen einer klinischen Störung festgestellt, dabei dominierten posttraumatische Störungen.

Die Darstellung der individuellen Vorgeschichte war in Stellungnahmen des Polizeiärztlichen Dienstes nicht nur deutlich kürzer als in jenen niedergelassener Kollegen, auch wurden traumatische Ereignisse seltener erwähnt. Diese Unterschiede sind so gravierend, daß sie durch die Abweichung im Bereich der Schweigepflichtsentbindungen nicht hinreichend erklärt werden dürften. Denn selbst in jenen polizeiärztlichen Attesten, in denen sowohl traumatische Ereignisse als auch Beschwerden beschrieben wurden, wurden diese nicht in

einen Zusammenhang gebracht. D.h. in polizeiärztlichen Attesten werden nicht nur dann keine posttraumatischen Störungen diagnostiziert, wenn entweder keine traumatischen Ereignisse oder keine Beschwerden festgestellt wurden, sondern entsprechende Diagnosen fehlen sogar dann, wenn sowohl traumatische Ereignisse als auch typische Beschwerden beschrieben wurden.

Außerdem entsprechen klinische Diagnosen von niedergelassenen Diagnostikern deutlich häufiger internationalen Qualitätsstandards als jene, die vom Polizeiärztlichen Dienst gestellt werden. Die wenigen Diagnosen des Polizeiärztlichen Dienstes sind durch das Fehlen üblicher klinischer Termini und durch einen Verzicht auf Standardisierung (ICD-10, DSM-IV) gekennzeichnet. Klinische Diagnosestellung nach internationaler Klassifikation macht durch die einheitliche Terminologie die inhaltliche Bedeutung der festgestellten Störung explizit und stellt damit eine von Fachkollegen geteilte Kommunikationsbasis dar. Dadurch werden Beschwerden, ihre Stärke und zeitliche Dauer, Prognosen und empfohlene therapeutische Maßnahmen transparent. Darüberhinaus berücksichtigen die Klassifikationssysteme einen allgemein anerkannten Forschungsstand zu einzelnen Störungen. Werden andererseits Störungen in einer nicht üblichen Terminologie beschrieben, bleibt unklar, welche Symptome die Störung kennzeichnen und damit auch, welche Beobachtungen im diagnostischen Gespräch gemacht worden sein müssen. Es können außerdem kaum Aussagen über Behandlungsbedarf und Prognosen gestellt werden. Diese Ungenauigkeit und Unbestimmtheit, die in Diagnosen des Polizeiärztlichen Dienstes häufig ist, macht ein Nachvollziehen klinischer Merkmale unmöglich und behindert den fachlichen Austausch über die Schlussfolgerungen, die aus der Diagnose gezogen werden.

Die geringe Güte der klinischen Diagnosen des Polizeiärztlichen Dienstes kommt zusätzlich darin zum Ausdruck, daß nach unseren Ergebnissen das sprachliche Verständnis zwischen Diagnostiker und zu

Untersuchendem in der polizeiärztlichen Untersuchung deutlich beeinträchtigt ist. Dabei bildet ein gutes Sprachverständnis die Voraussetzung für jede diagnostische Tätigkeit. Es ist nicht nachzuvollziehen, wie klinische Aussagen über Personen getroffen werden können, mit denen im Rahmen der Untersuchung eine sprachliche Verständigung kaum möglich ist, umso mehr, wenn psychische Störungen im Vordergrund stehen, bei denen der körperliche Befund in der Regel von untergeordneter Bedeutung ist. Klinische Diagnostik muß, um zu zuverlässigen Ergebnissen zu führen, in einer Sprache stattfinden, in der sich die zu untersuchende Person möglichst mühelos verständigen kann, bestenfalls in der Muttersprache. Sprachvermittlung im klinischen Kontext muß daher durch professionelle Dolmetscher geschehen. Angehörige oder Bekannte der zu untersuchenden Personen eignen sich aus Gründen der hohen Anforderungen an die Qualität der Übersetzung, wegen der zu erwartenden stark belastenden und/oder tabuisierten Inhalte, aufgrund von Schweigeverpflichtungen u.a. nicht für die Sprachvermittlung. Es kann nicht erwartet werden, daß die zu untersuchenden Personen im allgemeinen selbst in der Lage sind, die Bedeutung eines professionellen Dolmetschers für die klinische Untersuchung richtig einzuschätzen und dementsprechend einen professionellen Sprachvermittler zu engagieren und zu bezahlen. Die gängige Praxis, wonach Flüchtlinge selbst für die Sprachvermittlung im Rahmen der polizeiärztlichen Untersuchung sorgen müssen, beeinträchtigt daher in bedeutendem Umfang die Qualität der getroffenen klinischen Diagnosen und macht die daraus abgeleiteten Schlussfolgerungen nicht zuverlässig.

Die Analyse der Argumentationslinien trug wesentlich zur Klärung der systematischen Unterschiede zwischen Attesten des Polizeiärztlichen Dienstes und jenen von niedergelassenen Fachkollegen bei. Insgesamt sind die Argumentationen von niedergelassenen Diagnostikern in sich stärker konsistent und weniger widersprüchlich als jene des Polizeiärztlichen Dienstes,

die Argumentationen niedergelassener Diagnostiker lassen sich aus einem fachlich medizinisch-psychologischen Verständnis heraus gut nachvollziehen. Das Hauptargument der niedergelassenen Kliniker ist dabei die festgestellte klinische Störung, aus der sich ein häufig kontinuierlicher Behandlungsbedarf ergibt, der einer Abschiebung entgegensteht. Dagegen sind die Argumentationen in polizeiärztlichen Attesten unter medizinisch-psychologischen Gesichtspunkten in der Regel in sich widersprüchlich, nicht nachvollziehbar und unverständlich. Sinn machen diese Argumente nicht im klinischen Kontext, sondern nur in einem politischen Kontext, der die Durchsetzung der Abschiebung fordert. Erst unter Berücksichtigung dieses politischen Zweckes der polizeiärztlichen Untersuchung lösen sich die (klinischen) Widersprüche der polizeiärztlichen Argumentation, gleichzeitig scheint in diesem politischen Kontext die Vernachlässigung internationaler klinisch-diagnostischer Standards sinnvoll. Damit sind Mitarbeiter des Polizeiärztlichen Dienstes offenbar nicht vorrangig medizinisch oder psychologisch tätig, denn sie entfernen sich sowohl von medizinischen und psychologischen Kriterien als auch von einer wohlwollenden ärztlichen oder medizinischen Haltung. Stattdessen erfüllen sie fachfremde politische Aufgaben und werden so ihrem diagnostischen Auftrag nicht gerecht. Die beobachtete polizeiärztliche Argumentationsstruktur kennzeichnet sich durch eine Verleugnung des Vorliegens und/oder der pathogenen Bedeutung traumatischer Erlebnisse und durch eine Verneinung des Vorliegens klinischer Diagnosen. Innerhalb dieser Argumentationsstruktur, die dem übergeordneten

Zweck der Durchsetzung der Abschiebung dient, wurde folgende Hierarchie von Argumenten beobachtet:

1. Die zu untersuchende Person ist gesund.
2. Ist die zu untersuchende Person so schwer krank, daß ihre Störung nicht geleugnet werden kann, steht die Krankheit zumindest in keinem Zusammenhang zu traumatischen Erlebnissen, es besteht auch kein Behandlungsbedarf.
3. Kann nicht mehr geleugnet werden, daß Behandlungsbedarf besteht, kann dieser auch im Herkunftsland erfüllt werden.

Auf alle Fälle (mit einer Ausnahme) steht einer Rückführung ins Herkunftsland nichts im Wege.

Zur Beantwortung der Eingangsfrage: Um von der Abschiebung aufgrund einer akuten Gefahr für Leib und Leben ausgenommen zu werden, muß beim Vorliegen posttraumatischer Störungen das Erleiden traumatischer Ereignisse offenbar durch eine strafrechtliche Verurteilung der Täter bewiesen worden sein (wie in der einzigen Verneinung der Reisefähigkeit bei einer Frau, die in Berlin vergewaltigt wurde und die Täter anzeigte). Ansonsten wird von einer Abschiebung entsprechend der Argumente des Polizeiärztlichen Dienstes aus Gründen der Gefährdung von Leib und Leben offenbar nur dann abgesehen, wenn die abzuschiebende Person so krank ist, daß selbst für wenige Stunden (d.h. für die Dauer der Reise) eine akute Todesgefahr nicht gebannt werden kann.

**Tabellen:**

Tabelle 1: Zusammenfassung des Vergleichs

	Polizeiärztl. Dienst (24 Atteste für 26 Personen)		Niedergelassene Fachkollegen (47 Atteste für 26 Personen)	
	% der Personen	% der Atteste	% der Personen	% der Atteste
Traumat. Ereignisse erwähnt?	65% ja	66% ja	96% ja	71% ja
Klinische Diagnose	31% gestellt 69% verneint	33% gestellt	100% gestellt	100% gestellt
Internationale diagnostische Klassifikation (expliziter Verweis auf DSM bzw. ICD, analoge Terminologie, unklare Termini)		8 Personen mit Diagnosen: 25% analog 75% unklar		34% explizit 55% analog 11% unklar
Behandlungsbedürftigkeit?	19% bejaht 35% verneint 46% k.A., fehlende Diagnose		100% bejaht	
Reisefähigkeit?	96% bejaht 4% verneint	96% bejaht 4% verneint	58% verneint 42% k.A.	55% verneint 45% k.A.
Sprachverständigung		100% k.A.	36% muttersprachlich 23% Dolmetscher 41% k.A.	

Tabelle 2: Übersicht über Anzahl der Argumentationen

Argumentationslinie	Polizeiärztl. Dienst: (24 Atteste)	Niedergelassene: (45 Atteste)
1. Beschwerden sind nicht krankheitswertig.	14 (58% d. Atteste)	0
2. Symptome hängen nicht mit traumatischen Erlebnissen zusammen.	11 (46%)	0
3. Rudimentäre Alltagsbewältigung ist Zeichen hinreichender Gesundheit.	3 (13%)	0
4. Beschwerden können im Herkunftsland adäquat behandelt werden.	5 (21%)	0
5. Isolierte Fragestellung der Flug- und Reisefähigkeit.	6 (25%)	0
6. Traumatische Erlebnisse werden bagatellisiert.	6 (25%)	0
7. Diagnose einer krankheitswertigen Störung mit (kontinuierlichem) Behandlungsbedarf.	1 (4%)	45 (100% d. Atteste; bei 26 Personen)
8. Adäquate Behandlung ist im Herkunftsland nicht möglich.	1 (4%)	14 (31% der Atteste, bei 10 Personen, )
9. Sicherheit als Voraussetzung für Genesung, Symptomeinbrüche bei Belastungen wahrscheinlich.	1 (4%)	25 (56% der Atteste, bei 15 Personen)
10. Rückführung bedeutet erheblichen Nachteil für noch minderjährige Kinder.	0	2 (4% der Atteste, bei 2 Personen)

Am 3. Mai 2000 fand in den Räumen der Vertretung des Freistaates Bayern beim Bund in Berlin das 8. Migrationspolitische Forum „Alternativen zur Abschiebungshaft“ statt. Das Forum wurde vom Forschungszentrum für Internationales und Europäisches Ausländer- und Asylrecht in Konstanz veranstaltet (N. Weiß).

Auf eine Einführung durch Prof. K. Hailbronner folgte ein Referat zum Thema: „*Problematik und Intention des Modellversuchs Landesunterkunft für Ausreisepflichtige des Landes Rheinland-Pfalz (LURP)*“. Der Leiter des Amtes für Ausländerangelegenheiten und der Clearingstelle Rheinland-Pfalz für Flugabschiebung und Paßbeschaffung bei der Stadtverwaltung Trier, D. Martini-Emden, erläuterte die bisherigen Erfahrungen mit dem Modellversuch LURP. Hintergrund von LURP ist es, durch die Errichtung einer offenen Einrichtung für ausreisepflichtige ausländische Personen eine Alternative zur Abschiebehaft zu schaffen. Dort soll durch eine Kombination durch psychosozialer Betreuung und ausländerrechtlicher Beratung die Bereitschaft gefördert werden, bei der Paßbeschaffung mitzuwirken und letztendlich freiwillig auszureisen.

In diesen Modellversuch werden bis zu 100 Personen aufgenommen, für die eine vollziehbare Ausreisepflicht durchsetzbar ist, mit anderen Worten eine realistische Chance auf Beschaffung von Rückreisepapieren besteht.

Martini-Emden stellte die seit dem Start von LURP Ende 1999 gesammelten Erfahrungen dar. Demnach sind bislang 76 Personen für die Teilnahme am Modellversuch geeignet befunden worden, hiervon sind 34 Personen erschienen und nehmen am Modellversuch teil; der Rest ist untergetaucht. Von diesen 34 Personen hat bisher eine die freiwillige Ausreise angetreten. Insgesamt sei eine geringe Aufenthaltsfrequenz in den Einrichtungen zu beobachten. Es sei erstrebenswert, Menschen des betroffenen Personenkreises rascher als bisher in den Modellversuch zu integrieren, um frühzeitig einer hartnäckigen Identitätsverschleierung vorzubeugen.

Im Anschluß daran referierte P. Schatzer, Abteilungsdirektor für Auswärtige Beziehungen der internationalen Organisation für Migration, zum Thema: „*Freiwillige Rückkehr*“. Hier wies er auf den neuen Ansatz im niederländischen Rückkehrprogramm REAN hin, durch frühestmögliche Informationen eines Asylbewerbers – vom Zeitpunkt der Stellung des Asylantrages an – auf Rückkehrmodalitäten aufmerksam zu machen.

Das nächste Referat wurde von O. Root gehalten. Der amerikanische Wissenschaftler sprach über das „*Appearance Assitance Program: An Alternative to Detention for Noncitizens in U.S. Immigration Removal Proceedings*“. Dieses Programm wurde für diejenigen Einwanderungsgruppen entwickelt, die – trotz der großzügigen Inhaftierungspraxis in den USA – aus den unterschiedlichsten Gründen nicht inhaftiert werden können.

Das „*Appearance Assitance Programm*“ soll sicherstellen, daß die betroffenen Personen ihren Verpflichtungen im jeweiligen Verfahren nachkommen, also etwa zu Anhörungsterminen erscheinen oder sich der Abschiebung stellen. Zu diesem Zweck werden die betroffenen Personen nicht nur bei der Einreise erfaßt, sondern auch während des gesamten Verfahrens von Mitarbeitern des Programms aufgesucht und betreut. Dies wird durch eine umfassende, computergestützte Datenverarbeitung – die bei der zuständigen Einwanderungsbehörde nach wie vor nicht existent ist – ergänzt. Zu den Bestandteilen des „*Appearance Assitance Programm*“ gehört es auch, die Einwanderer über Abläufe und Details des Rechts- und Verwaltungsprozesses zu informieren.



Root trug vor, daß über 80 % der Teilnehmer ihre Beteiligung am Verfahren konstant halten. Es zeige sich, daß viele Leute – sobald ihnen die richtige Kombination aus Information, Unterstützung und begleitender Kontrolle angeboten werde – sich zur Mitarbeit entschließen.

Das Migrationspolitische Forum wurde mit einem Vortrag zur Holländischen Rechtslage beendet. A. H. Straatman erläuterte „*The Dutch Deportation Policy*“.

1998 erklärte die niederländische Regierung, zukünftig eine restriktivere Flüchtlingspolitik zu betreiben. Zu diesem Zweck wurde das Ausländergesetz und die Repatriierungspolitik überdacht und neu formuliert. Das neue Ausländergesetz wird zur Zeit parlamentarisch beraten und soll im Januar 2001 in Kraft treten. Ziel der Neuregelung ist es, die Verfahren zu verbessern und kürzere Verweilzeiten zu erreichen, um so zukünftigen Einwanderern eine faire Bewertung ihrer Chancen bereits zu einem frühen Zeitpunkt zu ermöglichen.

Die derzeitige durchschnittliche Verweildauer für Asylbewerber beträgt in den Niederlanden zwischen zwei bis drei Jahre. Die Rückführung wird mit jedem zusätzlichen Aufenthaltsjahr schwieriger, so daß es aus Sicht der niederländischen Regierung erforderlich ist, die Rückkehrentscheidung möglichst früh zu treffen. Bis September 1999 war die Einwanderungspolitik der Niederlande davon geprägt, daß abgelehnte Asylbewerber das Aufenthaltsrecht in den Niederlanden verloren und rechtlich zur Rückkehr in das Herkunftsland verpflichtet waren. Dabei ist man vorzugsweise auf freiwilliger Basis vorgegangen, behielt sich aber die Möglichkeit der zwangsweisen Rückführung vor. Diejenigen, die sich einer freiwilligen Rückkehr verweigerten, verloren den Anspruch auf soziale Leistungen. Nach geltendem holländischen Recht kann gegen die Verweigerung von Unterstützung Zivilklage eingeleitet werden.

Diese neue Rückführungspolitik wirft vor allem zwei Fragen auf:

1. Prinzipielle Erwägungen betreffen die Frage, ob eine Rückführung in bestimmte Länder zu einer bestimmten Zeit moralisch gerechtfertigt ist, wenn man die allgemeine Situation in diesen Ländern in Betracht zieht. Dies bezieht sich etwa auf Afghanistan, Angola, Burundi und Ruanda. Ausländer aus diesen Herkunftsstaaten werden nicht zurückgeführt, sondern erhalten einen vorläufigen Aufenthaltsstatus, der sie auch in den Genuß sämtlicher sozialen Leistungen versetzt. Einen solchen vorläufigen Aufenthaltsstatus erhalten auch diejenigen Ausländer, denen die Rückkehr aus anderen Gründen außerhalb ihres Einfluszbereichs nicht möglich ist. Die Rückführung wird in all diesen Fällen ausgesetzt, solange sich die Situation in den Herkunftsländern nicht gebessert hat.
2. Erwägungen praktischer oder technischer Natur beziehen sich auf Asylsuchende ohne Reisedokumente oder Identitätsnachweis, die nachgewiesenermaßen nicht bei der Ersatzdokumentenbeschaffung kooperieren und denen deshalb Sozialhilfeleistungen verweigert worden sind.

Die Mehrheit dieser Ausländer stammt aus Ländern wie China, Algerien, Ägypten, Irak, Iran, Nigeria oder Sri Lanka, die Rückführung nicht erleichtern oder zeitraubende Verfahren für die Beschaffung von Ersatzdokumenten vorsehen.

Bekanntlich wird ein Teil derjenigen, deren Unterstützungsleistungen beendet worden sind, ihren Aufenthalt in den Niederlanden illegal fortsetzen. Viele werden früher oder später nach dem Ausländergesetz inhaftiert werden, wenn sie im Rahmen polizeilicher Ermittlungen festgenommen werden. Von denjenigen wiederum, die nach dem Ausländergesetz festgenommen und inhaftiert worden sind, wird eine kleinere Zahl möglicherweise in die Herkunftsländer zurückkehren. Andere werden ausgewiesen; eine unbekannte Zahl erbittet möglicherweise in einem anderen europäischen Land Asyl.

Bis 1999 haben die niederländischen Behörden noch bestimmte Leistungen gegenüber diesen nicht kooperationswilligen Asylbewerbern erbracht. So wurde beispielsweise aktive Unterstützung bei der Beschaffung von Ersatzpapieren durch die zuständigen Botschaften geleistet. Das seit September 1999 angewandte neue holländische Rückführungsprogramm unterstreicht nachhaltig die eigene Verantwortlichkeit und Kooperationspflichtigkeit des einzelnen. Nach wie vor steht im Zentrum dieser Einwanderungspolitik die Erkenntnis, daß auf die Nichtzulassung als Einwanderer die rechtliche Pflicht zur unverzüglichen Ausreise folgt.

Sobald die Ablehnung rechtskräftig festgestellt worden ist und der Bewerber nicht freiwillig ausreist, werden sämtliche Sozialhilfeleistungen eingestellt. Dementsprechend wird das neue Ausländergesetz auch keine Rechtsschutzmöglichkeit gegen die Entscheidung vorsehen, die Unterstützungsleistungen einzustellen.

Auf der anderen Seite räumt die neue Ausländerpolitik einer regelmäßigen Kommunikation mit dem Bewerber während des gesamten Verfahrens hohe Priorität ein. Von der Einreise an sollen regelmäßige Treffen mit Beamten der Einwanderungsbehörde und Polizisten dem Ausländer nachhaltig die Erkenntnis vermitteln, daß die legale Einreise und der Status als anerkannter Einwanderer nicht das naturgegebene Ergebnis eines Bewerbungsprozesses ist und das die Ablehnung den Bewerber rechtlich zur sofortigen Ausreise aus den Niederlanden verpflichtet. Sobald es sich klar herausgestellt hat, daß ein Bewerber keine Zukunft in den Niederlanden haben wird, sind die Beamten dazu angehalten, ihm dies eindeutig klar zu machen, ihm dabei aber gleichzeitig sämtliche Unterstützung der Behörden bei der Rückführung in Aussicht zu stellen.

Diese Unterstützung wird im wesentlichen durch die International Organisation for Migration (IOM), aber auch durch spezifische, auf die Rückführung ausgerichtete Trainingsprogramme (zu denken ist an die

Vermittlung von Computerfähigkeiten, Fremdsprachen, etc.) vermittelt.

Im Rahmen dieser neuen Rückführungspolitik wurde die Kooperation mit IOM intensiviert. Auch das Budget und die Mitarbeiterzahl von IOM in den Niederlanden wurde ausgeweitet. Seit 1997 steigt die Zahl der mit Hilfe von IOM zurückgeführten Menschen stetig an.

*Straatman* ging dabei im einzelnen zunächst auf die verschlechterten Bedingungen für Asylbewerber in den Niederlanden ein. Dies solle, wie er unumwunden zugab, die Attraktivität der Niederlande als Fluchtland verringern.

Im weiteren Verlauf seiner Ausführungen erläuterte er die rigide Abschiebungspolitik des Königreichs. Dabei spielt die Abschiebehaft eine zentrale Rolle. Gleichzeitig sei die gesetzliche Regelung bemüht, menschenrechtlichen Mindestanforderungen genüge zu tun.

Die hochkarätig besuchte Veranstaltung erbrachte intensive *Diskussionen* über die in den Vorträgen angesprochenen Fragestellungen, mit denen eine verstärkte freiwillige Rückkehr erreicht werden soll. Die Ausländerbeauftragte des Landes Berlin, *B. John*, sprach sich für eine Ergänzung von Paragraph 55 Abs. 3 AuslG um die Passage „oder die nicht freiwillig zurückkehren können“ aus. In Verbindung mit einer hierzu zu erstellenden Länderliste erschien es ihr so möglich, nach der neuen Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts, die zur obligaten Duldung führt, mit der Situation fertig zu werden. Daß es sich hierbei um einen Wunsch der Praxis handle, wurde von *Martini-Emden* bestätigt. Gegenargumente wurden nicht nur vom Vertreter des Bundesministeriums des Innern, sondern auch von *G. Renner*, Vorsitzender Richter am HessVGH, vorgebracht. Der vorgeschlagene Weg führe zu einer neuen Klassifizierung und schaffe eine weitere Aufenthaltskategorie und werte letztlich auch das Institut der Duldung auf. *Hailbronner* ergänzte, die Diskussion erinnere ihn an diejenige, die bei der Novellie-

rung des Asylbewerberleistungsgesetzes geführt worden sei. Letztendlich werde sich das Kriterium der Zumutbarkeit als entscheidend herausstellen.

Insgesamt wurde betont, daß in diesem Bereich ein Gesamtkonzept unerlässlich sei, um eine sowohl für die Flüchtlinge wie für die deutsche Gesellschaft erträgliche Lösung zu finden. Es müßten klare Signale zur Rückkehr ausgesendet werden. *John* unterstrich, daß die deutsche Politik in diesem Bereich auf einer Lebenslüge aufbaue und den Flüchtlingen nur Perspektivlosigkeit anbiete.

**Ein Jahrhundert Minderheiten- und Volksgruppenschutz, Tagung der Studiengruppe für Politik und Völkerrecht / Kulturstiftung der deutschen Vertriebenen vom 15. – 17. März 2000 in Bonn (F. Brinkmeier)**

Das ausklingende Jahrhundert wurde zum Anlaß genommen, eine Bilanz des Minderheiten- und Volksgruppenschutzes in den vergangenen 100 Jahren zu ziehen. Gegen Ende des 19. Jahrhunderts hatte sich in Europa weitgehend der moderne Nationalstaat durchgesetzt. Dieser war zentralistisch ausgerichtet und im Grundsatz gegen die Fortexistenz nationaler und ethnischer Minderheiten gerichtet. Das folgende 20. Jahrhundert war daher in starkem Maße von Benachteiligungen, Unterdrückungen und Vertreibungen von Minderheitenangehörigen gekennzeichnet. Eine brutale Ausprägung dieser staatlichen Bestrebungen stellen die jüngsten Fluchtbewegungen auf dem Balkan und die „ethnischen Säuberungen“ im Kosovo dar. Mit Blick auf die vielfachen Vertreibungen des nun vergangenen Jahrhunderts kann festgestellt werden, daß sich der nationalstaatliche Gedanke des 19. Jahrhunderts keineswegs als friedensstiftendes Ordnungsprinzip erwiesen hat.

Daß die Veranstaltung ein Problemfeld von brennender Aktualität aufgriff, betonte im Namen des Bundesministeriums des Inneren MinDirig *Frank Willenberg*. Die Bundesregierung werde daher Tagungen wie diese auch weiter im Rahmen ihrer Möglichkeiten fördern.

Professor Dr. *Gilbert H. Gornig* zeigte in seinem Vortrag zu dem Thema „*Die Definition des europäischen Minderheitenbegriffs und der Minderheitenrechte aus historisch-völkerrechtlicher Sicht*“, daß für „Minderheiten“ bis heute keine allgemein anerkannte Umschreibung oder Definition existiere. Es habe sich im Völkerrecht die Erarbeitung einer allgemeingültigen Definition des Begriffes der Minderheit weit schwieriger erwiesen, als die Definition der eigentlichen Rechte von Minderheiten. Eine Definition sei jedoch unerlässlich, um den durch Minderheitenrechte begünstigten Personenkreis zu bestimmen. Minderheiten könnten sich zwar auch auf Menschenrechte im allgemeinen berufen, dennoch reichten allein die Rechte auf Gleichbehandlung

mit der Angehörigen der Mehrheitsbevölkerung im Staat nicht zur Entfaltung der Minderheit an sich aus. Minderheiten müssten als Gruppe in bestimmten Lebensbereichen besser behandelt werden, damit sie als Minderheit in einem Staat fortexistieren können.

Gerade auf diesen Umstand führte Professor Gornig die vorsichtige und zurückhaltende Staatenpraxis auch in den Organen der Vereinten Nationen bezüglich einer Definition zurück:

Die Staaten scheuen sich naturgemäß vor den Pflichten, die aus positiver Diskriminierung erwachsen.

Nach Auffassung von Professor Gornig umfasst eine allgemeingültige Definition der Minderheit und Volksgruppe objektive und subjektive Elemente und muß sich an Art. 2 und 27 IPbPR, die Charta der Volksgruppenrechte und die Erklärung der Generalversammlung der Vereinten Nationen über die Rechte von Personen, die nationalen oder ethnischen, religiösen und sprachlichen Minderheiten angehören, anlehnen. Zu den objektiven Kriterien gehören seiner Meinung nach einheitliche religiöse, ethnische, sprachliche Merkmale, eine numerische Inferiorität, die machtmäßige Unterlegenheit im Staat, gewisse historische Stabilität auf dem besiedelten Gebiet, die Staatsangehörigkeit des Mehrheitsstaates und ein völkerrechtswidriger Akt, durch den die Gruppe unfreiwillig zu einer Schicksalsgemeinschaft einer Minderheit geworden ist.

Zu den subjektiven Kriterien gehören dabei das Zugehörigkeits- und Solidaritätsgefühl mit der Gruppe.

Der sich daran anschließende Vortrag von Herrn Prof. Dr. Dieter Blumenwitz beleuchtete das Thema „*Minderheitenschutz nach dem Ersten und Zweiten Weltkrieg – Ein Rechtsvergleich unter besonderer Berücksichtigung der deutschen Minderheit in Polen*“.

Professor Blumenwitz verglich die Situation der deutschen Volksgruppe in Polen in der

Zeit nach dem Ersten Weltkrieg mit der heutigen Lage. Er stellte die verschiedenen einschlägigen Rechtsgewährleistungen zum Schutze der Minderheiten nach der Gründung des Völkerbundes im Jahre 1920 und nach 1945, insbesondere den deutsch-polnischen Nachbarschaftsvertrag vom 17. Juni 1991, vor. Er erläuterte sowohl die materiellen Inhalte und Gewährleistungen der verschiedenen Verträge wie auch die vorgesehenen Organe zur Verifikation der Minderheitengruppe und die Rechtsmechanismen zur Durchsetzung der Rechte. Der Vortrag ergänzte den vorangehenden insoweit, als es um die Frage ging, welche Instanz im Einzelfall befugt ist, die Existenz und Zugehörigkeit des einzelnen zu einer Minderheit verbindlich festzustellen. Bedenken äußerte er im Hinblick auf das in Art. 38 Abs. 3 niedergelegte und von polnischer Seite ausbedungenen Kündigungsrecht des Vertrages und der darin gewährleisteten Volksgruppenrechte nach einer zehnjährigen Laufzeit. Anders als zur Völkerbundzeit seien Minderheiten- und Volksgruppenrechte heute in bilateralen Verträgen festgelegt. Er wies in diesem Zusammenhang auf die Beitrittsverhandlungen der Staaten des östlichen Europas zur Europäischen Union als Hauptgarant des Minderheitenschutzes hin, da beitriftswillige Staaten schon im Vorfeld die rechtlichen Grundlagen zum Minderheiten- und Volksgruppenschutz zu legen haben.

Abschließend ging er auf die Arbeit der Europäischen Union an einer Grundrechtecharta ein, in welcher seiner Auffassung nach ebenfalls der Minderheitenschutz zu verankern und – eventuell im Zusammenhang mit den Freizügigkeitsregelungen – ein Recht auf Rückkehr und Heimat zu berücksichtigen sei.

Den ersten Tagungstag schloß der Vortrag von Herrn Dr. Zsolt K. Lengyel vom Ungarischen Institut der Universität München zu dem Thema „*Deutsche und Magyaren als Minderheiten im politischen System Rumäniens 1918 – 1989*“ ab. Sehr anschaulich

stellte er die Situation der Minderheiten und die Lebenswirklichkeit in den verschiedenen politischen Systemen Ungarns seit Beginn des Jahrhunderts dar. Die einander ablösenden unterschiedlichen politischen Systeme Rumäniens führten zu einer einseitigen Förderung des nationalen Mehrheitselementes in Gesellschaft, Verwaltung, Wirtschaft und Kultur. Durch die assimilierende Praxis wurde eine eigenständige Entwicklung der zwischen 30 Prozent (1930) und 10 Prozent (1992) umfassenden nicht-rumänischen Bevölkerungsanteile verhindert. Viele Angehörige der Minderheiten versuchten dem seit den siebziger Jahren wachsenden Druck mit Auswanderung zu begegnen, bevor die politische Wende im Jahre 1989 einen weitgehenden Exodus einleiten sollte.

Den zweiten Tagungstag eröffnete der Ostrechtsexperte Prof. Dr. Boris Meissner mit seinem Beitrag *„Entwicklung und Bedeutung der Kulturautonomie in Estland. Ein Modell?“*. Er stellte die Situation der deutschen und jüdischen Minderheiten zu Beginn dieses Jahrhunderts und das in vielen Bereichen auch heute noch vorbildliche System der Kulturselbstverwaltung der in Estland lebenden Deutschen und Juden vor der Besetzung durch Russland im Jahr 1940 dar. Die Hauptaufgaben der von der deutschen und der jüdischen Bevölkerung Estlands wahrgenommenen Kulturselbstverwaltung waren die Organisation, Verwaltung und Überwachung der muttersprachlichen Bildungsanstalten. Den Nationalitäten wurde eine eigene Behörde zur Wahrung ihrer Interessen zur Seite gestellt. Dieses System wurde von der Minderheit selbst getragen, mußte aber auch weitgehend selbst finanziert werden. Unabdingbar für das Funktionieren dieses Modells sind daher ein hoher kultureller Stand und eine gute wirtschaftliche Lage der Minderheit. Das Modell erfüllte die Erwartungen sowohl der Minderheit wie auch der Mehrheit. Nahtlos an diesen Rückblick schloß sich der Beitrag von Prof. Dr. Henn-Jüri Uibopuu zum Thema *„Minderheitenschutz in Estland seit der Selbständigkeit“* an. Seit

an. Seit der Unabhängigkeit im Jahre 1991 stellt die russische Bevölkerung, welche massenhaft aus dem Raum der Sowjetunion angesiedelt worden war und die Bevölkerungszusammensetzung in damals Estnische Sozialistische Sowjetrepublik radikal veränderte, die zahlenmäßig größte Gruppe der Minderheiten dar. In Estland sind die Bemühungen stark, einen umfassenden Minderheitenschutz sowohl rechtlich wie auch in der Praxis zu gewährleisten. So sind die Gewährleistungen der EMRK allen in Estland lebenden Personen vorbehalten. Das größte Problem der estnischen Minderheitenpolitik wird in der Zukunft das heikle Verhältnis zu Russland und die Einflussnahme russischer Politiker sein.

Wie können also wirksame staatliche Maßnahmen und Modelle zum Schutz von Minderheiten aussehen? Das Thema der Kulturautonomie wurde durch den Beitrag *„Minderheiten zwischen Segregation, Integration und Assimilation. Zur Entstehung und Entwicklung des Modells der Kulturautonomie“* von Prof. Dr. Stefan Oeter fortgeführt. Er stellte zunächst die theoretischen Optionen der Mehrheit in einem Staat im Umgang mit Minderheiten dar. Staatliche Modelle können arrogant totalitär eine Assimilierungspolitik verfolgen, die den Untergang, das Verschwinden und die Isolierung einer Minderheit zur Folge hat. Das andere Extrem, die reine Absonderung der Minderheitsangehörigen zum Schutz ihrer Kultur, die Segregation, die zielgerichtete Gleichstellung und Ghettoisierung ist ebenfalls abzulehnen. Eine staatliche Minderheitenpolitik kann jedoch auch – als vermittelndes Modell – auf Integration zur Aufhebung von Diskriminierungen abzielen. Es muß ein Vertrauensverhältnis zwischen staatlichen Stellen und Minderheitenangehörigen entstehen. Dies ist in zentralistisch ausgerichteten Systemen, die Minderheitenpolitik nicht als Angebot sondern Zwang und Bevormundung verstehen, kaum möglich. Dagegen stellt die Gewährung einer gewissen Kultur- und Personalautonomie, in der die Politik in

Minderheitenfragen an die Angehörigen einer Minderheit selbst delegiert wird, wohl die beste Alternative dar.

Professor Oeter machte insoweit deutlich, daß Autonomie nicht zwangsläufig mit der Sezession der Minderheitengruppe, dem Verlust territorialer Souveränität und damit einhergehender Gefahr einer Destabilisierung eines Staates verbunden ist. Dazu führte er verschiedene Möglichkeiten und Beispiele aus der Staatenpraxis auch der vormodernen Zeit und dem 19. Jahrhundert an. Aber auch im modernen Europa existieren interessante Spielarten eines institutionalisierten, subsidiären und dezentralisierten Minderheitenschutzes im Rahmen einer Kulturautonomie.

Zum Thema „*Der Minderheitenschutz vor dem Ständigen Internationalen Gerichtshof*“ referierte Priv. Doz. Dr. Dr. Michael Silagi. Er stellte das Rechtsschutzsystem des Völkerbundes seit den 20er Jahren dar und wertete die – wenigen – Entscheidungen des Ständigen Gerichtshofes zu bestimmten Aspekten des Minderheitenschutzes aus. Die Urteile und auch Gutachten konnten nicht durchgesetzt werden und blieben deshalb oft unbeachtet. Auch die Komplexität und Widersprüchlichkeit der Rechtsprechung des Gerichtshofes wurde als sehr unbefriedigend empfunden. Herr Silagi bedauerte, daß nur eine sehr kleine Anzahl von Minderheitenfällen einer gerichtlichen Überprüfung unterworfen wurde. Dies sei darauf zurückzuführen, dass nur Staaten – nicht die betroffene Minderheit – klagebefugt waren und Staaten damals – wie auch heute – vor Klagen gegen andere Staaten zurückschreckten.

Anschließend führte Herr Prof. Dr. Dietrich Murswiek mit seinem Vortrag in das Thema „*Das Verhältnis des Minderheitenschutzes zum Selbstbestimmungsrecht der Völker*“ und eine sehr kontroverse Diskussionsrunde ein. Nachdem er beide völkerrechtlichen Instrumentarien und die Begriffe Minderheit und Volk definiert und voneinander abgegrenzt hatte, untersuchte er

das Verhältnis der beiden Instrumente zueinander. Unter Berücksichtigung des in die Abwägung einzubeziehenden Rechtes der Staaten auf Souveränität und der Gefahr der Destabilisierung bei Desintegration stellte er die anschließend heftig diskutierte These auf, daß sich aus dem Minderheitenschutzrecht ein völkerrechtlicher Anspruch auf Kulturautonomie ergebe. Ob sich dies in den praktischen politischen Bemühungen auch niederschlagen wird, ist zweifelhaft. Zukunftsweisend ist die Erkenntnis, daß das Völkerrecht den Eigenwert der ethnischen Identität anerkennt und die Existenz der Völker und Volksgruppen auf ihrem traditionellen Territorium garantiert

Den zweiten Tagungstag schloß der Beitrag von Frau Dr. Elisabeth Sándor-Szalay, welche zu dem Thema „*Minderheit – ein permanentes Konfliktpotential? Ein Mythos auf mitteleuropäischer Sicht*“ sprach. Sie plädierte für flexible Formen des Minderheitenschutzes, weil endgültige und perfekte Lösungen im östlichen Europa die speziellen Eigenheiten, Traditionen, Erfahrungen und Interessen der Minderheiten nicht berücksichtigen können und zu neuem Konfliktpotential werden.

Den dritten Tag eröffnete Herr Falk Lange, Berater des Hochkommissars für nationale Minderheiten, als Referent zum Thema „*Minderheiten und die OSZE – Die Rolle des OSZE – Hochkommissars für Fragen der nationalen Minderheiten*“. Diesen beschrieb er als ein Instrument zur „Konfliktverhütung zum frühestmöglichen Zeitpunkt“. Er erläuterte das erst seit 1993 existierende Amt und dessen auf nationaler Ebene weniger bekannte Tätigkeit auf internationaler Ebene. Der Hochkommissar des OSZE stellt ein politisches Instrumentarium der „stillen Diplomatie“ dar, welches unparteilich, vertraulich und kooperativ den Schutz der Minderheiten in allen OSZE-Staaten zu fördern und Konflikte interethnischer Kultur durch frühzeitige

Vermittlung zwischen Staat und Minderheit zu verhindern versucht.

Die Tagung klang mit einer Podiumsdiskussion und anschließender Schlussdiskussion zu dem Thema „*Minderheitenschutz versus Vertreibung, Deportation und ethnische Säuberung*“ aus. Im Einführungsreferat von Prof. Dr. *Udo Fink* erläuterte er zunächst den materiellen Gehalt und den Anwendungsbereich der wichtigsten völkerrechtlichen Normen und betonte die herausragende Bedeutung dieses Themas für das 20. Jahrhundert, welches auch als „Zeitalter der Vertreibungen“ bezeichnet werden kann. Minderheitenschutz ist vornehmlich auf die Gewährung von Individualrechten gerichtet und grenzt sich dadurch auf vom Selbstbestimmungsrecht der Völker und Volksgruppen ab. Der Einzelne soll seine Menschenrechte in einem Staat nicht aufgrund der Zugehörigkeit zu einer Minderheit verlieren. Dabei besteht auch ein ganz enger Zusammenhang zwischen dem Schutz von Minderheiten und dem Verlust der angestammten Heimat. Minderheiten sind nur dann in der Lage, ihre Identität zu wahren, wenn sie in ihrem angestammten Siedlungsgebiet verbleiben. Der Minderheitenschutz bietet daher neben dem Selbstbestimmungsrecht der Völker und den Menschenrechten die Grundlage für ein Recht auf Rückkehr in die angestammten Heimatgebiete.

Anschließend nahmen die Diskussionsteilnehmer auf dem Podium und auch die Tagungsteilnehmer die Gelegenheit wahr, zu verschiedenen Aspekten und der aktuellen Minderheitensituation in verschiedenen Staaten in Osteuropa Stellung zu nehmen. Frau *Adelheid Feilcke-Tiemann* und Frau *Spasovska* von der Deutschen Welle gaben ihre Eindrücke aus dem Kosovo respektive Bosnien-Herzegowina wider und nahmen eine Einschätzung der jeweiligen politischen und gesellschaftlichen Entwicklungen vor. Beide kamen insofern zu dem eher ernüchternden Ergebnis, daß erst nach einem langfristigen Prozeß des Abbaues von Haß- und Dominanzgefühlen, der mentalen Veränderungen zu Toleranz und friedlichem Mitein-

ander ein Stabilisierung der Situation eintreten könne.

Prof. Dr. hab. *Slawomir Teclaw* erörterte die Minderheitensituation in Weißrußland, wo man 141 Minderheitengruppen zählt, von denen Russen, Polen, Ukrainer und Juden die größten Gruppen bilden. Viele Angehörige von Minderheitengruppen wanderten vor allem in der Nachkriegszeit ein. 1992 wurde ein Minderheitengesetz verabschiedet, das nach Auffassung von Professor *Teclaw* den völkerrechtlichen Anforderungen genügt, indem es staatliche Hilfen für den Erhalt von Sprache und Kultur regelt und die Gestaltung des Bildungswesens durch die Nationalitäten selbst gewährleistet.

Frau Dr. *Sándor-Szalay* gab einen Einblick in die gegenwärtige Minderheitensituation in Ungarn, wo 13 Minderheitengruppen anerkannt sind, außerdem eine hohe Zahl von Flüchtlingen aus Rumänien und dem ehemaligen Jugoslawien leben. Zur Zeit leben schätzungsweise 200.000 Deutsche in Ungarn, obwohl sich nur 30.000 im Jahre 1990 als Deutsche bekannt haben. Hier dürfte die nach dem Krieg und Vertreibung einsetzende Zwangsmagyarisierung der Verbliebenen, die zur Änderung von Personennamen und der Vermeidung der deutschen Sprache führte, nachwirken. Das 1993 beschlossene Minderheitenschutzgesetz orientiert sich an internationalen Normen, doch bestehen Defizite im Hinblick auf die Selbstverwaltung der Minderheiten auf nationaler Ebene.

Prof. *Oeter* rief angesichts der Schrecken des Balkankrieges noch einmal die Gefahr des erwachten Nationalbewußtseins in Erinnerung. Die Ideale des Nationalstaates seien wesentliche Gründe für Vertreibung und ethnische Säuberung. Er zitierte die bereits 1867 von Lord Acton, einem alteuropäischen englischen Aristokraten und Kritiker des Nationalstaatsgedankens geäußerte Meinung, daß Vertreibung und Völkermord eine Konsequenz des Nationalstaates bilden. Eine prophetische Sicht im Hinblick auf die Erfahrungen der kommenden 130 Jahre. Er plädierte daher für

den stärkeren Respekt des Völkerrechts und der Menschen- und Minderheitenrechte. Auch sollten die Vorteile einer polyethnischen Gesellschaft stärker in das öffentliche Bewußtsein gerückt werden.

So wurde auch in der abschließenden Schlußdiskussion noch einmal die These aufgestellt, daß nicht allein die Konzeption des Nationalstaates die Minderheiten zu einem Problem machen. Es stelle sich vielmehr die Frage, ob nicht die den Nationalstaat tragende Mehrheit das eigentliche Problem darstelle. Als Ziel müsse eine dezentrale Kulturautonomie, ausgerichtet auf die individuellen Bedürfnisse einer Minderheit, angestrebt werden und die Einsicht der Mehrheit im jedem Staat geschärft werden, daß die Gewährung von Kulturautonomie der Minderheit und der Mehrheit zum allgemeinen öffentlichen Wohl gereicht.

Die Tagung hat durch die Sachkenntnis und das Engagement der Referenten sowie auch der Auswahl der behandelten Themen viele neue Aspekte des Minderheitenschutzes und dessen Perspektiven eröffnet. Die Themenbereiche Kulturautonomie und Entwicklung der Minderheitenrechte im letzten Jahrhundert zogen sich dabei wie rote Fäden durch die Tagung. Die Brückenfunktion und die gesellschaftliche Bedeutung von Minderheiten im Staat und zwischen Staaten wurde wiederholt hervorgehoben. Die interessanten und äußerst lebhaften Diskussionen haben die Aktualität des Themas bewiesen. Die Tagung stellt einen wichtigen Beitrag zum Minderheitenschutz in Europa dar.

Der Arbeitsstab Globale Fragen des Auswärtigen Amtes veranstaltete sein Drittes Forum zum Thema **Gleichstellung in Politik, Gesellschaft und Wirtschaft** im neuen Gebäude des Auswärtigen Amtes am Werderschen Markt in Berlin am 8./9. Mai 2000 (F. Brinkmeier)

Das Forum Globale Fragen des Auswärtigen Amtes wurde am 28. April 1999 vom Bundesminister des Auswärtigen ins Leben gerufen, um eine ständige Plattform für die umfassende, auch streitige Behandlung von globalen Fragen anzubieten. Damit der angestrebte Dialog auch inhaltliche Substanz besitzt und die Praxis gebührend Berücksichtigung findet, wurde auch zum dritten Forum Globale Fragen zum Thema Gleichstellung ein weitgefäster Teilnehmerkreis aus Vertretern der Kirchen, NGOs, Stiftungen, Unternehmern, Universitäten und Medien eingeladen.

Der Zeitpunkt war gut gewählt: Im Juni fand in New York eine Sondertagung der Generalversammlung der UN statt. Dort

sollten die bei der Umsetzung der im Rahmen der in Peking 1995 beschlossenen Ziele des Aktionsprogrammes „Beijing Plattform for Action“ erreichten Fortschritte überprüft werden. Es sollte bereits im Rahmen des Forums Globale Fragen eine kritische Bestandsaufnahme der Entwicklungen im Bereich der Lage der Frauen national und weltweit stattfinden.

Das Forum wurde nach einer Begrüßung durch MinDir. Dr. G. Altenburg aus dem Auswärtigen Amt und der Eröffnung durch Staatsminister Dr. L. Volmer mit einer Rede von der UN Vize-Generalsekretärin und Spezialberaterin für Geschlechterangelegenheiten und Förderung von Frauen A. King eingeleitet. Sie sprach zum Thema Geschlechterfragen und erläuterte



einige praktische Problemen bei der Umsetzung der Ziele des Aktionsprogrammes. Sie führte als einen Grund die langwierigen Verhandlungen der insgesamt 136 beteiligten Staaten an und äußerte die Hoffnung, daß das im Oktober 1999 durch die Generalversammlung verabschiedete Zusatzprotokolls zur CEDAW, das ein Individualbeschwerderecht für Frauen und Frauengruppen vorsieht, bald von vielen Staaten ratifiziert wird und in Kraft treten wird. Damit könne ein effektiverer Schutz der elementarsten Frauenrechte erreicht werden.

Das erste Panel fand zum sehr kontrovers diskutierten Thema „*Gleichstellung in Politik und Wirtschaft - ‚Best Practice‘ auf dem Vormarsch?*“ statt. Einführend stellte die Pressesprecherin Deutsche BP AG Dr. C. Braun das in der multinationalen Ölgesellschaft BP praktizierte Frauenförderprogramm vor, das unter der Bezeichnung „Diversity“ dieselbe Strategie verfolgt. Durch gezielte Einbindung des Top Managements und der Durchführung von Schulungen und Assessment-Centern für Männer und für Frauen sollen beide Geschlechter gezielt auf die neue Rolle von Frauen in Führungspositionen vorbereitet werden. Dabei ist die Gesamtstrategie auf die jeweiligen Länder zugeschnitten, konkrete Ziele werden klar formuliert und auch eigene Budgets für das Programm bereitgestellt. Damit sei bei BP bereits ein Kulturwandel zu vermerken, der jedoch, wie jede Veränderung, noch etwas Zeit benötige. Sowohl H. Schulz, Vorsitzende des Deutschen Frauenrates, als auch P. Roth, Vorsitzende des Bundestagsausschusses für Menschenrechte und Humanitäre Hilfe, stellten die Verschwendung der „menschlichen Ressource“ Frau dar. Es werden immer noch über 90 % der Führungspositionen in Politik und Wirtschaft von Männern beansprucht. Vielen höchstqualifizierten Frauen werde faktisch die Aufstiegsmöglichkeit und damit die Möglichkeit einer verantwortungsvollen Mitgestaltung der Gesellschaft verweigert. Es bedürfe weiterer aktiver Maßnahmen von Seiten der Politik zur Förderung von Frauen, auch die Einführung weiterer Frauenquoten. Außerdem wurde der

Vorschlag von Frauenorganisationen vorgestellt, in einem Gesetz die Vergabe von öffentlichen Aufträgen von der Frauenquote im Unternehmen abhängig zu machen. J. Hagedorn vom Bundesverband der Arbeitgeberverbände stellte dagegen fest, daß Unternehmen Zwangseingriffe von der Politik scheuten und bei weiterer Reglementierung eine Abwanderung von Betrieben zu befürchten sei. Frauenförderung und Maßnahmen zur Gleichberechtigung in privaten Wirtschaftsunternehmen müssten auf freiwilliger Basis und im Konsens von Arbeitgebern, Angestellten und Betriebsrat erfolgen. Viele Stimmen aus dem Teilnehmerkreis bezweifelten das konkrete Bemühen der Wirtschaft auf der Grundlage der Freiwilligkeit und forderten konkrete gesetzliche Vorgaben und politischen Druck, um den Prozeß der Gleichstellung der Frau zu beschleunigen.

Das zweite Panel zum Thema „*Umwelt und Entwicklung: ‚Mainstreaming‘ auf dem Prüfstand*“ war von MinDir. Dr. M. Hofmann vom Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, A. Linck von der Heinrich-Böll-Stiftung, J. Maier von der Projektstelle Umwelt und Entwicklung und Dr. C. Wichterich vom NRO-Frauenforum durch hochkompetente Podiumsgäste besetzt. Zunächst war der Begriff des „Mainstreaming“ zu definieren und anschließend in den Kontext zu den im Titel genannten Problembereichen Umwelt und Entwicklung zu setzen.

Hinter dem etwas unverständlich anmutenden Begriff verbirgt sich die *Strategie der systematischen Integration einer Geschlechterperspektive in alle Lebensbereiche*. Der Grundgedanke des Konzepts ist einfach: Da die Ausgangsbedingungen für Frauen und Männer im Regelfall nicht gleich sind, wirken sich Maßnahmen je nach Geschlecht unterschiedlich aus. Im Einzelfall können sie Ungleichheit durch indirekte Diskriminierung sogar verstärken. Daher muß bei jeder Statistik, jeder Analyse, jeder Entscheidung, jeder Regierungsmaßnahme gesondert geprüft werden, wie Frauen und Männer dadurch betroffen werden. Im Er-

gebnis müssen nicht nur diskriminierende Folgen vermieden werden, sondern alle Gesetze, Verordnungen, Programme und Maßnahmen sollten so zugeschnitten sein, daß sie bestehende Ungleichheit überwinden helfen.

Es wurde betont, daß das konkrete Konzept in seiner potentiellen Wirkung nicht zu unterschätzen sei. Die praktische Umsetzung des Konzepts erfolgt in fünf Schritten:

1. Zunächst ist ein Problem nie in geschlechtsneutraler Weise zu definieren, da dies zur Verkenning geschlechtsspezifischer Unterschiede führen kann.
2. Anschließend ist es auf seine geschlechtsspezifischen Auswirkungen hin zu analysieren.
3. Voraussetzung für eine solide Analyse ist das Sammeln von Daten und Statistiken, die nach Geschlecht und Alter differenziert sind.
4. Gender Mainstreaming ist in Form von beratenden Stellen, also beispielsweise durch Frauenbeauftragte, Frauenministerien, Stellen zur Frauenförderung, zu institutionalisieren.
5. Die Beteiligung und ein aktives Mitspracherecht von betroffenen Frauen ist bereits im Planungsstadium von Projekten sicherzustellen.

Die Diskussion über den Begriff und die Strategie „Mainstreaming“ wurde von den Teilnehmern und Teilnehmerinnen des Forum lebhaft aufgenommen und vor allem deren Umsetzung und Anwendung im Bereich Umweltschutz und Entwicklung sehr kontrovers debattiert.

Der zweite Tag des Forums wurde durch die Reden von Bundesfrauenministerin Dr. C. Bergmann und von Dr. N. Heyzer, Vorsitzende von UNIFEM, eröffnet. Frau Bergmann stellte die Bedeutung der Frauenfrage als Querschnittsthema in allen gesellschaftlichen Bereichen heraus. Die Regierung müsse daher jede ihrer Tätigkeiten in der Auswirkung auf Frauen evaluieren. Als weiteres Ziel der Regierungsarbeit stellte sie die Verabschiedung eines Gleichstellungsgesetzes in Aussicht. Darin seien bei-

spielsweise verbindliche Regelungen zur Gleichstellung im öffentlichen Dienst mittels sogenannter „einzelfallbezogener Quoten“ und Festlegung der Kompetenzen von Gleichstellungsbeauftragten vorgesehen. Außerdem sei ein Aktionsprogramm der Bundesregierung auf den Weg gebracht worden, daß sich speziell auf berufsbezogene Gleichstellung beziehe. Das ehrgeizige Programm sehe vor, daß bis 2005 der Anteil von Frauen an den Studiengängen Maschinenbau, Technik und Informatik auf 40 % gebracht werde. Dadurch solle schon in Schulen das Interesse von Mädchen an diesen Gebieten geweckt werden. Auch die Themen „Vereinbarkeit von Familie und Beruf“, die Bekämpfung von häuslicher Gewalt und das Problem des grenzüberschreitenden Frauenhandels bildeten Schwerpunkte der Regierungstätigkeit.

Frau Heyzer stellte noch einmal die bildhafte Bedeutung der in Peking entwickelten Strategie des „Mainstreaming“ heraus. Hinter dem Begriff steht nicht die Relativierung auf ein Mainstream-Niveau, sondern die Vorstellung, daß durch ein Zusammenfließen von männlichen und weiblichen Kräften die Gesellschaft – wie ein Fluß – tiefer und kräftiger werde. Zur Erreichung des Ziels sei die Armut von Frauen, deren mangelnde politische Partizipation und das niedrige Bildungsniveau zu beseitigen. Dafür müßten politische Maßnahmen und gezielte Frauenförderung betrieben, spezielle Frauenförderfonds errichtet und vor allem die Marktstrukturen verändert werden. Durch Transformierung der makroökonomischen Rahmenbedingungen soll der Zugang von Frauen zur wirtschaftlichen Betätigung ermöglicht werden. Durch wirtschaftliche Betätigung könne Frauen der Weg zur Unabhängigkeit eröffnet werden.

Das dritte Panel zum Thema „Konfliktprävention – Spezifische Rolle der Frau?“ wurde durch C. Müller vom Auswärtigen Amt eröffnet. Sie verlas die von Frau M. Vogt aus dem U.N. Department for Political Affairs vorbereitete Rede. Sie kam zu dem Schluß, daß es zu wenige Beispiele für Frauen gebe, die in der Konflikt- bzw. Ge-

waltprävention tätig seien. Daher könne die im Titel formulierte These mangels praktischer Erfahrung nicht belegt werden. Frau E. Quistorp wies auf die führende Rolle der Frau in der Friedensbewegung der 80er Jahren hin. Schon aufgrund der elementaren Rolle, die Frauen als die Leidtragenden im Krieg und Wiederaufbau spielen, seien diese naturgemäß besser zur Kriegsprävention geeignet, als die kriegsführenden Männer. Herr Prof. Dr. Dr. D. Lutz stellte verschiedene Thesen zu dem Thema auf. So sei nach einer These die Prävention von Krisen ein reines Lippenbekenntnis der Politik. Das Sicherheitssystem Deutschland, das auf Verteidigungsstrategien ausgelegt sei, müsse auf den Kopf gestellt werden. Er sah ebenfalls keine ausreichende Grundlage für die Annahme, daß Frauen zur Friedensförderung besser geeignet seien. Er formulierte die These, daß die Mittel zur Kriegsprävention – wie Gerichte, demokratische Institutionen – geschlechtsneutral seien. Frauen werden im Rahmen der Kriegsprävention nicht ernst genommen, da sie in der Opfer-

rolle gesehen werden. Außerdem sei die gesellschaftliche Rolle der Frau auf den privaten Raum beschränkt und nur diejenige des Mannes auf den öffentlichen Raum festgelegt. Er plädierte für ein Aufbrechen dieser Räume und einer damit verbundenen Änderung der Spielregeln, Verhaltenskulturen und auch der Sprache. Frau Dr. M. Fischer vom Berghof Forschungszentrum für konstruktive Konfliktberatung sah ebenfalls keine Belege für die Annahme, daß Frauen besser geeignet seien zur Gewalt- und Kriegsprävention. Dennoch besitze eine Frau aufgrund ihrer täglichen Arbeit mit Konfliktlösung in Familie und leider oft auch aufgrund von leidvollen Erfahrungen in Kriegs- und Nachkriegszeiten so große Qualifikationen für Deeskalation und Friedensarbeit, daß sie zumindest in das Bemühen um Krisenprävention eingebunden werden müsse. Das Forum schloß mit dem Aufruf, daß die Rechte der Frau Menschenrechte sind und auf allen Gesellschaftsebenen endlich in die Praxis umgewandelt werden müssen.

Literaturhinweis

Eckart Klein (Hrsg.)

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

Dokumentation der Tagung in Potsdam am 25./26. November 1999  
Studien zu Grund- und Menschenrechten, Heft 5, April 2000

ISSN: 1435-9154, 112 S., 15.- DM

Außer den Referaten, die auf der Tagung gehalten wurden, enthält das Heft auch die „Abschließenden Bemerkungen“ zum 2./3. und 4. Bericht der Bundesrepublik Deutschland vom 2. Februar 2000 des CEDAW-Ausschusses. Hinzu kommen der „General Comment“ des Menschenrechtsausschusses Nr. 28 vom 29. März 2000 zu „Equality of Rights Between Men and Women (Art.3)“ sowie die Texte des CEDAW-Übereinkommens und des dazu gehörigen neuen Zusatzprotokolls, das eine individuelle Beschwerdemöglichkeit etabliert.

Die 1. Fachkonferenz des Forschungskreises Vereinte Nationen fand am 30. Juni und 1. Juli 2000 in der Universität Potsdam statt (Dr. Helmut Volger, Koordinator Forschungskreis Vereinte Nationen)

Professor Dr. Eckart Klein, der Leiter des Menschenrechtszentrums der Universität Potsdam, eröffnete als Gastgeber die Konferenz im großen Hörsaal der Juristischen Fakultät der Universität Potsdam und begrüßte die Konferenzteilnehmer.

Anschließend skizzierte Dr. Helmut Volger als Koordinator des Forschungskreises mögliche strukturelle Ergänzungen in der Arbeit des Forschungskreises und stellte eine Liste von Themenvorschlägen für die weitere Arbeit des Forschungskreises vor, wobei er eigene Vorschläge mit Themenvorschlägen des Auswärtigen Amtes kombinierte, welche ihm der zuständige Abteilungsleiter Ministerialdirektor Dr. Günther Altenburg brieflich übermittelt hatte:

1. UN-Entwicklungszusammenarbeit / UNDP / Bretton-Woods-Institutionen / WTO / Reform des Wirtschafts- und Sozialbereichs der UNO
2. UN-Peacekeeping (Wandel / Probleme / Grenzen) / Humanitäre Intervention / Zusammenarbeit mit Regionalorganisationen
3. Global Governance / Good Governance / Zivilgesellschaft / NGOs / Parlamentarisierung der UN / Institutionelle Reform
4. Selbstbestimmungsrecht / Migration / Asylrecht / Flüchtlingskonvention / Grenzregime / Minderheitenschutz
5. ILC / IGH / ICC (Statut von Rom)
6. Millenniums-Generalversammlung 2000 - Chancen und Ertrag - Analyse des Berichts "We the people" des Generalsekretärs und Bewertung des Ergebnisses (im Herbst)
7. Braucht Deutschland eine aktivere UN-Politik vergleichbar z.B. derjeni-

gen von Kanada oder Norwegen? Voraussetzungen und Hindernisse einer Erhöhung des deutschen UN-Profiles und maßgebliche Konsequenzen

8. Bewährter Status Quo oder erstarrte Weltordnung nach dem Ende des Zweiten Weltkriegs? - Wie findet eine Reform des Sicherheitsrats eine Mehrheit der Mitglieder? Erwachsen dem Sicherheitsrat Rivalen durch beweglichere Organisation (G 8, Regionale Abmachungen, NATO)?
9. Die Beitragssätze und die Zahlungsbereitschaft der Mitglieder als Voraussetzung für eine aktive UNO - zur Notwendigkeit von Verhandlungen über die UN-Beitragsskala. Nebenaspekt: Die Einführung des Euro im UN-System
10. Verletzt der Sicherheitsrat elementare Rechte der Bevölkerung von Mitgliedstaaten? Die zunehmende Kritik an Nebenwirkungen der SR-Sanktionsregime (insbes. Irak)
11. Die Einbindung der Zivilgesellschaft in die Arbeit der Vereinten Nationen - Wie kann das Interesse deutscher Nichtregierungsorganisationen erhöht werden?

Die Konferenz entschied sich nach längerer Diskussion dafür, sich auf der *nächsten Konferenz im Juni 2001 mit folgendem Thema zu beschäftigen*: der Kombination der Themenvorschläge Nr. 3, 6, 7 und 11, d.h. der Themenkomplex Zivilgesellschaft und NGOs / Global Governance / Good Governance (Themen 3 und 11), erweitert um die Diskussion der Millenniums-Generalversammlung (Thema 6) und die zukünftige UN-Politik Deutschlands (Thema 7).

Ebenso unterstützte die Konferenz Dr. *Volgers* Vorschlag, eine Konzeptgruppe zu wählen, die ihn bei der konzeptionellen und organisatorischen Arbeit unterstützen soll, z.B. bei der Vorbereitung der jährlichen Konferenzen. Sie wählte folgende Mitglieder in die Konzeptgruppe: Prof. Dr. *Eckart Klein*, Dr. *Michael Krugmann* (Universität der Bundeswehr Hamburg), Dipl.Pol. *Anja Papenfuß* (DGAP Berlin), Dr. *Christoph Rohloff* (Universität Duisburg), Dr. *Hajo Vergau* (Berlin) und Dr. *Volger* als Koordinator.

*Kirsten Gerstner* (FU Berlin) berichtete über die Praktikantenberatung und -vermittlung an Internationale Organisationen und regte an, sich stärker als bisher um die Vermittlung von Praktika für Studenten zu kümmern, die einen wichtigen Baustein für die Förderung des wissenschaftlichen Nachwuchses darstellen.

*Peggy Wittke* (FU Berlin) und *Reinhard Wessel* (Universität Magdeburg) berichteten über die Vorbereitung und Durchführung von Model United Nations. Dabei wurde der didaktische Wert dieser Lernform für die Hochschularbeit deutlich, aber auch der erhebliche Arbeitsaufwand. Es wurde in der Diskussion hervorgehoben, daß auch die Durchführung von Model United Nations in Schulen sinnvoll sein kann sowie die Herausgabe von Büchern mit entsprechendem Arbeitsmaterial.

Im zweiten Teil der Konferenz, der am 30. Juni um 17.00 Uhr begann, standen fachwissenschaftliche Referate auf dem Programm, die ersten beiden Referate mit Professor Dr. *Ulrich Fastenrath* (TU Dresden) als Chairman, die übrigen drei Referate, die am Sonnabend vormittag vorgetragen wurden, mit Professor Dr. *Klaus Hüfner* (FU Berlin) als Chairman.

Dr. *Frank Hoffmeister* (Humboldt-Universität Berlin) erläuterte in seinem Referat die grundlegenden völkerrechtlichen Probleme, welche der Internationale Strafgerichtshof für das ehemalige Jugos-

lawien (ICTY) bei seiner Rechtsprechung zu lösen hatte und noch hat, weil aufgrund seiner Ad-Hoc-Gründung durch den Sicherheitsrat - ohne eine durch eine Staatenkonferenz beschlossene Grundlage in Form eines Gerichtsstatuts - das Gericht sich durch eine Reihe von Grundsatzentscheidungen, in denen es die vorhandenen völkerrechtlichen Grundlagen interpretierte, erst seine Rechtsbasis und Verfahrensgrundsätze präziserte und damit zugleich das Völkerrecht in diesem Bereich fortentwickelte. Wie die Diskussion deutlich machte, hat der Gerichtshof - umstrittenes - völkerrechtliches Neuland beschritten, um arbeitsfähig zu werden, wobei die Mehrheit der Völkerrechtler dieses Vorgehen akzeptiert.

In dem auf der Staatenkonferenz in Rom 1998 beschlossenen Statut von Rom über die Errichtung eines (ständigen) Internationalen Strafgerichtshofs sind diese völkerrechtlichen Grundlagen explizit formuliert und ist das Gericht mit weitreichenden Möglichkeiten ausgestattet worden. Hier geht es z.Zt. weniger um völkerrechtliche Probleme, wie das Referat von Dipl.-Pol. *Anja Papenfuß* (Berlin) deutlich machte, weil die Konferenz mit überwältigender Mehrheit von 120 Ja-Stimmen bei 7 Nein-Stimmen ein umfassendes Statut verabschiedet hat, sondern um einen außenpolitischen Konflikt: Die USA haben schon in Rom mit Nein gestimmt und versuchen nun in der Phase der weiteren Vorbereitungskonferenzen zur Errichtung des Gerichtshofs das Statut in ihrem Sinne „nachzubessern“, nämlich dem Sicherheitsrat eine Vetomöglichkeit gegen alle vor diesem Gericht anhängigen Verfahren einzuräumen, was die Staatenmehrheit nach wie vor ablehnt. Die Diskussion kreiste um die möglichen Konsequenzen einer Nichtteilnahme der USA am Gerichtsstatut und die Haltung der übrigen Staaten und der NGOs.

Dr. *Norman Weiß* (Universität Potsdam) machte in seinem Referat über die Rassistikbekämpfung in Deutschland vor dem Hintergrund der Arbeit des UN-

Ausschusses gegen Rassendiskriminierung (CERD) deutlich, daß die Staatenberichte, in welchen Deutschland regelmäßig gegenüber CERD Rechenschaft über seine Rassismusbekämpfung ablegen muß, keine sinnlosen Übungen sind und das CERD kein „Papiertiger“ ist, weil die detaillierten Nachfragen der Ausschußmitglieder auf Grund von NGO-Informationen und die öffentliche Berichterstattung über die Berichte durchaus einen Einfluß auf die Menschenrechtspraxis der staatlichen Stellen und politischen Organe auszuüben vermögen. Die anschließende Diskussion ließ erkennen, daß oft die Arbeit der Menschenrechtsgremien zu pauschal abgewertet wird, weil sie nicht sofort sichtbare Ergebnisse zeitigt, so daß es wichtig ist, genauer über diese Arbeit zu berichten und ihre Dokumente der Öffentlichkeit zugänglich zu machen.

Dr. *Christian Tietje* (Universität Kiel) stellte in seinem Referat über die WTO heraus, daß es im gegenwärtigen Welthandelsrecht ein Spannungsverhältnis zwischen dem umfassenden Liberalisierungsprinzip im Welthandel einerseits und dem Konzept der „Global Governance“ existiert, was er am Beispiel des Umweltschutzes illustrierte. Er vertrat dabei die Auffassung, daß die WTO über genügend wirksame Konflikt-schlichtungsmechanismen verfügen würde, um diese Konflikte zu lösen. Die Diskussion konzentrierte sich vor allem auf die Konflikte zwischen Welthandelsrecht und Umweltvölkerrecht.

*Christoph Rohloff* (Universität Duisburg) zeigte, daß das Konzept der „Global Governance“ ein brauchbares Instrument darstellt, um die weltweiten sozialen Transformationsprobleme zu analysieren und nach Wegen zu ihrer Lösung zu suchen, wobei der Demokratisierung eine Schlüsselrolle zuzukommen scheint. Die anschließende Diskussion entzündete sich sowohl an dem anspruchsvollen theoretischen Konzept wie auch an der Rolle der Demokratisierungsprozesse in den allgemeinen Transformationsprozessen.

*Literaturhinweis*

**Helmut Volger (Hrsg.)**

**Lexikon der Vereinten Nationen**

Oldenbourg Wissenschaftsverlag, 2000

ISBN 3-486-24795-6

765 S., 98.- DM

Der Begriff „Lexikon“ wird in diesem Buch nicht als Nachschlagewerk verstanden, sondern - in der Tradition der Begründer der *Encyclopédie Française* - als Sammlung kritischer Bestandsaufnahmen verbunden mit Reformvorschlägen. In diesem Sinn ist das Lexikon ein politisches Buch.

**Gerhart Baum / Eibe Riedel / Michael Schaefer (Hrsg.), Menschenrechtsschutz in der Praxis der Vereinten Nationen, Baden-Baden, 1998, ISBN 3-7890-5746-0, 314 Seiten.**

Unter der Vielzahl der Publikationen, die aus Anlaß des 50. Jahrestages der Verabschiedung der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte vom 10. Dezember 1948 (AEMR) erschienen sind, ragt der vorliegende Band heraus. Dies liegt an der Zielsetzung, die untersucht, in welchem Umfang den „abstrakten Buchstaben der Menschenrechtserklärung in der praktischen Arbeit der Vereinten Nationen in den letzten 50 Jahren Leben eingehaucht wurde“. In achtzehn Beiträgen setzt sich eine überwiegend aus Praktikern bestehende Autorenschaft mit den Durchsetzungsproblemen der AEMR in der Arbeit unterschiedlicher Gremien der Vereinten Nationen, der Arbeit von Regierungen und Nichtregierungsorganisationen auseinander.

Unter dem Titel „universeller Menschenrechtsschutz - vom Anspruch zur Durchsetzung“ erläutert *E. Riedel* die Entwicklung der Menschenrechtsarbeit im Rahmen der Vereinten Nationen während der vergangenen 50 Jahre. Er stellt die Erfolge des Standard-setting dar, verschweigt aber nicht das Defizit klarer Umsetzungs- und Durchsetzungsinstrumente, die für einen wirksamen Menschenrechtsschutz unverzichtbar sind. Seiner vorsichtigen Bilanz der vertraglichen Verpflichtungssysteme, diese markierten „zumindest ein immer stärkeres politisches Interesse der Staatengemeinschaft an effektiver Umsetzung der vertraglich versprochenen Verpflichtungen“, kann nur zugestimmt werden. Zu Recht betont er die Bedeutung der außervertraglichen Schutzverpflichtungen, die vor allem bei der Menschenrechtskommission angesiedelt sind. Er weist auf die Langzeitwirkung dieser politisch strukturierten Verfahren hin.

Aufgrund der Vielgestaltigkeit und rechtlich nicht weitreichenden Verbindlichkeit dieser Verfahren spricht sich *Riedel* für eine stärkere Betonung des Aspekts der Folgemaßnahmen („Follow-up measures“) aus. In diesem Zusammenhang wird - wie auch

im weiteren Verlauf des Buches - zu Recht die wichtige Rolle von Nichtregierungsorganisationen (NGO) für einen wirksamen Menschenrechtsschutz betont. *Riedel* empfiehlt zutreffenderweise eine noch stärkere Einbeziehung der nationalen Zivilgesellschaften in die international-völkerrechtlichen Überwachungsverfahren, indem entsprechende nationale Einrichtungen bereits an der Erstellung von Staatenberichten zu beteiligen wären und verstärkt für eine Diskussion der von den Überwachungsgremien eingegangenen Reaktionen im jeweiligen Staat sorgen sollten.

Der Beitrag *M. Schaefer*, „Brückenbau - Herausforderung an die Menschenrechtskommission“ gibt einen kenntnisreichen Einblick in Arbeitsabläufe und handlungsbestimmende Strukturen dieses wichtigen Organs der Vereinten Nationen. Völlig zu Recht bezeichnet *Schaefer* die Menschenrechtskommission als einen „lebendigen Organismus“, der sich im Lauf der Zeit zu einem zentralen Schwerpunkt der Arbeit und zu einer Begegnungsstätte international-menschenrechtlicher Akteure entwickelt hat. Das Einzigartige an der Arbeit der Menschenrechtskommission, das auch *Schaefer* hervorhebt, ist ihr Beitrag sowohl zum Standard-setting als auch zur Überwachung menschenrechtlicher Verpflichtungen. *Schaefer* verschweigt nicht, daß die Arbeit der Menschenrechtskommission weiterhin der Impulse bedürfe, um den Herausforderungen der nächsten Zeit begegnen zu können. Zu den Defiziten zählt er die nach wie vor nicht erreichte universelle Geltung der wichtigsten Menschenrechtsverträge. Auch die vor allem von asiatischen Regierungen geführte Universalitätsdebatte drohe zu einer Relativierung der Menschenrechtsstandards zu führen. Er sieht in dem Versuch, für eine weltweite Umsetzung der von der Menschenrechtskommission (mit)geschaffenen Normen beizutragen, ohne deren Gehalt zu entwerten, eine schwierige Aufgabe. Auch

die zunehmende tagespolitische Bestimmung der in der Menschenrechtskommission geführten Debatten beurteilt er kritisch und gibt der Hoffnung Ausdruck, wieder eine stärkere Besinnung auf die grundsätzlichere Herangehensweise zu erreichen.

Der „Schwerpunkte des globalen Menschenrechtsschutzes“ überschriebene 2. Teil behandelt sämtliche wichtigen Fragestellungen, die die AEMR und die sich auf sie berufende Praxis heute aufwerfen. Drei Beiträge berichten über die vertragsgestützten Verfahren des Menschenrechtsschutzes (*Klein*: Zivilpakt, *Wolftrum*: Übereinkommen gegen Rassendiskriminierung, *Schöpp-Schilling*: Frauenrechtsübereinkommen), es gibt Beiträge zu sogenannten „vulnerable groups“ (*Schellinski*: Kinder, *Flor*: Frauen) sowie zu Themenfeldern wie dem Recht auf Entwicklung oder Menschenrechtsfeldmissionen. Dem Menschenrechtsengagement gelten auch Beiträge über das Büro des Hohen Kommissars für Menschenrechte in Kolumbien (*Huhle*) oder den Menschenrechtsschutz in Bosnien und Herzegowina (*Strohmeyer*). Zu Recht wird auch in einem der AEMR gewidmeten Buch die Arbeit der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) in angemessenem Umfang dargestellt (*Höynck*). Nicht fehlen dürfen neueste Entwicklungen im Bereich des Völkerstrafrechts (*Warbrick*: International Crimes, *Kaul*: Internationaler Strafgerichtshof / Rom). In diesen Zusammenhang gehört auch der Beitrag von *Much* über nichtstaatliches Unrecht. Eine Bilanz über die gesamte Menschenrechtsarbeit wird in einem Rückblick auf die Menschenrechtsweltkonferenz 5 Jahre nach Wien (*Gerz*) gezogen.

Aus der Vielzahl dieser Beiträge sei auf den nachfolgenden beispielhaft ausführlicher eingegangen.

*Schöpp-Schilling*, von 1987 - 1992 Abteilungsleiterin für Frauenpolitik im damaligen Bundesministerium für Familie, Frauen, Jugend und Gesundheit und seit 1988 Mitglied im Ausschuß zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau (CEDAW) beschreibt in ihrem Beitrag die

Auswirkungen des Übereinkommens für die Bekämpfung der Diskriminierung von Frauen und untersucht, inwieweit rechtliche und andere Verbesserungen der vergangenen zwanzig Jahre auf dieses Instrument zurückzuführen sind. Da die Thematik erst in der jüngeren Vergangenheit zunehmend wissenschaftlich aufgearbeitet wird, stützt sich die Autorin auf ihre praktische Erfahrung als Ausschußmitglied.

Ihrer Einschätzung nach hat sich das Übereinkommen in den vergangenen Jahren häufig als „wesentlicher Faktor für die Durchsetzung von Frauenrechten bewährt“. Zwar flößen hier viele Ursachen zusammen, die nur in einem Gesamtzusammenhang frauenpolitischer Arbeit - auch der Vereinten Nationen - gesehen werden könnten, gleichwohl müsse das Übereinkommen als „Grundlage und rechtliche Bezugnahme all dieser Anstrengungen und Fortschritte gesehen werden“. Die Autorin erläutert Auswirkungen auch des Übereinkommens auf nationale Rechtsentwicklungen. So habe die im Übereinkommen enthaltene Verpflichtung, die nationale Rechtslage unverzüglich zu überprüfen, um noch bestehende rechtliche Ungleichheiten aufzuheben bzw. Gleichberechtigung und Diskriminierungsverbot verfassungsrechtlich zu verankern, dazu geführt, daß beispielsweise in Brasilien Frauen sich unter Berufung auf das Übereinkommen in dem Prozeß der Verfassungsneugestaltung einschalten und auf diese Weise eine Reihe von Gleichheitsgrundsätzen verankern konnten. Ähnliches sei für Argentinien zu verzeichnen, wo der Grundsatz der Frauenförderung in die argentinische Verfassung aufgenommen wurde. Weitere Beispiele runden diesen Punkt ab. *Schöpp-Schilling* weist auch auf Staaten hin, in denen neben dem staatlichen Recht ein Gewohnheitsrechtssystem besteht, das teilweise jahrhundertealte Traditionen der Frauendiskriminierung, etwa im Bereich des Erbrechts, der Polygamie oder dem Wiederverheiratungszwang transportiert. Dort ist es auf der Grundlage des Übereinkommens zu Diskussionen über die fortdauernde Angemessenheit solcher Regelungen gekommen und das



Übereinkommen beginnt sich allmählich – anders als das staatliche Recht es bisher vermochte – gegen dieses Gewohnheitsrecht durchzusetzen. Impulsfunktion komme dem Übereinkommen und der Arbeit des Ausschusses aber auch in vielen anderen Staaten zu, die dieser Anstöße bedurft hätten, um bspw. die Vergewaltigung in der Ehe oder die sexuelle Belästigung am Arbeitsplatz zu definieren und strafbar zu machen. Vor allem auf Art. 4 Abs. 1 des Übereinkommens gingen zeitlich begrenzte Maßnahmen zur Bevorzugung von Frauen, insbesondere im Feld der

Politik durch Quoten- oder Zielgabeverordnungen bei der Aufstellung politischer Kandidaten und Kandidatinnen zurück. Dieser Beitrag enthält eine Fülle von Anregungen für weitere Forschungen auf diesem Bereich.

Der Band bietet einen umfassenden Überblick über die gegenwärtigen und zukünftigen Herausforderungen, denen sich der Menschenrechtsschutz in der Praxis der Vereinten Nationen stellen muß.

*Norman Weiß*

**Adalbert Polaček, Human Rights – Menschenrechte, Gesammelte Beiträge zum Thema Menschenrechte, Kiel 1998.**

Die Diskussion über das Thema Menschenrechte hat sich nach dem Zusammenbruch des Kommunismus und den Ereignissen seit dem Jahre 1989 stark intensiviert.

Entsprechend ist auch die Anzahl der Schriften zu den Grund- und Menschenrechten kaum noch übersehbar. Trotz zahlreicher Erörterungen, Diskussionen und staatlicher Bekenntnisse zu Menschenrechten muß jedoch konstatiert werden, daß die Menschenrechte in vielen Teilen der Welt eher politisches Kalkül als Wirklichkeit darstellen. Die tatsächliche Umsetzung der Rechte kann also nicht oft genug gefordert werden. „Turn the rights into practice!“ ist auch eine der Kernaussagen des vorliegenden Buches.

Professor Polaček ist ein Sachkenner der Materie. Bereits Anfang der 70er Jahre, seit nunmehr fast drei Jahrzehnten, hat er sich dieser Problematik gewidmet und den Schwerpunkt seiner wissenschaftlichen Arbeit auf das Thema Menschenrechte gelegt.

Durch Veröffentlichungen, Vorträge und Teilnahme auf Konferenzen in allen fünf Kontinenten hat er immer wieder zum

Schutz der fundamentalen Grund- und Menschenrechte aufgerufen. Die wichtigsten seiner hochinteressanten Arbeiten sind in dem nun vorliegenden Sammelband zum Thema Menschenrechte durch den Autor selbst zusammengestellt worden. Sie sollen als Grundlage für weitere Erörterungen, Diskussionen und schließlich auch als immerwährende Mahnung für ein humanes Miteinander der Menschheit und als Aufruf zum Kampf gegen politische Willkür dienen.

Der Autor ist Professor a.D. an der Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Fakultät der Christian-Albrecht-Universität zu Kiel. Sein Leben ist gekennzeichnet von den historischen Wirren und politischen Umwälzungen im 20. Jahrhundert in den mitteleuropäischen Staaten. Geboren im Jahre 1912 in Wien siedelte er gemeinsam mit den Eltern 1918 nach dem Zusammenbruch der Österreich-Ungarischen Monarchie in die neu gegründete Tschechoslowakei über, wo er später an der Universität Prag Philosophie und Rechtswissenschaften studierte. Dort promovierte er im Jahre 1936, wurde nach dem Militärdienst zunächst Dozent an der Handelsakademie in Ostrau und später Professor an der Montanischen Hochschule in Ostrau.

Die Machtübernahme durch die Kommunisten im Jahre 1948 führte zu seiner Entlassung, Verhaftung durch den Staatssicherheitsdienst und zur Internierung in ein Strafarbeitslager bis zum Jahre 1953. Anschließend hatte er manuelle Arbeiten zu verrichten, bis er 1964 Abteilungsleiter einer Schiffswerft in Prag werden durfte und schließlich seine Aufnahme als Mitglied am Orientalistischen Institut der Tschechoslowakischen Akademie der Wissenschaften erreichte.

Nach dem Einmarsch der Armeen der sozialistischen Staaten in die Tschechoslowakei im Jahre 1968 fand Professor Polaček zunächst eine Anstellung an der Universität Hamburg, ab 1970 war er als Lehrbeauftragter an der Universität Kiel tätig. 1991 wurde er schließlich von der Tschechoslowakei rehabilitiert.

Der Sammelband und die Auswahl der Themen der einzelnen Beiträge veranschaulichen die beeindruckende Gesamtbreite der wissenschaftlichen Arbeiten des Autors. Er beschränkt sich inhaltlich nicht auf die klassischen Aspekte der Menschenrechte, also auf die Untersuchung der Geschichte, der rechtlichen Grundlagen und der institutionellen Ausgestaltung der Durchsetzung, sondern er analysiert aus unterschiedlichen Blickwinkeln die Ursachen für praktische Probleme bei der Verwirklichung und Realisierung der rechtlichen Garantien für menschlichen Freiraum. Die Frage der Auslegung und Anwendung von Rechtsnormen wird vom Autor immer im Zusammenhang mit der Funktion des Rechts im jeweiligen Rechtssystem präzisiert.

Als Ergebnis seiner Betrachtung stellt der Autor die Existenz umfangreicher Grund- und Menschenrechtsgewährleistungen in der Bundesrepublik Deutschland fest. Ihm geht es aber darüber hinaus um eine kritische Bestandsaufnahme der konkreten Rechtswirklichkeit und der praktischen Möglichkeiten des einzelnen, diese Rechtsgewährleistungen auch in Anspruch zu nehmen.

Zur Erläuterung seines Anliegens beschränkt er sich nicht auf die Methode ei-

ner strikt juristischen Abhandlung. Er hält es insoweit mit den Worten von F. C. von Savigny, den er an einer Stelle wie folgt zitiert: „Das Recht nämlich hat kein Daseyn für sich, sein Wesen vielmehr ist das Leben der Menschen selbst, von einer besonderen Seite gesehen.“ In seiner sehr informativen Abhandlung „Grund- und Menschenrechte - Theorie und Wirklichkeit“ beleuchtet er das Thema von dieser Warte aus. Er geht in der Untersuchung den mutigen Weg, die Rechtswirklichkeit in Deutschland zu beleuchten und dies anhand der verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung zu den Grundrechten zu tun. Mutig ist sein Vorgehen deshalb, weil er klare Worte für die rechtlichen Realitäten benutzt und die unlösliche Verbindung von Recht und Macht des Rechtsanwenders auch in unserem Rechtssystem konstatiert. Konsequenter ist seine Arbeit, weil er sich nicht vor schonungsloser Kritik an bestehenden Verfassungsrealitäten und öffentlichen Mißständen scheut und sich deshalb in der Tat einige - wenn auch wenige - Feinde geschaffen hat. Dies hielt ihn jedoch nie davon ab, den engagierten Einsatz und Kampf für die Rechte fortzusetzen, auch wenn dies dem einen oder anderen nicht angenehm war. Er besitzt und beweist insoweit auch die vielbeschworene Zivilcourage, die als Charaktereigenschaft für einen engagierten Kampf für Menschenrechte und eine humanere Gesellschaft unentbehrlich ist.

Der Autor stellt in den Abhandlungen neben einem scharfen Verstand und kritischem Geist auch sein umfassendes Wissen unter Beweis. So zeigt er über die vertiefte formale Kenntnis der Grund- und Menschenrechte hinaus die zum Verständnis der Rechte notwendigen sozialen, humanitären und moralischen Werte auf. Unter dieser Prämisse geht er in die ferne und die nähere Vergangenheit zurück. Beispielsweise erläutert er anhand von Zitaten aus antiken römischen Quellen in den Beiträgen „Ius est ars aequi et boni“, „Man between Law and Power“, „Human Rights. The secret Legacy of Antiquity“ die Bedeutung der Begriffe des römischen Rechtssystems und überträgt anschließend das anti-

Rechtssysteme und überträgt anschließend das antike Gedankengut auf die moderne Zeit. Anhand dieser Rechtsvergleiche wird die These erläutert, daß Recht keine Funktion für sich besitzen kann. Es war und ist ein Produkt des Menschen und unlöslich mit ihm verbunden. Damit wird auch der Beweis einer wichtigen vom Autor aufgestellten These geführt, daß formelle Rechtsgewährleistungen für sich allein rein theoretische Natur besitzen. Es besteht ein zwingender Zusammenhang zwischen formellem Recht, der Ausübung staatlicher Macht und der Umsetzung der Rechte in einem jeweiligen System.

Er zieht auch Rechtsprinzipien, Ideen und gesellschaftliche Vorstellungen aus dem Alten Testament („La Brebis du Pauvre“) und der alten Ägypter („Droits fondamentaux de l'homme à l'Égypte ancienne et la société moderne“) heran und deckt die Strukturen und die Verfassungsvorgaben der ehemals sozialistischen Staaten des Ostblocks auf („Sozialistische Planwirtschaft und menschlicher Freiraum“, „Bürger und Verfassungen Osteuropas“).

Vor diesem Hintergrund zieht er weitere Vergleiche zur deutschen Grundrechtswirklichkeit der Gegenwart. Dabei überwindet er mit beeindruckender Leichtigkeit mehr als 2000 Jahre, nähert dadurch die philosophischen, rechtswissenschaftlichen und soziologischen Erkenntnisse des Altertums der Sicht der Gegenwart an, deckt Unterschiede auf und kommt zu schlicht und knapp formulierten, oft überraschenden Ergebnissen. So schreibt er in: „Human Rights: Law at the Crossroads“ – die Äußerung eines griechischen Ministers aus dem 3. Jahrhundert a.D. im Zusammenhang mit den Gründen für den Untergang der DDR zitierend –: „The stability of states depends on the general observance of the valid rules of social and political life from time immemorial.“

Absichtlich benutzt der Autor eine für Rechtswissenschaftler und eine strikte juristische Abhandlung eher ungewohnte Untersuchungsmethode, die in theoretische Analyse unvermittelt temperamentvollen Aktionismus einbettet: „Il faut mettre le

doigt sur la plaie et faire quelque chose.“ (Aus: „Les droits fondamentaux de l'homme let les humbles“).

Zur Beurteilung des Gesamtwerkes des Autors sind einige als „Plädoyer“ bezeichnete Beiträge besonders aufschlußreich. In dem Beitrag „Möglicherweise als Recht...“ ist folgendes Zitat einer bekannten Persönlichkeit vermerkt, die mit folgenden Worten eine Abhandlung des Autors würdigt: „[...] Bei der Lektüre werden Sie feststellen, daß der Bundespräsident Ihre Auffassung teilt, daß es bei der Verteidigung der Menschenrechte nicht so sehr auf das Gesetzesrecht, sondern auf die dem Menschen innewohnenden Werte und die Ethik, mit der Recht angewandt wird, ankommt.“

Der Autor hat das Thema Menschenrechte in einem Beitrag als „unendlichen Kampf“ bezeichnet. Er beklagt außerdem den Widerspruch zwischen umfangreicher Literatur zu diesem Themenkreis und der Schwäche ihrer Wirkung. Die Ursache dieser Diskrepanz hat der Autor in der für ihn charakteristischen schlichten Sprache mit folgenden kurzen und treffenden Sätzen beschrieben:

“Der einzelne ist berufen, nicht Worte. Von da an muß begonnen werden. Es muß etwas konkret getan werden.“

Die Lektüre des Sammelbandes ist in ihrer Vielseitigkeit spannend und macht nachdenklich. Die Worte des Autors sind einprägend und in ihrer Nachdrücklichkeit auch Mahnung, für die besprochenen Rechte weiter im Beruf und der Gemeinschaft mit Kraft und entschiedenem Willen einzutreten: „Die Menschenrechte sind unteilbar und gehen jeden etwas an.“ Die Worte sollten allen Menschen gegenwärtig sein und anspornen, die Verwirklichung der Menschenrechte nicht auf einen Zeitpunkt irgendwann in der fernen Zukunft oder gar auf die Unendlichkeit zu verschieben.

Der Band versammelt insgesamt 22 Beiträge, die in den Jahren 1973 bis 1998 veröffentlicht wurden. Leider sind nicht alle Fundstellen der Erstveröffentlichung angegeben. Das Werk ist nicht im Handel erhältlich. (fb)

## Kurzgefaßt: Menschenrechte aktuell

---

### Erste Individualbeschwerde aus Tschetschenien vor dem EGMR

---

Insgesamt elf Beschwerdeführer haben sich bis Ende Mai mit drei Beschwerden wegen Menschenrechtsverletzungen in Tschetschenien an den EGMR gewandt. Die erste Beschwerde wurde am 17. April dieses Jahres von der Kanzlei des EGMR registriert, allerdings noch nicht der russischen Regierung zur Stellungnahme übersandt. Die beiden weiteren Beschwerden befinden sich noch im Stadium der Vorkorrespondenz.

Die Beschwerdeführerin ist Krankenschwester und trägt vor, daß sie Anfang Februar 2000 gemeinsam mit dem übrigen Krankenhauspersonal und den zum Teil schwer verwundeten Patienten evakuiert worden und von russischen Truppen gefangen genommen worden sei. Anschließend sei sie körperlich misshandelt worden. Die Tschetschenienkrise wird nicht nur den Europarat, sondern auch den EGMR vor eine starke Belastungsprobe stellen. [*Khasuyeva /.* Russland, Beschwerde-Nr. 56615/00] (fb)

---

### Pinochet ohne Immunität

---

Am 5. Juni 2000 wurde die Entscheidung eines Berufungsgerichts in Chile über die Aufhebung der Immunität Pinochets bekanntgegeben. Sie fiel mit 13 gegen 9 Stimmen deutlicher als erwartet aus. Nachdem der Ex-Diktator am 2. März 2000 aus britischem Hausarrest freigelassen worden war, durfte er nach Chile zurückkehren. Dort sind inzwischen mehr als 100 Strafverfahren gegen den ehemaligen Diktator anhängig. Ihm werden schwere Menschenrechtsverbrechen während seiner Gewaltherrschaft von 1973 bis 1990 angelastet. Die Aufhebung der Immunität hatte der chilenische Untersuchungsrichter *Guzmán Tapia* beantragt. Er will Pinochet wegen der „Karawane des Todes“ befragen und vertritt die Auffassung, daß niemand, auch nicht die chilenischen Militärs, einen gerechten Prozeß gegen einen chilenischen Staatsbürger verhindern kann.

Mit Hinweis auf die „absolute Unschuld“ ihres Mandanten hat die Verteidigung des ehemaligen chilenischen Diktators Pinochet vor dem Obersten Gerichtshof gegen diese Entscheidung am 12. Juni 2000 Berufung eingelegt. (fb)

---

### Del Ponte gegen Amnestie für Milošević

---

Die Chefanklägerin des UN-Tribunals für das ehemalige Jugoslawien, *Carla Del Ponte*, hat die Gewährung strafrechtlicher Immunität für den jugoslawischen Präsidenten Milošević als Gegenleistung für seinen Rücktritt abgelehnt.

Verschiedenen Berichten zufolge hatten NATO-Staaten und andere Länder sondiert, ob Milošević für seinen Rücktritt sicheres Exil und freie Verfügung über seine Vermögen gewährt werden sollten. Dieser Deal ist geplatzt, da nach Auffassung *Del Pontes* der Hauptverantwortliche im Kosovo nicht bevorzugt behandelt werden dürfe. (fb)

---

 Türkisches Parlament diskutiert Folter in südostanatolischen Gefängnissen
 

---

**A**nkara. Am 9. Mai 2000 diskutierte das türkische Parlament den Bericht einer parlamentarischen Untersuchungskommission über die andauernde Anwendung von Folter und Misshandlungen in den Gefängnissen von Sanliurfa und Erzincan. Der Bericht gibt die Eindrücke zweier Besuchsrunden in diesen Gefängnissen in den Jahren 1998 und 2000 wieder.

Die Vorsitzende der Untersuchungskommission, Sema Piskinsüt von der Demokratischen Linkspartei (DSP) erklärte, es gebe ausreichende Beweise für die Fortdauer der Folter. Die Staatsanwälte untersuchten die Vorwürfe nicht mit dem angemessenen Nachdruck.

Bei ihrem Besuch im Jahre 1998 habe die Kommission Folterinstrumente vorgefunden, die den Beschreibungen ehemaliger Häftlinge entsprochen hätten; bei dem späteren Besuch seien diese verschwunden gewesen. Nach offiziellen Angaben verlange kaum einer der Festgenommenen einen Rechtsbeistand; ärztliche Untersuchungen bescheinigten auch dann keine Verletzungen, wenn der Betroffene entsprechende Beschwerden erhoben hatte.

Der türkische Innenminister erklärte in diesem Zusammenhang vor dem Parlament, „die durch Kriminelle belästigten Menschen üben Druck auf die Polizei aus, die Straftat zu ahnden. Die Rechtsanwaltskammern helfen denjenigen, die Straftaten begehen, dagegen wird der Geschädigte alleingelassen - so als ob er der Kriminelle wäre. Keiner sollte eine Abschaffung der Folter erwarten, solange die Gesetze und die öffentliche Meinung unverändert bleiben.“ Der Minister wies auf Verbesserungen der Polizistenausbildung hin und forderte eine bessere Bezahlung der Polizeibeamten. Der Parlamentspräsident lobte die Arbeit der Piskinsüt-Kommission als Beitrag, den Respekt vor den Menschenrechten sicherzustellen.  
(Wfß)

---

 Stimme Russlands in der Parlamentarischen Versammlung suspendiert – bislang keine weiteren Sanktionen des Europarates
 

---

**D**ie Parlamentarische Versammlung des Europarates hat im April aus Protest gegen den Tschetschenien-Krieg der russischen Delegation das Stimmrecht entzogen. Vorangegangen war ein Besuch einer Delegation des Anti-Folter-Komitees in Tschetschenien vom 26. Februar bis zum 4. März. In seinem Bericht prangerte dieses Gremium schwere Mißhandlungen und Folter durch die russische Armee und in russischen Straflagern an. Die UN-Menschenrechtskommissarin *Mary Robinson* kritisierte die russische Führung ebenfalls scharf und forderte ein sofortiges Ende der Kriegsführung in der Kaukasusrepublik Tschetschenien.

Ungeachtet der Kritik am russischen Vorgehen in Tschetschenien wird der Ministerrat des Europarates keine neuen Sanktionen gegen Moskau verhängen. Darauf einigten sich am 10. Mai 2000 die Außenminister der Mitgliedländer. Bislang hat auch kein Land die Einlegung einer Staatenbeschwerde beim EGMR angekündigt. Der russische Außenminister verwies dagegen auf eine Reihe von Maßnahmen, die Rußland zur Aufklärung mutmaßlicher Kriegsverbrechen ergriffen habe. So ist ein Sonderbeauftragter des russischen Präsidenten für Menschenrechte in Tschetschenien benannt worden, dessen Aufgabe es ist, Menschenrechtsverletzungen und Verantwortliche zu ermitteln. Der am 4. April in Kraft getretene und am 21. Juni 2000 von russischer Seite endlich umgesetzte „Tschetschenien-Vertrag“ zwi-

schen Rußland und dem Europarat garantiert zudem für drei Europarats-Beamte die gleichberechtigte Mitwirkung im Büro des Sonderbeauftragten vor Ort sowie volle Bewegungsfreiheit und Zugang zur Bevölkerung. Die russische Regierung hat einen zweiten Besuch des Anti-Folter-Komitees vom 20. – 27. April erlaubt und zwei Kommissionen zur Normalisierung und Stabilisierung der Menschenrechtslage in Tschetschenien eingesetzt. Am 29. Juni bedauerte die Parlamentarische Versammlung in ihrer Resolution 1221 (2000), daß alle Institutionen keinerlei Resultate erzielt haben und die kriegerischen Aktivitäten unvermindert fortgesetzt werden. Daher betont sie mit Blick auf das Ministerkomitee die Notwendigkeit neuer Sanktionen gegen Russland und der Aussetzung der Mitgliedschaft im Europarat. Darüberhinaus fordert sie die Mitgliedstaaten des Europarates auf, von ihrem Recht nach Art. 33 EMRK Gebrauch zu machen und Staatenbeschwerden gegen Russland einzulegen. (fb)

---

#### Errichtung einer polnischen „Gauck-Behörde“

---

Es hat lange gedauert, aber nach insgesamt elf Jahren werden nun auch Polen, die seinerzeit von den kommunistischen Sicherheitsdiensten im Land überwacht worden waren, die Gelegenheit zur Einsichtnahme in die über sie geführten Dossiers der Geheimdienste haben. Dem Gesetz über die Gründung eines „Instituts des nationalen Gedenkens“ (IPN) stand auch die deutsche Gauck-Behörde als Vorbild Pate. Der an die Spitze des Instituts gewählte Professor *Kieres* steht nun vor der Aufgabe, das Institut und zehn Filialen aufzubauen sowie fürs erste 650 Mitarbeiter anzustellen. Auch die Akten müssen noch von den Behörden, die bislang die „Aktenhoheit“ besaßen, herausgegeben werden. Obwohl das Gesetz zur Herausgabe verpflichtet, werden Widerstand und Verzögerungen befürchtet, so daß es kaum wahrscheinlich erscheint, daß die ersten Polen in diesem Jahr noch Anträge auf Akteneinsicht stellen können. (fb)

---

#### Verabschiedung des 12. Zusatzprotokolles zur EMRK

---

Am 26. Juni hat das Ministerkomitee des Europarates den Text des 12. Zusatzprotokolles zur EMRK angenommen. Es sieht ein erheblich ausgeweitetes und präzisiertes Diskriminierungsverbot des Art. 14 EMRK. Das Diskriminierungsverbot wird dadurch von einer akzessorischen Gewährleistung zu einem selbständigen Recht aufgewertet. Zur Verabschiedung des 12. Protokolls äußert sich der Generalsekretär des Europarates *Walter Schwimmer* wie folgt: "The adoption of Protocol No. 12 to the European Convention on Human Rights means an important improvement for the legal protection from discrimination at European level. It will contribute not only to the fight against racism and intolerance and to furthering equality between women and men, but also to eradicating other forms of discrimination. This decision is also both appropriate and timely in this year of the 50th anniversary of the European Convention on Human Rights and of European preparations for the World Conference against Racism."

Aus diesem Grund wird das Protokoll auch am 4. November 2000 zur Zeichnung durch die Mitgliedstaaten aufgelegt. (fb)

---

 Kompromiß bei Verhandlungen über den Internationalen Strafgerichtshof
 

---

**B**ei der entscheidenden Verhandlungsrunde über die Zukunft des Internationalen Strafgerichtshofes am 30. Juni 2000 in New York ist ein Eklat zwischen den USA und den meisten UN-Mitgliedstaaten ausgeblieben. Die Unterhändler verabschiedeten im Konsens die beiden Nebeninstrumente zum Vertrag von Rom: die Verfahrens- und Beweisordnung sowie Verbrechenselemente. Ihre Fertigstellung gilt als entscheidender Schritt auf dem Weg zum Inkrafttreten des Statuts. Wie bereits vor zwei Jahren in Rom bei der Erarbeitung des Status des Gerichtshofes, versuchten die Amerikaner im Vorfeld abermals, durch Anbringung von Ergänzungen das Statut nachträglich zu modifizieren und dadurch zu ihren Gunsten zu verändern.

Weder Amerikaner noch die übrigen UN-Mitgliedstaaten hatten ein Interesse an einer Konfrontation, so daß nach Kompromisslösungen gesucht wurde: Das Ergebnis ist die Verabschiedung einer zusätzlichen von den Amerikanern angestrebten Verfahrensregel, die es den Amerikanern ermöglicht, bei der nächsten Runde der Vorbereitungskonferenz im November 2000 die Diskussion über die Behandlung amerikanischer Soldaten und deren Ausnahme von der Jurisdiktion des Gerichtshofes aufzunehmen. Damit sind die Amerikaner weiter an den Verhandlungen beteiligt und das Vorhaben eines Internationalen Strafgerichtshof ein weiteres Stück fortgeschritten.

Mittlerweile haben 13 Staaten (Stand: Juli 2000) das Statut von Rom ratifiziert. Es tritt in Kraft, wenn 60 Urkunden bei dem Generalsekretär der Vereinten Nationen hinterlegt worden sind. Deutschland hat trotz seines großen Engagements bei den Verhandlungen bisher noch nicht ratifiziert: Offenbar verzögern die Beratungen im Rechtsausschuß des Bundestages die Angelegenheit, so daß das anvisierte Datum – der 17. Juli 2000, genau zwei Jahre nach der Verabschiedung des Statuts in Rom – sich nicht einhalten läßt. (fb)

---

 Staatenbeschwerde gegen die Türkei wegen Folter unspektakulär beendet
 

---

**D**änemark hatte die Mißhandlung eines Staatsangehörigen türkischer Herkunft nach der Einreise in die Türkei durch die dortigen Polizeibehörden zum Anlaß für eine Staatenbeschwerde genommen. Der EGMR hatte diese am 9. Juni 1999 für zulässig erklärt und sich dabei der Position Dänemarks angeschlossen, der zugrundeliegende Fall diene nur als Anschauungsmaterial für eine Beurteilung der Gesamtsituation.

Am 31. März teilten die Parteien dem Gerichtshof den Text einer gütlichen Einigung mit. Darin hatte die Türkei dem Opfer des Ausgangesfalles eine Entschädigung von 450.000 dänischen Kronen versprochen. Ferner gibt die Türkei zu, daß es gelegentlich einzelne Fälle von Folter und Mißhandlungen gibt, und bedauert dies. Dänemark anerkennt die seit Einreichung der Beschwerde seitens der türkischen Regierung unternommenen Anstrengungen zur Bekämpfung von Folter und Mißhandlungen. Beide Regierungen stimmen darin überein, daß unangemessene Verhörtechniken der Polizei gegen Art. 3 EMRK verstoßen und zukünftig vermieden werden sollen. Hierzu könne am besten eine konsequente Schulung dienen.

Dänemark erklärte sich bereit, entsprechende Schulungsprogramme des Europarates finanziell deutlich zu unterstützen. Die Türkei nimmt an diesen Programmen unbefristet teil. Außerdem vereinbarten beide Seiten ein Schulungsprogramm für türkische Polizisten sowie die Vertiefung und Verstetigung des politischen Dialogs, der gerade auch die Menschenrechte umfassen solle.

Daraufhin wurde der Fall ohne Sachentscheidung von der Liste gestrichen. (Wß)

## Informationen aus dem MenschenRechtsZentrum der Universität Potsdam

### Menschenrechtsausschuß

Prof. Dr. iur. Eckart Klein nahm vom 13. bis zum 28. März 2000 an der 68. Sitzung in New York teil. Der Ausschuß befaßte sich mit den Berichten Guyanas, Kongos, der Mongolei und des Vereinigten Königreichs über die Kanalinseln. Afghanistan und Venezuela, die gleichfalls auf der Tagesordnung gestanden hatten, sagten kurzfristig ihre Mitwirkung an der Diskussion der Staatenberichte ab, die daraufhin verschoben wurde.

Die Allgemeine Bemerkung zu Art. 3 (Gleichberechtigung von Mann und Frau) wurde verabschiedet. Der Originaltext ist in SGM Heft 5 (s.u.) abgedruckt.

### Förderverein

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

Dementsprechend wurden in der Vergangenheit beispielsweise ein Bücherkauf für den Aufbau der Institutsbibliothek finanziert und im Rahmen des Jahresprogramms „50 Jahre Allgemeine Erklärung der Menschenrechte – Menschenrechte für Alle“ das Begleitheft zur Ausstellung hergestellt.

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

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

Herrn  
Rechtsanwalt Dirk Engel  
„Förderverein“  
Kanzlei Horn & Engel  
Wilhelm-Staab-Straße 4

14 467 Potsdam

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

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

### Referendarstation/Praktikum

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

Auch Praktikanten (mindestens vier Wochen) aller Fachbereiche sind jederzeit willkommen. Je nach Praktikumsdauer und Kenntnisstand ist neben der Mithilfe bei der laufenden Institutsarbeit die Einbeziehung in aktuelle Projekte möglich.



### Neuerscheinungen / Projekte

Aus Anlaß des fünfzigsten Jahrestages der Europäischen Menschenrechtskonvention hat das MenschenRechtsZentrum der Universität Potsdam im Juni 2000 ein Themenheft des *MenschenRechtsMagazins* herausgebracht, das verschiedene Aspekte des europäischen Menschenrechtsschutzes beleuchtet. Ebenfalls erschienen ist das Heft 5 der Reihe Studien zu Grund- und Menschenrechten, das die Ergebnisse der Tagung „20 Jahre Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau – CEDAW“ dokumentiert.

Einige der im vergangenen Wintersemester gehaltenen „Vorträge zu ausgewählten Fragen des Menschenrechtsschutzes“ werden demnächst in der Reihe Studien zu Grund- und Menschenrechten veröffentlicht. Es handelt sich um die Vorträge zum Nato-Einsatz im Kosovo, zum Fall Pinochet und zur Problematik um den Kurdenführer Öcalan.

NAPAP-Nachfolgeprojekt Brandenburg gestartet. Mit einer Pressekonferenz in der Fachhochschule der Polizei in Basdorf wurde der Beginn der Schulungsmaßnahmen markiert. Ziel der Maßnahmen ist es, Polizeibeamte für den Umgang mit Angehörigen ethnischer Minderheiten zu schulen. Das Land Brandenburg stellte ausreichend Haushaltsmittel zur Verfügung, um eine Ausweitung auf die Ausbildung des höheren Dienstes zu ermöglichen. Das MRZ wird diese Maßnahmen auch zukünftig wissenschaftlich begleiten und auswerten.

### 41. Assistententagung Öffentliches Recht 2001 in Potsdam

Zur Beratung des Generalthemas „**Religion und Weltanschauung im säkularen Staat**“ treffen sich im März 2001 wissenschaftliche Mitarbeiter und Assistenten der Fachrichtung Öffentliches Recht in der Universität Potsdam. Die Tagung wird von fünf wissenschaftlichen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der Juristischen Fakultät und des MenschenRechtsZentrums der Universität Potsdam ausgerichtet.

Weitere Informationen: <http://www.uni-potsdam.de/u/assist2001>

Kontakt: [haratsch@rz.uni-potsdam.de](mailto:haratsch@rz.uni-potsdam.de)

## Kalender

29./30. September 2000 Rassische Diskriminierung – Erscheinungsformen und Bekämpfungsmöglichkeiten

Im Jahr 2001 wird in Südafrika eine Weltkonferenz der Vereinten Nationen zum Thema Rassismus abgehalten werden. Mit seiner Tagung im September möchte das MenschenRechtsZentrum der Universität Potsdam eine Bestandsaufnahme der Rassismusbekämpfung in der Bundesrepublik Deutschland durchführen, mögliche Defizite ausmachen und Handlungsalternativen aufzeigen.

Veranstaltungsort:	Juristische Fakultät der Universität Potsdam Raum 2.15 August-Bebel-Straße 89, 14482 Potsdam
Zeit:	Freitag 9.00-19.00 Uhr, Samstag 9.15-12.00 Uhr
Anmeldung:	MenschenRechtsZentrum der Universität Potsdam Tel.: 03 31 - 70 76 72 Fax: 03 31 - 71 92 99

25./26. September 2000 50 Jahre Flüchtlingsforschung – Internationale, europäische und nationale Aspekte

Die Forschungsgesellschaft für das Weltflüchtlingsproblem (AWR) veranstaltet ihren 50. Kongreß und begeht damit gleichzeitig ihr 50jähriges Gründungsjubiläum. Es werden u.a. Vorträge zu den Themen „Flüchtlingsmanagement zu Beginn des 21. Jahrhunderts“ und „Der Flüchtling in der Fremde“ gehalten.

Veranstaltungsort: Vaduzer Saal - Foyer  
Dr. Grass Straße 3  
Vaduz (Liechtenstein)

Zeit: Montag 9.30-18.00 Uhr, Dienstag 9.00-18.00 Uhr

Anmeldung: Generalsekretariat der AWR,  
Piazzale di Porta Pia 121, I-00198 Roma  
Tel.: [39] 06 - 44 25 01 59 Fax: [39] 06 - 42 74 43 91

19.-21. Oktober 2000 Human Rights of girls and young women in Europe: Questions and challenges for the 21st century

Der Europarat veranstaltet durch den Lenkungsausschuß für die Gleichheit von Frauen und Männern (CDEG) seit 1992 jährliche Foren in den Mitgliedstaaten, um Frauen und Männer zwecks eines Erfahrungsaustausches zusammenzuführen. In diesem Herbst wird die Tagung in Bratislava stattfinden und sich mit der Situation von Mädchen und jungen Frauen befassen. Dabei geht es um Gewalt gegen diese Frauen, Fragen der Sexualerziehung, Rollenstereotypen und gesellschaftliche Teilhabe.

Anmeldung/  
Information: Béatrice ANDLAUER  
Directorate General of Human Rights  
Equality Department Tel. 33.(0)3.88.41.28.53  
Council of Europe Fax. 33.(0)3.90.21.49.18  
F - 67075 STRASBOURG Cedex  
e-mail: [beatrice.andlauer@coe.int](mailto:beatrice.andlauer@coe.int)

### Deutscher Menschenrechts-Filmpreis 2000

Eingereicht werden können selbstproduzierte Dokumentarfilme, Trickfilme, Videoclips, Experimental- und Spielfilme zum Thema Menschenrechte. Eine besondere Aufforderung geht an Schulklassen und Jugendliche. Die Evangelische Medienzentrale Bayern kann um Beratung und um die Vermittlung von Videoausrüstungen etc. angefragt werden.

Einsendeschluß ist der 1. Oktober 2000, zu gewinnen sind Geld- und Sachpreise bis zu 3000.-DM.

Information: Evangelische Medienzentrale in Bayern  
Hummelsteiner Weg 100  
90459 Nürnberg

Koordinator: Claus Laabs  
Tel.: 09 11 / 4 30 42 11 Fax: 09 11 / 4 30 42 14  
e-mail: [info@menschenrechts-filmpreis.de](mailto:info@menschenrechts-filmpreis.de)  
web: [www.menschenrechts-filmpreis.de](http://www.menschenrechts-filmpreis.de)

## AUS DEM INHALT

**Friederike Brinkmeier:**

**Die Entstehungsgeschichte der Europäischen Menschenrechtskonvention  
– Bedeutung für den europäischen Einigungsprozeß**

Die Entstehungsgeschichte der EMRK ist nicht nur von rechtsgeschichtlicher Bedeutung. Die Beschäftigung mit diesem Thema rechtfertigt sich aus weiteren Gründen: Tragweite und Bedeutung der EMRK müssen vor dem geschichtlichen Hintergrund bestimmt werden. Der Beitrag zeichnet außerdem ein lebendiges Bild der besonderen Arbeitsweise des Europarates in seiner Anfangsphase. Die historischen Erkenntnisse zeigen ferner die besondere Rolle der EMRK im europäischen Einigungsprozeß auf.

**Eckart Klein:**

**Menschenrechte in Europa**

Die Diskussion über Menschenrechte in Europa ist ohne Berücksichtigung der sich immer weiter fortentwickelnden EMRK nicht denkbar. Wer gültig über Menschenrechte sprechen und denken will, muß das dichte normative Netz der Regelungen und die Kontrollmechanismen der Konvention kennen. Anhand wichtiger Fälle und der aktuellen Entwicklung wird die stetig wachsende Bedeutung der EMRK auf dem Gebiet der Menschenrechte illustriert.

**Norman Weiß:**

**Das Verhältnis von Freiheit und Gleichheit unter der Europäischen Menschenrechtskonvention**

Der Beitrag geht der Frage nach, auf welche Weise das zentrale Instrument des europäischen Menschenrechtsschutzes das Verhältnis zweier Grundwerte, die das menschliche Leben nachhaltig bestimmen, gestaltet. Die Entwicklung und Normierung von Freiheits- und Gleichheitsvorstellungen wird nachgezeichnet. Das Lösungsmodell der EMRK und seine nähere Ausgestaltung durch die Konventionsorgane werden vorgestellt.

**Stefanie Schmahl:**

**Frauen unter dem Schutz der Europäischen Menschenrechtskonvention**

Der Beitrag untersucht, ob und in welchem Umfang Frauen über den allgemeinen Menschenrechtsschutz hinaus von der EMRK besonders geschützt werden. Hierbei werden nicht nur Abwehrrechte von Frauen gegen diskriminierendes staatliches Verhalten in den Blick genommen, es wird auch nach der Existenz positiver Frauenförderungsrechte sowie staatlicher Schutzpflichten zugunsten von Frauen gefragt.

**Andreas Haratsch:**

**Die EMRK in der deutschen Rechtsordnung – Eine innerstaatliche Standortbestimmung**

Seit Inkrafttreten der EMRK für die Bundesrepublik Deutschland wird über ihren Rang in der innerstaatlichen Rechtsordnung gestritten. Der Beitrag stellt die bislang hierzu vertretenen Auffassungen dar und wägt das Für und Wider der Einordnungsversuche gegeneinander ab. Nach herrschender Ansicht hat die EMRK in der deutschen Rechtsordnung den Rang eines einfachen Bundesgesetzes. Gegenüber vor Inkrafttreten des Vertragsgesetzes zur EMRK erlassenen einfachem Bundesrecht setzt sich die Konvention als *lex posterior* durch. Später ergehende Gesetze sind völker- und menschenrechtskonform auszulegen. Die EMRK ist auch Auslegungshilfe für die Bestimmung von Inhalt und Reichweite von Grundrechten und rechtsstaatlichen Grundsätzen des Grundgesetzes.

**Ulrike Epe:**

**Die innerstaatlichen Wirkungen der Entscheidungen des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte**

Die Aufgabe des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte besteht darin, die Einhaltung der EMRK durch die Vertragsstaaten zu garantieren. Der Beitrag untersucht die rechtlichen und tatsächlichen Wirkungen seiner Entscheidungen, insbesondere welche Verpflichtungen den verurteilten Staat treffen, mit welchen Mitteln der betroffene Staat dem Urteil genügen muß und ob die Entscheidungen Drittwirkung entfalten. Dabei soll es um die Anforderungen gehen, die die Konvention selbst an die Urteilswirkung stellt.

**Jens Wolfram:**

**Wenn zwei sich streiten – Zum Spannungsverhältnis zwischen EuGH und EGMR**

Der Beitrag zeigt auf, welche Schlußfolgerungen der EGMR daraus zieht, daß die EU-Mitgliedstaaten Teile ihrer Hoheitsrechte auf die EG übertragen und sich so in die Gemeinschaftsrechtsordnung eingebunden haben. Im Anschluß untersucht er, welche Relevanz umgekehrt der EMRK selbst sowie der Einbindung der EU-Mitgliedstaaten in die Menschenrechtsordnung der EMRK für die Rechtsprechung des EuGH zukommt, und unterbreitet Vorschläge zur gemeinschaftsrechtlichen Lösung etwaig auftretender Konflikte.

# MenschenRechtsMagazin

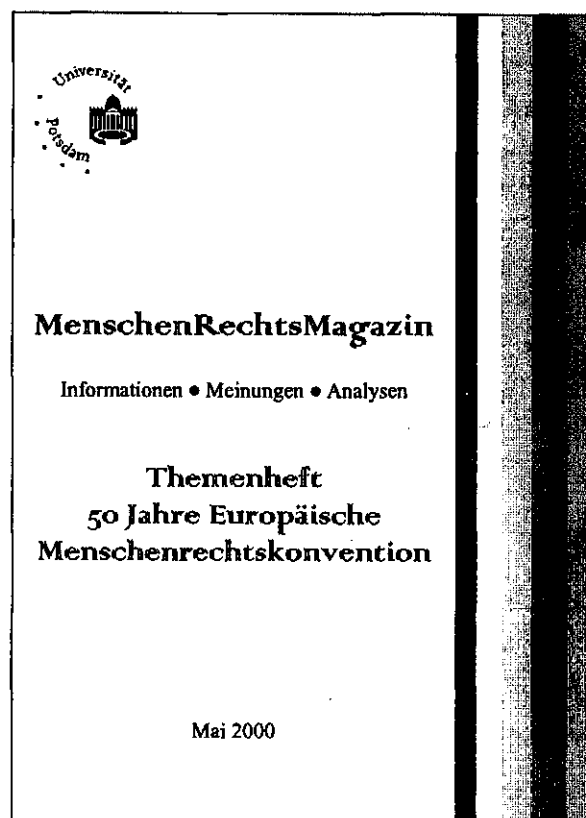
## Informationen • Meinungen • Analysen

- seit Oktober 1996 -

Am 4. November 1950 verabschiedeten die damals zehn Mitgliedstaaten des Europarates die EMRK. Damit lag der erste völkerrechtliche Vertrag vor, in dem sich die Staaten verbindlich zur Gewährleistung eines umfassenden Katalogs von Menschenrechten verpflichtet hatten. Gleichzeitig wurde ein juristisches Kontrollverfahren eingerichtet, das beständig ausgebaut und zuletzt im Jahre 1998 (Inkrafttreten des 11. Protokolls zur EMRK) komplett umgestaltet wurde.

In den vergangenen Jahrzehnten haben die Europäische Kommission für Menschenrechte und der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte die EMRK, die ein „lebendiges Instrument“ darstellt, ständig weiterentwickelt und eine umfangreiche Rechtsprechung zu Inhalt und Reichweite der Gewährleistungen entfaltet.

Das Themenheft des *MenschenRechtsMagazins* verfolgt die Absicht, zu einer Verbreitung der Kenntnis über die Konvention und der zu ihr ergangenen Rechtsprechung beizutragen. Dabei haben die Autoren stets auch die Auswirkungen auf die Bundesrepublik Deutschland im Blick.



Mai 2000

ISSN: 1434 - 2828

118 Seiten, Preis: 15.- DM (für Abonnenten 10.-)

### Bestellungen und weitere Informationen:

MenschenRechtsZentrum  
der Universität Potsdam

Heinestraße 1, 14 482 Potsdam

Tel: 03 31 - 70 76 72      Fax: 03 31 - 71 92 99

e-mail: [mrz@rz.uni-potsdam.de](mailto:mrz@rz.uni-potsdam.de)

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

### 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.

#### Internationale Strafgerichtsbarkeit

*Stefan van Heeck*, Der aktuelle Fall, Die Anwendbarkeit deutschen Strafrechts auf Balkankriegsverbrechen, in: Humanitäres Völkerrecht Nr. 1 2000, S. 27ff. [Untersuchung deutscher Strafvorschriften, die auf im ehemaligen Jugoslawien begangene Straftaten anzuwenden sind; Beschreibung des Weltrechtsprinzips und Analyse der bereits ergangenen Urteile nationaler Gerichte].

*Margaret McAuliffe deGuzman*, The Road from Rome: The Developing Law of Crimes Against Humanity, in: Human Rights Quarterly Nr. 22 (2000), S. 335ff. [Philosophische, historische und völkerrechtliche Begriffsbestimmung der „Verbrechen gegen die Menschlichkeit“].

*Mary Margaret Penrose*, Spandau Revisited: The Question of Detention for International War Crimes, in: New York Law School Journal of Human Rights 2000, S. 553ff. [Die Entwicklung des internationalen Strafrechts und insbesondere die These „Duty to Punish“ wird anhand der Entwicklung seit den Nürnberger Militärgerichtshofes bis zu den Ad-hoc-Tribunalen und dem Internationalen Strafgerichtshof dargestellt].

#### Internationaler Schutz der Menschenrechte

*Jennifer Moore*, From Nation State to Failed State: International Protection from Human Rights Abuses by Non-State Agents, in: Columbia Human Rights Law Review 1999, S. 81ff. [Der Artikel gibt einen Überblick über den gegenwärtigen Stand der Menschen- und Flüchtlingsrechtsstandards und den Schutz von Opfern vor nicht-staatlichen Verletzungen].

#### Europäischer Schutz der Menschenrechte

*Ralf Alleweldt*, Auf dem Wege zu wirksamer Folterprävention in der Türkei?, in: EuGRZ 2000, S. 193 ff. [Anmerkungen zum Bericht des Europäischen Komitees zur Verhütung von Folter über den Besuch in der Türkei 1997 und zur Antwort der türkischen Regierung 1999].

*Elisabeth Lambert*, La pratique récente de réparation des violations de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, in: Revue Trimestrielle des Droits de L'homme, Nr. 42 (2000), S. 199ff. [Untersuchung der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte zur Wiedergutmachung von Konventionsverletzungen unter Einbezug ganz aktueller Entwicklungen].

*Nina Philippi*, Divergenzen im Grundrechtsschutz zwischen EuGH und EGMR, in: ZeuS 2000, S. 97ff. [Anhand der Analyse von Entscheidungen von EuGH und EGMR wird deren Divergenz bei der Auslegung von Bestimmungen der EMRK verdeutlicht].

*Daniela Späth*, Effektive Konfliktverhütung in Europa durch den Hohen Kommissar für Nationale Minderheiten, in: Die Friedens-Warte Heft 1/2000, S. 81ff. [Die Autorin geht der Frage nach, ob sich acht Jahre nach der Annahme des Mandates die Erwartungen daran erfüllt haben, ein funktionierendes Frühwarnsystem zu errichten].

#### Nationaler Schutz der Menschenrechte

*Peter R. Baehr*, The Netherlands Advisory Committee on Human Rights and Foreign Policy: a Retrospective, in: Netherlands Quarterly of Human Rights 2000, S. 183ff. [Zur Rolle und Funktion des niederländischen „Menschenrechtsbeirates“].