



# MenschenRechtsMagazin

Informationen • Meinungen • Analysen

Heft 4 - Oktober 1997

Menschenrechtszentrum der Universität Potsdam

Menschenrechtszentrum  
der Universität Potsdam

MenschenRechtsMagazin Heft 4 / Oktober 1997

### **Erratum**

Bedauerlicherweise ist uns auf Seite 2 ein Fehler unterlaufen. Dort sollte es in Fußnote 2 heißen:

ECOSOC Res. 5 (I) vom 16. Februar 1946.

## Inhaltsverzeichnis

Editorial .....	4
Stichwort: Die UN-Menschenrechtskommission.....	5
Norman Weiß: Einführung in „UN Non-Treaty Procedures“ - Menschenrechtsschutzverfahren der Vereinten Nationen, die nicht auf Verträgen basieren .....	6
Ekkehard Strauß: „Vogt“, Urteil vom 26. September 1995, EuGRZ 1995, S. 590 .....	12
Heike Stender: Die Kinderrechtskonvention.....	21
Norman Weiß: Kinder. Rechte. Kinderrechte: Kinder- und Jugendkriminalität .....	25
Norman Weiß: Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte - Organisation und Verfahren - Fragen der Umsetzung des Protokolls Nr. 11 zur Europäischen Menschenrechts- konvention (EMRK) / Tagungsbericht .....	32
Informationen, Hinweise .....	33
Literaturhinweise.....	35

**Impressum**

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

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

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

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

## Editorial

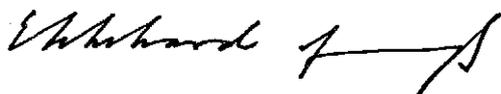
Eine vorrangige Zielsetzung des *MenschenRechtsMagazins* ist es, deutschen Rechtsanwendern die Bedeutung des internationalen Menschenrechtsschutzes näher zu bringen. Hierzu stellen wir sämtliche Individualbeschwerdeverfahren vor, mit denen der internationale Menschenrechtsschutz den nationalen Grundrechtsschutz ergänzt. Unsere Beitragsreihe „Individualrechtsschutz unter den verschiedenen UN-Mechanismen“ wird in dieser Ausgabe mit einer Erörterung der „UN Non-Treaty Procedures“ fortgesetzt. Dabei handelt es sich um Menschenrechtsschutzverfahren der Vereinten Nationen, die nicht auf Verträgen basieren.

Fortgesetzt wird auch die Reihe mit Urteilen des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte in Straßburg gegen Deutschland. In dieser Folge geht es um den nach längerer Pause erneut aktuell gewordenen sogenannten Radikalenerlaß. Die Urteile werden in umgekehrter chronologischer Reihenfolge vorgestellt und in die Rechtsprechung des Gerichtshofs eingeordnet. Soweit damit vorherige Fälle überholt sind, werden diese nur noch im Wege der Verweisung behandelt und nicht eigens aufgearbeitet.

Unter dem Titel: „Kinder. Rechte. Kinderrechte“ werden wir in loser Folge über aktuelle Entwicklungen auf dem Gebiet des internationalen Rechts zum Schutze der Kinder informieren. Die Serie beginnt mit einem Beitrag, der sich mit Fragen der Kinder- und Jugendkriminalität befaßt. Vorangestellt ist eine Einführung in die Konvention der Vereinten Nationen über die Rechte des Kindes aus dem Jahre 1989.

In der zweiten Septemberhälfte fand die vierte wissenschaftliche Tagung des Menschenrechtszentrum der Universität Potsdam statt. Rund achtzig Teilnehmer aus vierundzwanzig Staaten waren nach Potsdam gekommen, um über Fragen der Umsetzung des Protokolls Nr. 11 zur Europäischen Menschenrechtskonvention zu diskutieren. Ein kurzer Tagungsbericht findet sich in diesem Heft.

Wir möchten bereits an dieser Stelle darauf hinweisen, daß im Dezember dieses Jahres ein Themenheft des *MenschenRechtsMagazins* erscheinen wird. Mit ihm will das Menschenrechtszentrum der Universität Potsdam auf das im nächsten Jahr zu feiernde 50jährige Jubiläum der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte aufmerksam machen. Ein Bestellformular für diese Sondernummer liegt dem aktuellen Heft bei.



## Stichwort

### Die UN-Menschenrechtskommission

Der Wirtschafts- und Sozialrat der Vereinten Nationen (ECOSOC) nach Kapitel X der Satzung der Vereinten Nationen (SVN)<sup>1</sup> nimmt wichtige Informations- und Koordinierungsaufgaben im System der Vereinten Nationen wahr. Zu seiner Unterstützung hat er gemäß Art. 68 SVN das Recht, Kommissionen für bestimmte Einzelfragen einzusetzen. Art. 68 SVN nennt ausdrücklich eine Kommission „für die Förderung der Menschenrechte“.

Unmittelbar nach der Bildung der Vereinten Nationen schuf ECOSOC im Jahr 1946 die Menschenrechtskommission („Commission on Human Rights“)<sup>2</sup>. Die Kommission ist seit dieser Zeit eine der maßgeblichen Kräfte, die die Aktivitäten der Vereinten Nationen auf dem Gebiet der Menschenrechte bestimmen. Die Menschenrechtskommission bereitete die Entwürfe für die allgemeine Erklärung der Menschenrechte vor, entwarf mehrere Deklarationen und internationale Konventionen, darunter vor allem die beiden internationalen Pakte über bürgerliche und politische Rechte<sup>3</sup> sowie über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte.

Zusätzlich zu diesem beachtlichen und umfangreichen Arbeitsgebiet des sogenannten Standard-Setting hat die Menschenrechtskommission eine Vielzahl von Überwachungsmechanismen und Umsetzungsverfahren für diese neuen völkerrechtlichen Standards geschaffen.

Die Menschenrechtskommission setzt sich aus Vertretern aus dreiundfünfzig Mitgliedsstaaten zusammen. Zwölf Vertreter stammen aus dem asiatisch-pazifischen

Raum, fünfzehn kommen aus Afrika, elf aus Lateinamerika, Westeuropa, die USA, Kanada, Australien und Neuseeland entsenden zusammen zehn und Osteuropa fünf Vertreter in die Menschenrechtskommission. Die Kommission tagt jährlich für vier Wochen in Genf. Ihre Sitzungen werden von Treffen verschiedener Arbeitsgruppen vorbereitet.

Die 53 Mitglieder der Menschenrechtskommission sind dort als Regierungsvertreter tätig. Man kann die Kommission deshalb als ein politisches Gremium begreifen. Dies bleibt natürlich nicht ohne Einfluß auf die Arbeitsweise der Kommission, insbesondere dann, wenn sie die Menschenrechtslage in einzelnen Staaten beurteilt.<sup>4</sup>

In ihrer 53. Sitzung vom 10. März bis zum 18. April 1997 beschäftigte sich die Menschenrechtskommission erneut mit einer Fülle von Themen. Der Bogen reicht vom Selbstbestimmungsrecht der Völker über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte und die Diskriminierung von Frauen bis hin zum Rassismus, zur Problematik der Flüchtlinge, den Rechten von Kindern und anderen sogenannten verletzlichen Gruppen wie Behinderten und Aidskranken. Ein weiterer Schwerpunkt liegt im Bereich des Justizwesens. Hierzu zählt die Organisation von Haftanstalten, die Behandlung von Häftlingen, Folter und die Unabhängigkeit der Gerichte.

<sup>1</sup> Vom 26. Juni 1945, BGBl 73 II 431.

<sup>2</sup>

<sup>3</sup> Vergleiche dazu Heft 1/1996, S. 7f.

<sup>4</sup> Vergleiche die Haltung zu China: „Resolutionsentwurf gegen China“, FAZ vom 4. April 1996, S. 7; „Menschenrechtskommission rügt China nicht“, FAZ vom 25. April 1996, S. 4; „Keine gemeinsame EU-Resolution zu Menschenrechten in China“, FAZ vom 8. April 1997, S. 2; „Kein voller Erfolg“, FAZ vom 18. April 1997, S. 11.

Außerdem befaßte sich die Kommission erneut mit verschiedenen Fragen des „Standard-Setting“. Hier beschäftigte sich die Kommission unter anderem auch mit der Funktionsfähigkeit und Arbeitsweise der Gremien, die die Einhaltung menschenrechtlicher Verträge überwachen.<sup>5</sup> Die Kommission befaßte sich mit Vorschlägen des australischen Experten *Philip Alston*, der umfangreiche Maßnahmen zur Rationalisierung des Systems vorschlug, um die Verfahrensweisen der verschiedenen Ausschüsse einander anzugleichen.

Hinzuweisen ist ferner darauf, daß die Arbeiten an einem Deklarationsentwurf zu

Menschenrechtsverteidigern weiter fortgeschritten sind. Nach dem bisherigen Stand ist vorgesehen, im Jahre 1998 - anlässlich des 50. Geburtstages der allgemeinen Erklärung der Menschenrechte - einen Deklarationsentwurf zu verabschieden.

<sup>5</sup> Vergleiche hierzu auch die demnächst erscheinende Publikation des Menschenrechtszentrums: *Eckart Klein* (ed.), *The Monitoring System of Human Rights Treaty Obligations*, 1997.

## Individualrechtsschutz unter den verschiedenen UN-Mechanismen - Teil 4

**Norman Weiß:**

### Einführung in „UN Non-Treaty Procedures“

### Menschenrechtsschutzverfahren der Vereinten Nationen, die nicht auf Verträgen basieren

- I. Überblick
- II. Das 1235er und das 1503er Verfahren
  - 1) Entwicklung
  - 2) Resolution 1235
  - 3) Resolution 1503
    - a) Zielsetzung
    - b) Voraussetzungen
    - c) Ablauf
    - d) Bewertung
- III. Thematische Mechanismen
  1. Überblick
  2. Arbeitsweise der thematischen Mechanismen

### I. Überblick

Nachdem in den ersten drei Folgen dieser Reihe<sup>1</sup> diejenigen Beschwerdeverfahren im Rahmen der Vereinten Nationen vorgestellt wurden, die auf der Basis eines mehrseitigen Vertrages Individualrechtsschutz gewährleisten, sollen nun andere Mechanismen vorgestellt werden. Diese sogenannten Nicht-Vertrags-Verfahren wurden etabliert, als die vertraglich begründeten Beschwerdemöglichkeiten noch nicht zur Verfügung standen. Nachdem in den Vereinten Nationen zunächst die Überzeugung vorherrschte,

<sup>1</sup> *Norman Weiß*, Einführung in den Individualrechtsschutz nach dem Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte, MRM Heft 1/1996, S. 7-11; *derselbe*, Einführung in den Individualrechtsschutz nach der Anti-Rassismuskonvention der Vereinten Nationen, MRM Heft 2/1997, S. 34-38; *derselbe*, Einführung in den Individualrechtsschutz nach der Anti-Folter-Konvention der Vereinten Nationen, MRM Heft 3/1997, S. 10-15.

die Organisation könne sich grundsätzlich weder mit Individualbeschwerden oder allgemeinen Klagen über Menschenrechtsverletzungen befassen, entwickelte sich ab Ende der sechziger Jahre eine Vielzahl von Mechanismen, um zu überprüfen, ob und inwieweit Staaten die von den Vereinten Nationen gesetzten Menschenrechtsstandards beachteten.

Diese Nicht-Vertrags-Verfahren haben in der Folgezeit, mit der zunehmenden Etablierung der vertraglich geregelten Überprüfungsmechanismen, in gewisser Weise an Bedeutung verloren. Allerdings besteht ihre Attraktivität für Individualbeschwerdeführer gerade darin, daß sie die Möglichkeit bieten, die Sache unter etwas erleichterten formellen Bedingungen einer Prüfung zu unterziehen. Dem steht aber der unleugbare Nachteil einer fehlenden Einzelfallprüfung gegenüber.

Die Nicht-Vertrags-Verfahren lassen sich grob in zwei Gruppen untergliedern: Einige beziehen sich auf die generelle Situation in bestimmten Ländern, andere auf Einzelfälle. Daneben gibt es Mischformen, die beide Konstellationen erfassen. Darüber hinaus beschränken sich manche dieser Verfahren nur auf bestimmte Arten von Menschenrechtsverletzungen, während andere das gesamte Feld der Menschenrechte abdecken.

Wichtig für potentielle Beschwerdeführer ist auch, daß der Weg über ein Nicht-Vertrags-Verfahren auch dann eröffnet ist, wenn der Staat, dem eine Menschenrechtsverletzung vorgeworfen wird, Partei eines internationalen Menschenrechtsvertrages mit eigenem Überwachungsmechanismus ist.

Nachfolgend werden das sogenannte 1235er Verfahren, das 1503er Verfahren sowie verschiedene thematisch ausgerichtete Mechanismen vorgestellt. Für die beiden erstgenannten Verfahren sind die Menschenrechtskommission, ihre Unterkommission sowie verschiedene Arbeitsgruppen (working groups) zuständig.

## II. Das 1235er und das 1503er Verfahren

### 1) Entwicklung

*Zuständige Gremien* sind die Menschenrechtskommission der Vereinten Nationen und ihre Unterkommission zur Verhütung von Diskriminierung und zum Schutz von Minderheiten.<sup>2</sup> Die Menschenrechtskommission<sup>3</sup> trifft sich jährlich für sechs Wochen in Genf. Sie besteht heute aus dreiundfünfzig Staatenvertretern, die vom Wirtschafts- und Sozialrat (ECOSOC) gewählt werden. Während die Menschenrechtskommission ein typisches intergouvernementales Gremium darstellt, sind in die Mitglieder der Unterkommission zur Verhütung von Diskriminierung und zum Schutz von Minderheiten, die aus sechsundzwanzig Experten besteht, zumindest teilweise unabhängig. Man kann den Unterschied etwa so formulieren, daß sich die Menschenrechtskommission mehr mit der politischen Seite von Menschenrechtsfragen befaßt, während für die Unterkommission eher die tatsächlichen Geschehnisse und ihre rechtliche Bewertung im Vordergrund stehen.

Da jedes Gremium an das jeweils übergeordnete über die Ergebnisse seiner Sitzungen berichtet, ergibt sich typischerweise der folgende Zyklus: Zunächst tagt im August die Unterkommission, dann folgt die Menschenrechtskommission im Februar und März, anschließend ECOSOC im Juli und schließlich die Generalversammlung zwischen September und Dezember.

Nachdem die Menschenrechtskommission ins Leben gerufen worden war, erhielt sie zahlreiche Beschwerden von Individualpersonen, die auf Menschenrechtsverletzungen aufmerksam machten. Die Kommission stellte sich jedoch auf den Standpunkt, daß ihr keine Befugnis zu komme, sich mit ihr

<sup>2</sup> Siehe H. Stender: Schaubild zum Menschenrechtssystem der Vereinten Nationen mit Erläuterungen, in: MRM Heft 1 / Oktober 1996, S. 12f.

<sup>3</sup> Vgl. zu dieser das Stichwort in diesem Heft auf S. 5

bekanntgewordenen Menschenrechtsverletzungen zu beschäftigen.<sup>4</sup>

## 2) Resolution 1235

Diese Haltung wurde im Jahre 1967 aufgegeben. Mit seiner Resolution 1235 (XLII) ermächtigte der Wirtschafts- und Sozialrat die Menschenrechtskommission und ihre Unterkommission dazu,

*„Informationen zu prüfen, die für schwere Verletzungen von Menschenrechten und Grundfreiheiten erheblich sind“.*

Als Beispiel für solche Fälle wurde die Apartheidpolitik benannt.

Der Handlungsspielraum des Expertengremiums Unterkommission ist jedoch beschränkt. Lediglich die Menschenrechtskommission selbst kann „*eingehende Studien*“ über Situationen solcher Menschenrechtsverletzungen anstellen. Man sieht also, daß die Erörterung menschenrechtswidriger Lagen durch politische Gremien der Vereinten Nationen - gerade was die Auswahl des „*Übeltäters*“ angeht - keinen festen Regeln unterliegt. Ein wesentlicher Schritt von diesem offenen politischen Verfahren hin zu einer mehr justizförmigen Überprüfung von Menschenrechtsverletzungen sollte mit dem Verfahren nach Resolution 1503 unternommen werden.

Aus den nachfolgend beschriebenen Gründen wird das Verfahren nach der Resolution 1235 seit den achtziger Jahren wieder verstärkt betrieben. Sein durchgängig öffentlicher Charakter erzeugt insgesamt einen stärkeren Druck auf die Staaten. Allerdings bedeutet es in keiner Weise eine Überprüfung von Einzelfällen.

## 3) Resolution 1503

### a) Zielsetzung

Die Resolution 1503 (XLVIII)<sup>5</sup> eröffnet ein Verfahren, das der Feststellung dient, ob in einem Staat ein

*„Gesamtzusammenhang schwerer und zuverlässig belegter Menschenrechtsverletzungen“<sup>6</sup>*

besteht. Wie sich aus dem Begriff Gesamtzusammenhang ergibt, liegt die Bedeutung von Einzelbeschwerden nur darin, zur Gesamtbeurteilung beizutragen. Am Ende der Einzelbeschwerde steht also nicht die Feststellung der Verletzung von Menschenrechten im Einzelfall oder gar eine wie auch immer geartete Wiedergutmachungspflicht. Im Durchschnitt gehen pro Jahr 20.000 bis 25.000 Mitteilungen im Verfahren nach Resolution 1503 ein.

*Thematisch* beziehen sich diese Mitteilungen auf schwere Menschenrechtsverletzungen wie Folter, Verschwindenlassen, illegale Hinrichtungen, willkürliche Verhaftungen oder allgemeine Ausreiseverbote. Es kommen aber durchaus auch andere Felder in Betracht, wobei man sagen kann, daß leichtere Menschenrechtsverletzungen um so eher zur Untersuchung angenommen werden, desto verbreiteter und systematischer sie erfolgen.

### b) Voraussetzungen

Um gegenüber dem politischen Verfahren nach Resolution 1235 eine größere Objektivität zu erreichen, wird an die individuellen Mitteilungen ein strengerer förmlicher Maßstab angelegt.

Die Mitteilung darf nicht anonym sein; Vertraulichkeit ist möglich, kann aber erfahrungsgemäß nicht absolut gewährleistet werden.

<sup>4</sup> Bestätigt durch zwei Resolutionen des ECOSOC: Res. 75 (V) von 1947 und Res. 728 (XXVIII.) von 1949.

<sup>5</sup> Vom 27. Mai 1970.

<sup>6</sup> Im Original: „Consistent pattern of gross and reliably attested violations of human rights“.

Mitteilungen dürfen nicht bloße politische Kampfschriften sein, mit denen die Legitimität der Regierung angegriffen wird.

Es sollte vermieden werden, Massenmedien als einzige Informationsgrundlage zu verwenden. Dies liegt einerseits am amtlichen oder offiziellen Charakter der Medien in manchen Staaten, hat aber andererseits damit zu tun, daß einseitige und tendenziöse Mitteilungen geringere Aussichten darauf haben, angenommen zu werden.

Ferner muß aus der Mitteilung hervorgehen, daß von allen auf nationaler Ebene zur Verfügung stehenden Mitteln Gebrauch gemacht wurde und sie erschöpft sind (Rechtswegerschöpfung). Gegebenenfalls muß in der Mitteilung klargelegt werden, daß und warum etwaige Abhilfemaßnahmen ineffektiv oder zu langwierig sind. Hieran werden bei starken Hinweisen auf systematische und andauernde Menschenrechtsverletzungen niedrige Anforderungen gestellt.

Außerdem sollte die Mitteilung so schnell als möglich in Genf angebracht werden. Dieses Erfordernis ist im Zusammenhang damit zu sehen, daß das Verfahren nach Resolution 1503 andauernde Menschenrechtsverletzungen beleuchten will und zu lange Zeitabstände diesen Vorwurf entkräften könnten.

Um den erforderlichen Gesamtzusammenhang herzustellen, wird empfohlen, in der Mitteilung mehrere Menschenrechtsverletzungen aufzuführen. Damit ist der einzelne Beschwerdeführer praktisch ausgeschlossen. Ihm ist daher zu raten, sich an eine NGO zu wenden, die mehrere gleichgelagerte Fälle zusammenfaßt, oder sich mit anderen Opfern zusammensetzt. Für die behaupteten Menschenrechtsverletzungen ist soweit als möglich Beweis anzutreten. Hierfür kommen schriftliche Zeugenaussagen und Dokumente in Betracht.

In der Mitteilung sind die nach der Meinung des Beschwerdeführers verletzten Rechte gemäß den Artikeln der Allgemeinen Erklä-

rung der Menschenrechte anzugeben.

Schließlich sollte als Ziel der Mitteilung angegeben werden, daß man um Maßnahmen der Vereinten Nationen nachsucht, die den dargestellten Menschenrechtsverletzungen ein Ende bereiten.

Es empfiehlt sich im Sinne einer beschleunigten Bearbeitung, die Mitteilung in Englisch, Französisch oder Spanisch abzufassen; sie ist in sechsfacher Ausfertigung einzureichen. Eine fundierte Mitteilung sollte gleichwohl nicht ungebührlich lang sein; erfahrungsgemäß sind zehn bis zwanzig gehaltvolle Seiten ausreichend.

### c) Ablauf

Das Verfahren läuft *vertraulich* ab, bis die Menschenrechtskommission entscheidet, dem Wirtschafts- und Sozialrat Empfehlungen vorzulegen.

Nachdem die Mitteilungen beim Menschenrechtszentrum der Vereinten Nationen<sup>7</sup> eingegangen sind, werden sie zunächst den Regierungen der betroffenen Staaten zur etwaigen Stellungnahme zugeleitet. Mitteilungen und Stellungnahmen werden in vertraulichen Listen registriert. Anschließend werden sie (gegebenenfalls gemeinsam mit der Stellungnahme der Regierung) einer fünfköpfigen<sup>8</sup> *Arbeitsgruppe der Unterkommission* zugeleitet. Diese prüft in nichtöffentlicher Sitzung, ob die einzelnen Mitteilungen Hinweise darauf enthalten, daß ein Gesamtzusammenhang schwerer und zuverlässig belegter Menschenrechtsverletzungen besteht. Sind drei Mitglieder der Arbeitsgruppe dieser Ansicht, werden diese Mitteilungen der Unterkommission zugeleitet. Die Unterkommission entscheidet in ebenfalls nichtöffentlicher Sitzung darüber,

<sup>7</sup> Adresse:  
Centre for Human Rights  
United Nations Office  
8-14 avenue de la Paix  
1211 Geneva 10, Switzerland

<sup>8</sup> Je ein Vertreter der fünf geographischen UN-Regionen.

welches Land aufgrund der ihr vorgelegten Mitteilungen der Kommission zur Beratung präsentiert werden soll.

Im Anschluß daran untersucht eine *Arbeitsgruppe der Menschenrechtskommission* diese Länderdossiers und macht der Kommission Empfehlungen, wie sie mit den dargestellten Situationen umgehen soll. Anders als die Arbeitsgruppe der Unterkommission hat diese keine Kompetenzen, um bestimmte Bereiche von der Überprüfung durch die Kommission auszunehmen.

Sobald die *Kommission* in ihren nichtöffentlichen Sitzungen selbst mit den Vorgängen befaßt ist, spricht man nicht mehr von Mitteilungen, sondern von den Gegebenheiten oder Situationen („situations“). Gemäß Resolution 1503 ist die Kommission dazu berechtigt, eine eingehende Studie zu unternehmen oder einen ad hoc-Ausschuß einzuberufen. Letzteres ist bislang noch nie vorgekommen, eingehende Studien wurden in bislang zwei Fällen unternommen und eine davon - zu Äquatorial Guinea - später veröffentlicht.

Wenn sie die Situation für entsprechend ernst hält und die Gegebenheit nicht beendet, greift die Kommission zu den folgenden vier *Maßnahmen*:

- Ernennung eines unabhängigen Experten oder Berichterstatters;
- Ersuchen des General-Sekretärs der Vereinten Nationen, mit den betroffenen Regierungen direkten Kontakt herzustellen;
- die Regierungen um zusätzliche Informationen bitten;
- die Situation unter weiterer Beobachtung zu halten.

In jedem Fall wird die Situation im Folgejahr wieder auf die Tagesordnung gesetzt.

Zum Abschluß der Sitzung teilt der Vorsitzende öffentlich die Namen der Staaten mit, aus denen Gegebenheiten erörtert wurden. Ebenso werden diejenigen genannt, deren

Gegebenheiten nicht weiter beobachtet werden.

Die Kommission kann ECOSOC bitten, den Namen des Landes auch in seinen öffentlichen Bericht aufzunehmen. Dies geschah bisher sehr selten, beispielsweise auf Bitten einer neuen Regierung im betreffenden Land (Argentinien nach der Ablösung der Militärdiktatur) oder um auf die völlige Blockade eines Landes zu reagieren (Äquatorial Guinea, das jegliche Mitarbeit verweigerte).

#### d) Bewertung

Das Verfahren nach Resolution 1503 hat die in es gesetzten Erwartungen nicht erfüllen können. Hierfür ist einerseits die außerordentliche Komplexität des Verfahrens, das über verschiedene Stufen läuft, verantwortlich. Aber auch der vertrauliche Charakter hat negative Auswirkungen. Zwar dient er zu Recht dem Schutz des Beschwerdeführers, doch fehlt gleichzeitig der heilsame Druck von Publizität auf den betroffenen Staat.<sup>9</sup> Hinzu kommt drittens, daß die Untersuchungen immer erst dann einsetzen, wenn es zu einer großen Zahl von Menschenrechtsverletzungen in einem bestimmten Land gekommen ist.<sup>10</sup>

### III. Thematische Mechanismen

#### 1. Überblick

Dieser neue Typ von Untersuchungsverfahren wurde seit Beginn der 80er Jahre etabliert. Die thematischen Mechanismen beschäftigen sich mit einer Art von Menschenrechtsverletzungen wie beispielsweise Folter. Dabei steht nicht die Gesamtsituation in bestimmten Ländern, sondern durchaus der Einzelfall im Vordergrund.

<sup>9</sup> Vgl. zu diesem Komplex Eckart Klein (Hrsg.), *Stille Diplomatie oder Publizität? Überlegungen zum effektiven Schutz der Menschenrechte*, 1997, insbesondere S. 39ff.

<sup>10</sup> Allerdings wirken NGOs hier als Katalysatoren, indem sie in großer Zahl Beschwerden vor die Kommission bringen und so das Anliegen der Opfer bündeln.

Bisher wurden fünf solcher thematischer Mechanismen eingerichtet: Die Arbeitsgruppe für gewaltsames oder unfreiwilliges Verschwinden (1980), der Sonderberichterstatter für standrechtliche oder willkürliche Hinrichtungen (1982), der Sonderberichterstatter für Folter (1985), der Sonderberichterstatter für religiöse Intoleranz (1986) und schließlich die Arbeitsgruppe für willkürliche Verhaftungen (1991).

Ihnen ist gemeinsam, daß sie in ihren jährlichen Berichten an die Menschenrechtskommission sämtliche Fälle und Probleme konkret benennen. Dies erhöht natürlich den Publizitätsdruck auf die betroffenen Staaten.

## 2. Arbeitsweise der thematischen Mechanismen

Ihre jeweiligen Mandate<sup>11</sup> ermächtigen die fünf Kontrollmechanismen dazu, das ihren Arbeitsgegenstand bildende Phänomen zu untersuchen und effektiv auf ihnen unterbreitete Informationen reagieren zu können.

Hierzu gehört auch das Recht, Reisen in betroffene Staaten zu erbitten und entsprechende Einladungen zu akzeptieren.

Sie berichten jährlich an die Kommission sowie zusätzlich über die Eindrücke eventueller Inspektionsreisen.

Die Mandate geben den Mechanismen keine ausschließlichen Informationsquellen vor. Nachdem Informationen über Nichtregierungsorganisationen an sie gelangt sind, wenden sich die jeweiligen Gremien häufig direkt an die Betroffenen oder ihre Familien, um ergänzende Informationen zu erhalten. Erfahrungsgemäß steigert es aber die Aufmerksamkeit der Gremien, wenn ihnen die Informationen von einer bekannten und

vertrauenswürdigen Nichtregierungsorganisation übermittelt wird.

Bestimmte formelle Ansprüche an die Mitteilungen werden nicht erhoben, doch empfiehlt es sich, die behauptete Menschenrechtsverletzung möglichst genau und umfassend darzustellen.

Ergänzend ist darauf hinzuweisen, daß der *Ausschuß über den Status der Frauen* (CEDAW) versucht hat, ein Verfahren parallel zu dem nach Resolution 1503 zu etablieren, welches auf ungerechte Behandlung und Diskriminierung von Frauen beschränkt ist. Daneben gibt es ein Individualbeschwerdeverfahren, in dessen Rahmen CEDAW die unterbreiteten Mitteilungen zur Kenntnis nimmt. Beide Mechanismen haben bisher wenig Verbreitung erfahren und keine nennenswerte Bedeutung erlangt. Dies hängt auch damit zusammen, daß CEDAW sich - aufgrund der extrem kurzen Sitzungsperioden - nur alle zwei Jahre mit diesen Fragen befassen kann.

### Literaturanzeige

Norman Weiß:  
Die Todesstrafe aus völkerrechtlicher Sicht, in:

Boulanger / Hanfling / Heyes  
(Hrsg.),  
Zur Aktualität der Todesstrafe

1997, ISBN 3-87061-671-7, 29.- DM

<sup>11</sup> Arbeitsgruppe für gewaltsames oder unfreiwilliges Verschwinden, Res. MRK 20 (XXXVI); Sonderberichterstatter für standrechtliche oder willkürliche Hinrichtungen, Res. MRK 1982/35; Sonderberichterstatter für Folter, Res. MRK 1985/33; Sonderberichterstatter für religiöse Intoleranz, Res. MRK 1986/20; Arbeitsgruppe für willkürliche Verhaftungen, Res. MRK 1991/42.

Urteile des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte gegen Deutschland - Teil 2*
--

**Vogt ./ Deutschland****Urteil vom 26. September 1995, EuGRZ 1995, S. 590<sup>1</sup>****Zusammenfassung (nichtamtliche Leitsätze):**

1. Beamte sind vom Anwendungsbereich der Konvention nicht ausgeschlossen (Bestätigung).
2. Art. 10 EMRK ist auf die beamtenrechtlichen Vorschriften betreffend politische Aktivitäten anwendbar (Abweichung von den Fällen Glasenapp und Kosiek).
3. Die Entlassung einer Französisch- und Deutschlehrerin wegen Mitgliedschaft in einer verfassungsfeindlichen Partei, ohne daß diese im Unterricht oder privat eine verfassungsfeindliche Haltung erkennen läßt, ist in einer demokratischen Gesellschaft nicht notwendig i.S.v. Art. 10 Abs. 2, Art. 11 Abs. 2 EMRK.

**Sachverhalt**

Die Beschwerdeführerin (Bf.) war seit Sommer 1977 als Studienrätin und Beamtin auf Probe an einem staatlichen Gymnasium in Jever angestellt, bevor sie am 1. Februar 1979 in das Beamtenverhältnis auf Lebenszeit übernommen wurde. Die Bf. unterrichtete Französisch und Deutsch. In einer Beurteilung von 1981 wurden ihre Fähigkeiten und Arbeitsleistungen als befriedigend beschrieben und die Wertschätzung der Kollegen, Eltern und Schüler vermerkt.

Während ihres Studiums war die Bf. Mitglied der Deutschen Kommunistischen Partei „DKP“ geworden.

Seit dem Herbst 1980 nahm die Bf. an verschiedenen politischen Aktivitäten der DKP teil und kandidierte 1982 für den Niedersächsischen Landtag. Seit 1983 war die Bf. Mitglied des Vorstandes der Bezirksorganisation der DKP für Bremen - Nördliches Niedersachsen und Vorsitzende der Wilhelmshaver Organisation der DKP. Bei den Landagswahlen 1986 kandidierte die Bf. erneut für den Niedersächsischen Landtag.

Mit Verfügung der Bezirksregierung Weser / Ems vom 12. August 1986 wurde die Bf. vorübergehend des Dienstes enthoben. Bereits am 13. Juni 1982 war ein Disziplinarverfahren gegen die Bf. eingeleitet worden. In einer Anschuldigungsschrift vom 22. November 1983, die am 5. Februar 1986 und 23. Juni 1986 ergänzt wurde, war der Bf. die Unvereinbarkeit ihrer politischen Aktivitäten für die DKP mit ihrem Beamtenstatus mitgeteilt worden.

Mit Urteil vom 15. Oktober 1987 verfügte die Disziplinarkammer des Verwaltungsgerichts die Entlassung der Bf. als Disziplinarmaßnahme bei Gewährung von 75 % ihrer monatlichen Pensionsansprüche

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

<sup>1</sup> Az.: 7/1994/454/535; Série A, Vol. 323.

für die Dauer von sechs Monaten. Zur Begründung führte die Kammer aus, daß die Bf. durch ihre politischen Aktivitäten der politischen Treupflicht eines Beamten gemäß Art. 33 Abs. 5 GG i.V.m. § 61 Abs. 2 Niedersächsisches Beamtengesetz nicht nachgekommen sei.

Die Berufung der Bf. gegen die Entscheidung wurde am 31. Oktober 1989 vom Niedersächsischen Disziplinarhof unter Aufrechterhaltung des Urteils der Disziplinarkammer zurückgewiesen.

Die Verfassungsbeschwerde der Bf. wurde durch eine Kammer des BVerfG wegen fehlender Erfolgsaussichten abgewiesen.

Die Bf. legte am 13. Februar 1991 Beschwerde bei der Menschenrechtskommission ein. Diese entschied am 19. Oktober 1992 und 30. November 1993, daß durch die Entlassung der Bf. gegen Art. 10 und 11 der Konvention verstoßen worden sei.

Nachdem die Bf. von 1987 bis 1991 als Bühnenautorin und Theaterpädagogin gearbeitet hatte, wurde sie am 1. Februar 1991, nach der Außerkraftsetzung des sog. „Radikalenerlasses“<sup>2</sup> in Niedersachsen und einem Erlaß für sog. „Altfälle“<sup>3</sup> von der Niedersächsischen Schulbehörde wieder eingestellt.

### **A. Zulässigkeit der Klage**

Die Zulässigkeit wird vom Gerichtshof nicht erörtert. Die Bf. hat beantragt

festzustellen, daß eine Verletzung der Art. 10 und 11 der Konvention vorliegt.

### **Zwischenergebnis**

Die Klage ist zulässig.

### **B. Begründetheit der Klage**

Die Klage ist begründet, wenn die Entlassung der Bf. aus dem öffentlichen Dienst durch die Verfügung der Disziplinarkammer des Verwaltungsgerichts Oldenburg wegen ihrer politischen Aktivitäten für die DKP ganz oder teilweise mit den Verpflichtungen aus Art. 10 und 11 EMRK<sup>4</sup> in Widerspruch steht<sup>5</sup>.

### **I. Verletzung von Art. 10 EMRK**

Die Entlassung der Bf. steht mit den Verpflichtungen aus Art. 10 in Widerspruch, wenn der Anspruch auf freie Meinungsäußerung eingeschränkt wurde, ohne daß diese Einschränkung gesetzlich vorgeschrieben und in einer demokratischen Gesellschaft aus den in Art. 10 Abs. 2 abschließend aufgezählten Gründen unentbehrlich ist.

---

<sup>2</sup> Erlaß zur Beschäftigung von Radikalen im öffentlichen Dienst (Ministerpräsidentenbeschluß) vom 28. Januar 1972, Bulletin der Regierung der Bundesrepublik Deutschland Nr. 15 vom 3. Februar 1972, S. 142.

<sup>3</sup> Die entsprechende Entscheidung der Landesregierung vom 28. August 1990 sah die Wiedereinstellung bei Vorliegen der Einstellungs- und Qualifikationsanforderungen, jedoch keinen Anspruch auf Entschädigung oder Nachzahlung der Bezüge vor.

<sup>4</sup> Artikel ohne Gesetzesangabe sind solche der Europäischen Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten vom 4. November 1950, BGBl. 1952 II 686 m.Ä.

<sup>5</sup> Vgl. den Wortlaut von Art. 50 EMRK.

## 1. Eingriff

a) Der Gerichtshof prüft zunächst die Anwendbarkeit der Vorschrift auf Beamte. Eine generelle Beschränkung der Konventionsrechte für Beamte i.S. eines „besonderen Gewaltverhältnisses“ lehnt der Gerichtshof aufgrund des Wortlautes von Art. 1 und 14 und einem argumentum e contrario aus Art. 11 Abs. 2 ab.

*„Beamte sind vom Anwendungsbereich der Konvention nicht ausgeschlossen. In Art. 1 und 14 der Konvention heißt es, daß die Vertragsstaaten „allen ihrer Herrschaftsgewalt unterstehenden Personen“ die in Abschnitt I enthaltenen Rechte und Freiheiten „ohne Unterschied ...“ zusichern. Außerdem bestätigt Art. 11 Abs. 2 in fine, der es den Staaten gestattet, „Mitglieder der Streitkräfte, der Polizei oder der Staatsverwaltung“ besonderen Einschränkungen bei der Ausübung der Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit zu unterwerfen, daß die in der Konvention enthaltenen Garantien grundsätzlich auch für Beamte gelten (s. die Urteile im Fall Glasenapp und Kosiek gegen Deutschland vom 28. August 1986, Serie A Nr. 104, S. 26, Ziff 49=EuGRZ 1986, 504 und Nr. 105, S. 20, Ziff. 35=EuGRZ 1986, 514). [...]“*

b) Sodann prüft der Gerichtshof das Vorliegen eines Eingriffs in die Meinungsfreiheit der Bf. Die Aktivitäten der Bf. für die DKP und ihre Weigerung, sich von dieser Partei zu distanzieren, bedeuteten nach Auffassung der Bezirksregierung eine Meinungsäußerung, die zu Disziplinarmaßnahmen Anlaß gab. Nach Ansicht des Gerichtshofes liegt somit ein Eingriff in die Meinungsfreiheit der Bf. vor.

*„[Die Bf.] wurde im August 1986 vom Dienst suspendiert und 1987 entlassen [...]. Diese Maßnahme stellt eine Disziplinarstrafe dafür dar, daß sie angeblich ihre jedem Beamten obliegende Pflicht, für die freiheitliche demokratische Ordnung i.S.d. Grundgesetzes einzutreten, nicht nachgekommen war. Nach Auffassung der Behörden hat sie durch ihre Aktivitäten für die DKP und durch ihre Weigerung, sich von dieser Partei zu distanzieren, Ansichten zum Ausdruck gebracht, die der oben erwähnten Ordnung schaden. Daraus folgt, daß tatsächlich ein Eingriff in die Ausübung des durch Art. 10 der Konvention geschützten Rechts vorliegt.“*

Dieses Ergebnis steht in Widerspruch zu den Entscheidungen in den Fällen Glasenapp und Kosiek, in denen ein Eingriff in die von Art. 10 Abs. 1 geschützten Rechte abgelehnt wurde<sup>6</sup>.

*„[...] der Zugang zum öffentlichen Dienst [ist] die zentrale Fragestellung des dem Gerichtshof unterbreiteten Falles. Indem die Behörde Frau Glasenapp diesen Zugang verweigerte, zog sie deren Meinungen und Auffassungen nur in Betracht, um sich zu vergewissern, ob sie eine der notwendigen persönlichen Voraussetzungen für die fragliche Stelle erfüllte.*

*Unter diesen Umständen lag kein Eingriff in die Ausübung des in Art. 10 Abs. 1 geschützten Rechtes vor.“<sup>7</sup>*

Diesen Widerspruch sieht der Gerichtshof nicht als eine Änderung seiner Rechtsprechung an, obwohl das Eintreten eines Beamten für die freiheitliche demokratische Grundordnung des Grundgesetzes bei Zulassung und Entlassung durch inhaltlich gleiche Vorschriften geregelt wird<sup>8</sup>.

*„Wie auch die Kommission ist der Gerichtshof der Ansicht, daß der vorliegende Fall von den Fällen Glasenapp und Kosiek unterschieden werden muß. In den Fällen Glasenapp und Kosiek bewertete der*

<sup>6</sup> Fall Glasenapp, Série A Nr. 104; Fall Kosiek, Série A Nr. 105.

<sup>7</sup> Fall Glasenapp, Série A Nr. 104, Ziff. 53; deutsche Übersetzung in EuGRZ 1986, S. 497ff. (505).

<sup>8</sup> Vgl. für die Ernennung etwa § 4 Abs. 1 Ziff. 2 BRRG, für die Entlassung § 2 Abs. 1 NdsDO iV.m. § 61 Abs. 2 NdsBG.

*Gerichtshof die Handlung der Behörde als eine Weigerung, den Beschwerdeführern Zugang zum öffentlichen Dienst zu gewähren, weil sie ihrer Ansicht nach nicht über die notwendigen Qualifikationen verfügten. Der Zugang zum öffentlichen Dienst ist damit die zentrale Frage des dem Gerichtshof vorgelegten Falles gewesen. [...] Frau Vogt war seit Februar 1979 Beamtin auf Lebenszeit.“*

In seiner abweichenden Meinung kritisiert der Richter *Jambrek* die stillschweigende Änderung der Rechtsprechung des Gerichtshofes.

*„Im vorliegenden Fall stimmte ich für die Anwendbarkeit des Art. 10. Dabei war ich mir bewußt, daß mit dieser Entscheidung von der bisherigen Rechtsprechung des Gerichtshofes, u.a. vom Fall Kosiek, abgewichen wird. [...] Meiner Auffassung nach wäre es angemessener, wenn der Gerichtshof offen den Wandel in der Rechtsprechungspolitik anerkennen würde, der zwischen dem Fall Kosiek und dem Fall Vogt eingetreten war, anstatt mit meines Erachtens wenig Erfolg zu argumentieren, daß er denselben Grundsatz mit unterschiedlichen Ergebnissen aufrechterhalte, wobei diese von unterschiedlichen Sachverhalten herrührten.“*

### **Zwischenergebnis**

Es liegt ein Eingriff in die Ausübung des durch Art. 10 EMRK geschützten Rechtes vor.

Diesem Ergebnis widerspricht in seiner ergänzenden abweichenden Meinung der Richter *Gotchev*. Er sieht in dem gerügten Verhalten keine Meinungsäußerung, im Gegensatz zu den Fällen *Glaserapp* und *Kosiek*.

*„Frau Vogt wurde nicht aus ihrer Stellung als Lehrerin entlassen, weil sie eine Meinung oder eine Idee äußerte. Nach der Entscheidung des Gerichtshofs wurde sie wegen ihrer Mitgliedschaft in der DKP [...] entlassen. Es wurde keine Erklärung oder Veröffentlichung oder andere Form der Meinungsäußerung erwähnt.*

*In den beiden im Urteil zitierten Fällen - Glasenapp und Kosiek - war die Entlassung Folge einer Meinungsäußerung [...].*

*Dennoch war unser Gerichtshof in beiden Fällen der Ansicht, daß kein Verstoß gegen Art. 10 vorlag.“*

## **2. Rechtfertigung**

Dieser Eingriff ist gerechtfertigt, wenn er vom Gesetz vorgeschrieben war, eine oder mehrere der berechtigten Ziele gemäß Abs. 2 verfolgte und zur Erreichung dieser Ziele in einer demokratischen Gesellschaft unentbehrlich war.

### **a) „Vom Gesetz vorgeschrieben“**

Die Notwendigkeit einer Rechtsgrundlage für einen Eingriff dient dem Schutz des Bürgers vor der Exekutive und der notwendigen Vorhersehbarkeit staatlichen Handelns. Daher kann eine Rechtsnorm dann nicht Gesetz i.S.d. Vorschrift sein, wenn sie nicht so ausreichend bestimmt ist, daß der Bürger die möglichen Folgen einer Handlung voraussehen kann.<sup>9</sup> § 61 Abs. 2 Niedersächsisches Beamtengesetz entspricht diesen Anforderungen.

<sup>9</sup> Vgl. zu der Notwendigkeit einer Rechtsgrundlage als Einschränkungsklausel zusammenfassend *Jochen Abr. Frowein/ Wolfgang Peukert*, Europäische MenschenRechtsKonvention, 2. Aufl. (1996), Vorbemerkung zu Art. 8 - 11, Rnr. 2ff.

„Im vorliegenden Fall hatten das Bundesverfassungsgericht und das Bundesverwaltungsgericht die politische Treuepflicht, die die einschlägigen Bestimmungen der Bundesgesetzgebung und der Ländergesetzgebung, so auch § 61 Abs. 2 des Niedersächsischen Beamtengesetzes allen Beamten auferlegen [...], eindeutig definiert. Sie waren u.a. der Auffassung, daß jegliches Engagement von seiten eines Beamten für eine politische Partei mit verfassungsfreundlichen Zielen wie der DKP mit dieser Pflicht nicht vereinbar sei. Zur maßgeblichen Zeit [...] mußte Frau Vogt diese Rechtsprechung bekannt sein.“

b) „Legitimer Zweck“

Die Maßnahme müßte im Interesse oder zum Schutz eines der in Art. 10 Abs. 2 abschließend aufgezählten Rechtsgüter erfolgen. Nur wenn die Entlassung der Bf. aus einem dieser bestimmten Gründe erfolgte, ist sie mit dem Einschränkungsvorbehalt vereinbar.<sup>10</sup>

Der Gerichtshof bejaht die Verfolgung eines berechtigten Ziels i.S.d. Art. 10 Abs. 2, ohne dieses jedoch ausdrücklich zu benennen.

„Deutschland machte in der Weimarer Republik besondere Erfahrungen, was dazu führte, daß bei der Gründung der Bundesrepublik nach dem Alptraum des Nationalsozialismus die deutsche Verfassung auf dem Grundsatz einer „wehrhaften Demokratie“ begründet wurde. Aufgrund dieser Erfahrungen hat die Vorstellung, daß die Beamtenschaft der Garant der Verfassung und der Demokratie ist, in Deutschland eine besondere Bedeutung. Vor diesem Hintergrund kann der Gerichtshof nur zu dem Schluß kommen, daß mit der Entlassung der Bf. ein berechtigtes Ziel i.S.d. Art. 10 Abs. 2 verfolgt wurde.“

c) „Unentbehrlich in einer Demokratischen Gesellschaft“

Der Wortlaut der deutschen Übersetzung („unentbehrlich“) entspricht nicht den authentischen englischen und französischen Texten („necessary“, „nécessaire“)<sup>11</sup>. Für die Kontrolle der Notwendigkeit durch den Gerichtshof gilt daher das Gleiche wie bei den übrigen Einschränkungsklauseln<sup>12</sup>.

aa) Ohne unmittelbaren Zusammenhang mit dem vorliegenden Fall wiederholt der Gerichtshof zunächst seine bisherigen Grundsätze bei der Auslegung von Art. 10<sup>13</sup>.

„(i) Das Recht auf freie Meinungsäußerung stellt eine der wesentlichen Grundlagen einer demokratischen Gesellschaft dar und ist eine der Grundvoraussetzungen für eine Fortentwicklung und für die Selbstverwirklichung jedes Einzelnen. [...] Die Freiheit der Meinungsäußerung, die in Art. 10 verankert ist, unterliegt einer Reihe von Ausnahmen, die jedoch eng ausgelegt werden müssen, wobei überzeugend nachgewiesen werden muß, warum die Einschränkungen erforderlich sind [...].“

(ii) Das Adjektiv „unentbehrlich“ i.S.d. Art. 10 Abs. 2 impliziert das Vorliegen einer „dringenden gesellschaftlichen Notwendigkeit“. Die Vertragsstaaten haben bei der Feststellung des Vorliegens

<sup>10</sup> Vgl. etwa Fall Thorgeir Thorgeirson, Série A Vol. 389, Ziff. 64; deutsche Übersetzung in ÖJZ 1992, S. 810ff.

<sup>11</sup> Vgl. Art. 10, 33 Wiener Vertragsrechtskonvention vom 23. Mai 1969, BGBl. 1985 II 926 i.V.m. Schlußformel der EMRK. Ausführliche Begründung zur Auslegung von Art. 10 Abs. 2 EMRK im Fall Handyside, Série A Vol. 24, Ziff. 48, deutsche Übersetzung in EuGRZ 1977, S. 40ff.

<sup>12</sup> Dazu ausführlich Jochen Abr. Frowein/Wolfgang Peukert, FN. 9, Vorbemerkung zu Art. 8 - 11, Rnr. 14ff.; Ulrich Hoffmann-Remy, Die Möglichkeit der Grundrechtseinschränkung nach den Art. 8 - 11 Abs. 2 der Europäischen Menschenrechtskonvention (1976).

<sup>13</sup> Diese wurden insbesondere entwickelt in den Fällen Handyside, FN. 11; Lingens, Série A Vol. 103, deutsche Übersetzung in EuGRZ 1986, S. 428ff.; Sunday Times (Nr. 2), Série A Vol. 217; Jersild, Série A Vol. 298.

dieser Notwendigkeit einen gewissen Beurteilungsspielraum, der jedoch mit der Rechtsaufsicht auf europäischer Ebene Hand in Hand geht, die sowohl das Recht als auch die das Recht anwendenden Entscheidungen umfaßt, einschließlich der von unabhängigen Gerichten gefällten Entscheidungen. [...]

(iii) Bei der Ausübung seiner Kontrollfunktion besteht die Aufgabe des Gerichtshofes nicht darin, den Platz der zuständigen innerstaatlichen Behörden einzunehmen, sondern darin, die von ihnen im Rahmen ihres Ermessensspielraumes getroffenen Entscheidungen nach Art. 10 zu überprüfen. [...] [D]er Gerichtshof muß den den Anlaß zur Beschwerde gegebenen Eingriff im Lichte des gesamten Falles prüfen und feststellen, ob er „in einem angemessenen Verhältnis zu dem damit verfolgten legitimen Zweck“ stand und ob die von den innerstaatlichen Behörden zur Rechtfertigung angeführten Gründe „relevant und ausreichend“ sind [...].“

Für die Entscheidung des Gerichtshofes über die Notwendigkeit ist der Zeitpunkt des Erlasses der nationalen Maßnahme maßgeblich.

„[...] der Gerichtshof [prüft] die Umstände des Falles im Lichte der zu der maßgeblichen Zeit vorherrschenden Situation in der Bundesrepublik Deutschland.“

bb) Bevor der Gerichtshof dann diese Grundsätze auf den Fall der Bf. anwendet, äußert er sich allgemein zum System der politischen Treuepflicht nach den deutschen Beamtengesetzen. Zwar hält er Deutschland, wie bereits bei der Frage nach dem legitimen Zweck der Entlassung, seine historischen Erfahrungen und seine besondere Lage im Ost-West Konflikt zugute, kritisiert aber auch vor diesem Hintergrund die Regelung grundsätzlich als zu weitgehend.

„Dennoch ist die Absolutheit, mit der die deutschen Gerichte diese Pflicht auslegen, auffallend. Sie wird von jedem Beamten unabhängig von seiner Funktion und Stellung gleichermaßen verlangt. [...] Sie läßt keinen Unterschied zwischen dem Dienst und dem Privatleben zu: die Beamten sind diese Pflicht in jedem Zusammenhang schuldig. Außerdem scheint kein anderer Mitgliedstaat des Europarates zur maßgeblichen Zeit eine ähnlich strenge Treuepflicht verlangt zu haben, wobei sogar innerhalb Deutschlands die Pflicht nicht im ganzen Land einheitlich ausgelegt und angewendet wurde [...].“

cc) Die Ausnahmen von der Meinungsfreiheit müssen eng interpretiert werden und die Notwendigkeit einer Beschränkung bedarf einer überzeugenden Darlegung durch den Staat<sup>14</sup>. Im Rahmen dieser Bewertung beurteilt der Gerichtshof die Entlassung der Bf. aus dem gymnasialen Schuldienst als sehr schwerwiegend. Für diese Beurteilung werden drei Gründe angeführt.

„Der erste Grund ist die Auswirkung derartiger Maßnahmen auf den Ruf der Betroffenen und der zweite Grund ist der, daß auf diese Weise entlassene Gymnasiallehrer ihren Lebensunterhalt verlieren, zumindest im wesentlichen [...]. Außerdem ist es für Gymnasiallehrer in dieser Lage so gut wie unmöglich, eine andere Stellung als Lehrer zu finden, da es in Deutschland nur sehr wenig Lehrerstellen außerhalb des öffentlichen Dienstes gibt.“

Vor der Bewertung der Interessen des Staates an einer Entlassung der Bf. stellt der Gerichtshof fest, daß die Stellung der Bf. als Französisch- und Deutschlehrerin als solche keinerlei Sicherheitsrisiken für die Verfassungsordnung des Staates mit sich bringt. Aber auch die besonderen Umstände im Fall der Bf. lassen ihre Entlassung in einer demokratischen Gesellschaft nicht als unentbehrlich erscheinen.

<sup>14</sup> Vgl. zu den Besonderheiten der Prüfung der Notwendigkeit im Rahmen von Art. 10 Abs. 2 EMRK Jochen Abr. Frowein/ Wolfgang Peukert, FN, 9, Art. 10, Rnr. 26f.

„Das Risiko lag in der Möglichkeit, daß sie entgegen den Lehrern obliegenden besonderen Pflichten und Verantwortungen ihre Position ausnutzen konnte, um ihre Schüler während der Unterrichtsstunde zu indoktrinieren oder anderweitig einen unangemessenen Einfluß auf sie auszuüben. Von dieser Warte aus war sie jedoch nicht kritisiert worden. [...] Tatsächlich sind zwischen der Einleitung des Disziplinarverfahrens und der Suspendierung der Bf. durch die Behörden über vier Jahre vergangen [...]. Dies zeigt, daß nach Ansicht der Behörden die Notwendigkeit, die Schüler aus ihrer Einflußsphäre zu entfernen, nicht dringend war.“

Da Lehrer für ihre Schüler Autoritätspersonen darstellen, gelten ihre besonderen Pflichten und Verantwortlichkeiten in gewissem Maße auch für ihre außerschulischen Aktivitäten. Es gibt jedoch keinen Nachweis dafür, daß Frau Vogt selbst im außerschulischen Rahmen tatsächlich verfassungsfeindliche Äußerungen machte oder persönlich eine verfassungsfeindliche Haltung einnahm. [...]

Abschließend muß berücksichtigt werden, daß die DKP vom Bundesverfassungsgericht nicht verboten worden war und daß dementsprechend die Aktivitäten der Bf. für die DKP gänzlich rechtmäßig waren.“

### Zwischenergebnis

„Dementsprechend liegt eine Verletzung des Art. 10 vor.“

## II. Verletzung von Art. 11 EMRK

Die Entlassung der Bf. stände auch mit den Verpflichtungen aus Art. 11 EMRK in Widerspruch, wenn der Anspruch auf Vereinigungsfreiheit verletzt wurde, ohne daß diese Einschränkung gesetzlich vorgeschrieben und in einer demokratischen Gesellschaft aus den in Art. 11 Abs. 2 abschließend aufgezählten Gründen notwendig ist.

### 1. Eingriff

a) Der Gerichtshof untersucht zunächst die Anwendbarkeit der Vorschrift. Hinsichtlich eines möglichen Konkurrenzverhältnisses zwischen Art. 10 und Art. 11 wird im Ergebnis eine parallele Anwendung bejaht<sup>15</sup>.

„Unbeschadet seiner autonomen Funktion und seines besonderen Anwendungsbereiches muß Art. 11 im vorliegenden Fall auch im Lichte des Art. 10 gesehen werden (vgl. das Urteil im Fall *Young, James und Webster*, Série A Nr. 44, S. 23, Ziff. 57=EuGRZ 1981, 561 und das Urteil im Fall *Ezelin*, Série A Nr. 202, S. 20, Ziff. 37). Der durch Art. 10 garantierte Schutz persönlicher Meinungen ist eines der Ziele der Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit, die in Art. 11 verankert ist.“

b) Der Gerichtshof verzichtet auf eine genaue Subsumption. Offenbar ist er von einem Eingriff in die Vereinigungsfreiheit ausgegangen. Nach der Rechtsprechung des Gerichtshofes umfaßt das Recht der freien Vereinigung den freiwilligen Zusammenschluß zu bestimmten

<sup>15</sup> Vgl. zur Dogmatik der Grundrechtskonkurrenz im Bereich des GG ausführlich *Lothar H. Fohmann*, Konkurrenzen und Kollisionen im Grundrechtsbereich, EuGRZ 1985, S. 49ff.

Zwecken<sup>16</sup>. Neben dem Zusammenschluß selbst umfaßt diese Freiheit auch die Tätigkeit, die Zweck der Vereinigung war<sup>17</sup>.

*„Die Bf. wurde aus ihrem Amt als Beamtin entlassen, da sie sich hartnäckig geweigert hat, sich von der DKP zu distanzieren, weil nach ihrer persönlichen Meinung die Mitgliedschaft in dieser Partei mit ihrer Treuepflicht durchaus vereinbar war. Dementsprechend liegt ein Eingriff in die Ausübung des durch Art. 11 Abs. 1 geschützten Rechts vor.“*

## 2. Rechtfertigung

Der Einschränkungsvorbehalt des Art. 11 Abs. 2 entspricht dem Wortlaut von Art. 10 Abs. 2. In Art. 11 Abs. 2 Satz 2 wird eine besondere Einschränkungsmöglichkeit der Vereinigungsfreiheit für u.a. „Staatsbedienstete“ eingeräumt. In seinen Ausführungen ist der Gerichtshof angesichts seiner schwach entwickelten Rechtsprechung zu dieser Vorschrift bedauerlich zurückhaltend<sup>18</sup>. Aus den Ausführungen könnte gefolgert werden, daß die zusätzliche Einschränkungsmöglichkeit nach Art. 11 Abs. 2 Satz 2 ebenfalls den Anforderungen von Art. 11 Abs. 2 Satz 1 genügen muß, ein Standpunkt, der bisher nicht eingenommen wurde. Hätte der Gerichtshof, wie bisher, eine allgemeine Verhältnismäßigkeitsprüfung gemäß Art. 18 vorgenommen, hätte er nicht ausdrücklich auf seine Ausführungen zu Art. 10 Abs. 2 verweisen und die Zuordnung der Bf. zur Personengruppe der Staatsverwaltung unentschieden lassen dürfen.

*„In dieser Hinsicht geht der Gerichtshof mit der Kommission konform, daß der Begriff der „Staatsverwaltung“ angesichts des Amtes, das die betroffene Beamtin innehatte, eng auszulegen ist.*

*Auch wenn für die Zwecke des Art. 11 Abs. 2 Lehrer als Teil der Staatsverwaltung anzusehen sind - was nach Auffassung des Gerichtshofs in diesem Fall nicht geprüft zu werden braucht - stand Frau Vogts Entlassung aus den Gründen, die zuvor in bezug auf Art. 10 angeführt wurden [...], in keinem angemessenen Verhältnis zu dem verfolgten legitimen Zweck.“*

## Zwischenergebnis

*„Es liegt dementsprechend eine Verletzung des Art. 11 vor.“*

## III. Rechtsfolgen

Der Gerichtshof lehnt es zum Entscheidungszeitpunkt ab, der Bf. eine Entschädigung für den von ihr geltend gemachten materiellen und immateriellen Schaden sowie für ihre Kosten und Auslagen gemäß Art. 50 EMRK zuzubilligen.

*„Nach Auffassung des Gerichtshofs ist diese Frage noch nicht entscheidungsreif. Die Entscheidung muß daher ausgesetzt und das weitere Verfahren festgelegt werden, wobei die Möglichkeit zu berücksichtigen ist, daß der beklagte Staat und die Bf. zu einer Einigung kommen (Art. 54 Abs. 1 und 4 der Verfahrensordnung A des Gerichtshofs).“*

## IV. Ergebnis

---

<sup>16</sup> Fall Le Compte u.a., Série A Vol. 43; deutsch Übersetzung in EuGRZ 1980, S. 590ff.

<sup>17</sup> Fall Young, James & Webster, Série A Vol. 44; deutsche Übersetzung in EuGRZ 1980, S. 450ff.

<sup>18</sup> Vgl. die Nachweise bei Jochen Abr. Frowein/Wolfgang Peukert, FN. 9, Art. 11, Rnr. 18.

Die Entlassung der Bf. stand im Widerspruch zu den Verpflichtungen Deutschlands aus Art. 10 und 11 EMRK.

Diesem Ergebnis widersprechen die Richter *Bernhardt, Gölcüklü, Matscher, Loizou, Mifsud Bonnici, Gotchev, Jungwiert und Kuris* in einer gemeinsamen abweichenden Meinung. Aus verschiedenen Gründen liegt ihres Erachtens kein Verstoß gegen Art. 10 oder 11 der Konvention vor.

Zunächst müssten die Umstände im Umfeld der Entlassung anders als in der Urteilsbegründung betont werden.

*„Erst nach ihrer Ernennung zur Beamtin auf Lebenszeit steigerte Frau Vogt ihre Aktivitäten für die DKP [...]. Derartige Aktivitäten sprechen sich selbstverständlich in einer Schule und unter Schülern herum, auch wenn der betreffende Lehrer seine politischen Überzeugungen nicht im Unterricht verbreitet.“*

Wegen der besonderen geographischen und politischen Situation der Bundesrepublik während des Kalten Krieges sei die Entlassung in einer demokratischen Gesellschaft unentbehrlich gewesen.

*„Der öffentliche Dienst ist in fast allen Staaten für das ordnungsgemäße Funktionieren der demokratischen Ordnung von größter Bedeutung und dementsprechend müssen die Staaten einen weiten Ermessensspielraum bei der Einstellung bzw. Entlassung öffentlicher Bediensteter haben. Die Staaten müssen das Recht haben, von ihren Bediensteten zu verlangen, ihre aktive und offenkundige Unterstützung für eine extremistische Partei aufzugeben oder aus dem öffentlichen Dienst auszuscheiden.“*

---

Das Menschenrechtszentrum der Universität Potsdam hat eine Homepage im Internet. Sie finden uns unter folgender Adresse:

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

Dieser Service ist noch im Aufbau.

---

## Heike Stender: Die Kinderrechtskonvention

### I. Einleitung

Mit der UN-Konvention über die Rechte des Kindes<sup>1</sup> (KRK) wurden erstmalig in einer die Vertragsstaaten bindenden Form individuelle, politische, wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte von Minderjährigen in einem internationalen Übereinkommen festgehalten.

Der Erarbeitung dieser Konvention waren die „Geneva Declaration“ des Völkerbundes von 1924<sup>2</sup> und die „Declaration on the Rights of the Child“<sup>3</sup>, einstimmig von der Generalversammlung der Vereinten Nationen am 20. November 1959 verabschiedet, vorausgegangen.

Beide besaßen allerdings unverbindlichen Charakter und konnten nur rein appellative und moralisierende Funktionen ausüben.

Erst im Jahre 1979, dem Internationalen Jahr des Kindes, fand eine polnische Initiative<sup>4</sup> zur Erarbeitung eines verbindlichen Abkommens, welches Mindeststandards und Rechte für Kinder beinhalten sollte, Unterstützung durch die Staatengemeinschaft.

Es sollten allerdings noch weitere 10 Jahre der Debatte und Vorbereitung vergehen, bis mit der Verabschiedung der „Convention on the Rights of the Child“ durch die Generalversammlung<sup>5</sup> am 20. November 1989 das

bisher bedeutendste internationale Menschenrechtsinstrument im Bereich des Kinderschutzes entstand<sup>6</sup>.

Die Kinderrechtskonvention ist Ausdruck eines internationalen Bewußtseinswandels. Denn während zwar in den früheren Deklarationen die besondere Schutzbedürftigkeit von Kindern betont wurde, sah man sie lange eher als Objekte des internationalen Rechts denn als eigenständige Rechtssubjekte, d.h. als Inhaber von Rechten und Freiheiten, an.

### II. Rechte und Garantien der Konvention

Art. 1 der Konvention definiert als minderjährig jeden Menschen, „der das 18. Lebensjahr noch nicht vollendet hat, soweit die Volljährigkeit nach dem auf das Kind anzuwendenden Recht nicht früher eintritt“.

Das Prinzip des Kindeswohls durchzieht das gesamte Abkommen und findet seinen Ausdruck explizit in Art. 3, wonach bei allen Maßnahmen, die Kinder betreffen, deren Wohl vorrangig zu berücksichtigen ist.

Der Vertragstext umfaßt die traditionellen, allgemeinen menschenrechtlichen Garantien ebenso wie spezielle, die besondere Situation von Kindern als die schwächsten Glieder der Gesellschaft beachtenden Rechte und Freiheiten. So sind neben dem Recht auf Leben (Art. 6), dem Diskriminierungsverbot (Art. 2), dem Verbot der Folter und anderer

<sup>1</sup> *Convention on the Rights of the Child*, abgedruckt in: Christian Tomuschat, *Menschenrechte*, Dokumentensammlung, 1992, S. 422ff.

<sup>2</sup> League of Nations, *Official Journal*, Special Supplement no. 21, October 1924, p. 43.

<sup>3</sup> Resolution 1386 (XIV).

<sup>4</sup> Unterbreitet während der 34. Sitzung der UN-Menschenrechtskommission am 7.2.1978.

<sup>5</sup> Resolution 44/25.

<sup>6</sup> Bei Hinterlegung der Ratifizierungsurkunde erklärte die Bundesregierung unter anderem, daß „sie das Übereinkommen über die Rechte des Kindes als einen Meilenstein der Entwicklung des internationalen Rechts“ begrüße (BGBl. 1992 II 990).

grausamer Behandlung (Art. 37) auch zu erwähnen: das Recht auf einen Namen, eine Staatsangehörigkeit und auf Kenntnis der Abstammung (Art. 7, 8) oder das Recht auf Kontakt zu beiden Elternteilen (Art. 10).

Bestimmungen zum Schutz vor Gefahren, denen insbesondere Kinder ausgesetzt sind, wie physische und seelische Mißhandlung, sexueller Mißbrauch und wirtschaftliche Ausbeutung sind in Art. 19, 32, 34-37 festgeschrieben.

Weitere Rechte dienen der Förderung der Entwicklung von Kindern wie z.B. Bildung (Art. 28, 29), Freizeit und kulturelle Aktivitäten (Art. 31). Kinder sollen gleichfalls ein Recht auf Meinungs- und Informationsfreiheit (Art. 13, 17), auf Gedanken-, Gewissens- und Religionsfreiheit (Art. 14) ausüben können.

Besondere Berücksichtigung findet auch die Situation von Kindern, die Minderheiten angehören (Art. 30), Flüchtlingen (Art. 22), geistig und körperlich behinderten Minderjährigen (Art. 23, 25) sowie Kindern, die von bewaffneten Konflikten betroffen werden (Art. 38).

Angesichts der sehr verschiedenen Auffassungen, Kulturen und Traditionen der Vertragsstaaten ist es nicht verwunderlich, daß nur durch teilweise unpräzise und vage Bestimmungen ein breiter Konsens in der Annahme der Konvention möglich war.

Einige wenige Rechte und Schutzgarantien sind klar und unbedingt formuliert.

In den meisten Bestimmungen wird den Staaten lediglich auferlegt, alle geeigneten Maßnahmen zu treffen, Rechte zu achten und anzuerkennen, sich nach besten Kräften zu bemühen usw.

Sie erhalten somit einen weiten Gestaltungsspielraum hinsichtlich der Art und Weise der innerstaatlichen Durchsetzung.

Dies beeinflusste einerseits die beeindruck-

kende Tatsache, daß die Kinderrechtskonvention bereits am 20. September 1990, ein Jahr nach ihrer Unterzeichnung, aufgrund der Hinterlegung der 20. Ratifikationsurkunde<sup>7</sup> in Kraft treten konnte. Bis zum heutigen Tage sind ihr 191 Staaten beigetreten<sup>8</sup>. Kein anderes menschenrechtliches Abkommen hat bisher in so kurzer Zeit eine derart breite Unterstützung und Anerkennung erfahren.

Auf der anderen Seite allerdings ist nicht zu verkennen, daß etwa ein Drittel der Vertragsstaaten die Ratifizierung mit teilweise erheblichen Vorbehalten und interpretierenden Erklärungen verband.

### III. Umsetzung der Konvention in der Bundesrepublik Deutschland

Der Bundestag hat am 14. November 1991 das nach Art. 59 II S. 2 GG für die Geltung völkerrechtlicher Verträge im innerstaatlichen Recht erforderliche Zustimmungsgesetz verabschiedet, so daß die Konvention am 5. April 1992 für die Bundesrepublik in Kraft getreten ist<sup>9</sup>.

Im Zusammenhang mit der Ratifizierung hat auch die Bundesregierung verschiedene Vorbehalte und Erklärungen zu der Konvention generell sowie zu einzelnen Bestimmungen abgegeben.

Hinsichtlich ihrer Geltung im deutschen Recht ist die Bundesregierung der Auffassung, daß das Abkommen innerstaatlich keine unmittelbare Anwendung findet, es begründe nur „*völkerrechtliche Staatenverpflichtungen, die die Bundesrepublik Deutschland nach näherer Bestimmung ihres mit dem Übereinkommen überein-*

<sup>7</sup> gemäß Art. 49 I der Konvention

<sup>8</sup> Stand 07.10.1997

<sup>9</sup> Gesetz vom 17.2.1992 zu dem Übereinkommen vom 20. November 1989 über die Rechte des Kindes (s. BGBl 1992 II 121, 990)

stimmenden innerstaatlichen Rechts erfüllt“<sup>10</sup>

Damit würde die Konvention keine Grundlage für die Durchsetzung unmittelbar auf einzelne Konventionsartikel gestützter individueller Rechtsansprüche bieten.

Weiterhin erklärte die Bundesregierung, „daß die Bestimmungen des Übereinkommens auch die Vorschriften des innerstaatlichen Rechts

- a) über die gesetzliche Vertretung Minderjähriger bei der Wahrnehmung ihrer Rechte,
- b) über das Sorge- und Umgangsrecht bei ehelichen Kindern und
- c) über die familien- und erbrechtlichen Verhältnisse nichtehelicher Kinder nicht berühren“<sup>11</sup>.

Diese Erklärungen der Bundesregierung sorgten für teilweise heftige Diskussionen, da einige noch geltende Bestimmungen des deutschen Familien- und Erbrechtes, insbesondere in Bezug auf die rechtliche Behandlung nichtehelicher Kinder, das Adoptions- und Scheidungsfolgenrecht als nicht in Übereinstimmung mit den völkerrechtlichen Verpflichtungen der Bundesrepublik stehend angesehen werden.

Es wird die Auffassung vertreten, daß die Vorbehalte unvereinbar mit dem „Ziel und Zweck dieses Übereinkommens“ (Art. 51 II) und somit unbeachtlich für dessen Anwendung seien<sup>12</sup>.

Ausdruck der Einsicht in die Notwendigkeit einer Überarbeitung des deutschen Rechts,

<sup>10</sup> Bekanntmachung über das Inkrafttreten des Übereinkommens über die Rechte des Kindes, 10. Juli 1992 (BGBl. II S. 990).

<sup>11</sup> Ebenda.

<sup>12</sup> Zum Beispiel: Kurt Ebert, Zur Konfiguration (Konfrontation?) von innerstaatlichem Recht und Völkerrecht in der aktuellen deutschen Familienrechtslage, FamRZ 1994, S. 273ff. sowie J. Wolf, Ratifizierung unter Vorbehalten: Einstieg oder Ausstieg der Bundesrepublik Deutschland aus der UN-Konvention über die Rechte des Kindes?, ZRP 1991, S. 374ff.

um es mit der Kinderrechtskonvention in Einklang zu bringen, ist die Erklärung der Bundesregierung, daß sie „die Ratifizierung des Übereinkommens zum Anlaß nehmen wird, Reformen des innerstaatlichen Rechts in die Wege zu leiten“<sup>13</sup>.

Es bleibt abzuwarten, ob und in welchem Maße die am 25. September 1997 im Bundestag mit großer Mehrheit verabschiedete Kindschaftsrechtsreform, deren Kernpunkt die Beseitigung von rechtlichen Unterschieden bei nichtehelich und ehelich geborenen Kindern sowohl beim Sorge- als auch beim Erbschaftsrecht ist, die Diskussion entschärfen kann.

Wenn der Bundesrat den Änderungen zustimmt, soll das neue Gesetz am 1. Juli 1998 in Kraft treten.

#### IV. Der Kontrollmechanismus der KRK

Für die Überwachung seiner internationalen Umsetzung enthält das Übereinkommen über die Rechte des Kindes nur das Berichtssystem als einzige Form der internationalen Kontrolle.

Die Möglichkeit der Staaten- oder Individualbeschwerde über die Verletzung von Konventionsrechten, wie sie etwa der Internationale Pakt über bürgerliche und politische Rechte<sup>14</sup> kennt, ist in der Kinderrechtskonvention nicht vorgesehen.

Gemäß Art. 43 wurde zur „Prüfung der Fortschritte“ bei der Erfüllung der eingegangenen Verpflichtungen aus der Konvention ein Ausschuß für die Rechte des Kindes eingesetzt, der aus zehn unabhängigen von den Vertragsstaaten gewählten Experten besteht, die sich dreimal jährlich in Genf treffen.

<sup>13</sup> Siehe Fn. 9.

<sup>14</sup> BGBl. 1978 S. 590

Dieser Ausschuß behandelt in öffentlichen Sitzungen die von den Staaten vorgelegten periodischen Berichte zur Umsetzung der Konvention in das innerstaatliche Recht, kann diese nach Bedarf ergänzen lassen und abschließend Vorschläge und Empfehlungen unterbreiten. Hierbei steht es ihm offen, Sonderorganisationen der Vereinten Nationen, UNICEF und andere „zuständige Stellen“<sup>15</sup> zur Mitarbeit, in Form der Abgabe von Stellungnahmen zum Beispiel, einzuladen (Art. 45).

Der Erstbericht der Bundesrepublik Deutschland stand 1995 auf der Tagesordnung des Kinderrechtsausschusses<sup>16</sup>.

Eine Verpflichtungserklärung zur allgemeinen Bekanntmachung der Konvention durch geeignete und wirksame Maßnahmen der Vertragsstaaten sieht Art. 42 vor.

Das eher politische Schutzsystem der Kinderrechtskonvention ist mit Sicherheit eines ihrer nicht zu übersehenden Defizite.

Dennoch ist die Bedeutung der Konvention nicht einfach als gering einzustufen, da von ihr, insbesondere im universellen politischen Bereich in der kurzen Zeit ihrer Existenz schon wichtige Impulse ausgingen, wie zum Beispiel ihre Erwähnung im Schlußdokument der UN-Menschenrechtskonferenz im Jahre 1993 in Wien<sup>17</sup> mit dem Aufruf an die Staaten, die innerstaatliche Gewährleistung der Rechte sicherzustellen, zeigt.

MRM Heft 1 / Oktober 1996

MRM Heft 2 / Februar 1997

Die ersten beiden Hefte des *MenschenRechtsMagazins* sind vergriffen.

In absehbarer Zeit werden diese beiden Nummern aber im Internet verfügbar sein. Besuchen Sie deshalb unsere Homepage:

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

Beachten Sie: Dieser Service ist noch im Aufbau.

<sup>15</sup> Hiermit sind wohl auch Nichtregierungsorganisationen (NGOs) einbezogen worden.

<sup>16</sup> UNDoc. CRC/C15/Add. 43.

<sup>17</sup> Europa-Archiv 1993, D 498, 513, Ziff II B 4.

## Kinder. Rechte. Kinderrechte.

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

Als Schwerpunkte des Gebiets zeichnen sich dabei u.a. ab: Kriminalität von Kindern und Jugendlichen, Kinder und Jugendliche im bewaffneten Konflikt, Erziehung, Familienrecht, das Verhältnis von Kindern und Jugendlichen einerseits und Medien andererseits.

### Kinder- und Jugendkriminalität

In diesem ersten Bericht wird über den Problemkreis *Kinder- und Jugendkriminalität* gehandelt. Damit soll versucht werden, neue Argumentationsansätze in die aktuelle Diskussion über die allgemeine Verbrechensbekämpfung („Erfolgsmodell New York“<sup>1</sup>) und die spezielle Behandlung von Heranwachsenden<sup>2</sup> einzubringen.

#### I. Vereinte Nationen

Zu den Aktivitäten der Vereinten Nationen auf diesem Gebiet gehören die „Richtlinien der Vereinten Nationen zur Prävention von Jugendkriminalität“ (Richtlinien von Riad vom 14. Dezember 1990; A/RES/45/112) sowie die „Regeln zum Schutz jugendlicher Häftlinge“ (A/RES/45/113), die von der Generalversammlung der Vereinten Nationen am gleichen Tag verabschiedet wurden.

*Verbrechensprävention und Haftbedingungen* bilden seit 1955 ein Anliegen der Vereinten Nationen<sup>3</sup>, das stets auch mit Blick

auf Jugendliche<sup>4</sup> behandelt wurde. Alle fünf Jahre findet ein „Kongreß über Prävention und die Behandlung von Straffälligen“ statt, auf dem verschiedene Aspekte der Behandlung Strafgefangener erörtert werden.<sup>5</sup> Ein wesentliches Anliegen der Vereinten Nationen ist es in diesem Zusammenhang, die Umsetzung und Anwendung der „Mindestgrundsätze für die Behandlung von Strafgefangenen“ (Fn. 3) voranzutreiben.<sup>6</sup> Inzwischen flankieren weitere Erklärungen diese Mindestgrundsätze.<sup>7</sup>

Die oben genannten Richtlinien sind sehr umfassend, gehen weit über eine rein juristische Betrachtungsweise hinaus, behandeln zahlreiche Bereiche der sozialen Entwicklung von Jugendlichen und gehen auch auf die in diesen Phasen wichtigen und wesentlichen Impulsgeber (Eltern, Schule, Medien) ein.

<sup>1</sup> Vgl. nur *Michael Schwelien*, Das Wunder von New York, in: *Die Zeit*, Nr. 14 vom 28. März 1997, S. 7.

<sup>2</sup> „Keine Erziehung ohne Strafe“, Interview mit dem sächsischen Justizminister *Steffen Heitmann*, in: *Focus*, Nr. 14 vom 31. März 1997, S. 54f. Zur Diskussion über mögliche Strafarten siehe *Joachim Niebeling*, Vermögensstrafe - eine neue Sanktion auch des Jugendstrafrechts?, in: *NSIZ* 1997, 63ff.

<sup>3</sup> Vgl. die Standard Minimum Rules for the Treatment of Prisoners, die auf dem „Ersten Kongreß über Prävention und die Behandlung von Straffälligen“ im Jahre 1955 erarbeitet und vom Wirtschafts- und Sozialrat mit Res. 663 CI (XXIV) vom 31. Juli 1957 angenommen wurden; deutscher Text bei *Christian Tomuschat* (Hrsg.), *Menschenrechte. Eine Sammlung internationaler Dokumente zum Menschenrechtsschutz*, 1992, 266-285.

<sup>4</sup> Etwa in Art. 8 d (getrennte Unterbringung) und Art. 85 Abs. 2 (besondere Anstalten für junge Untersuchungsgefangene) der Mindestgrundsätze.

<sup>5</sup> Der siebente Kongreß entwarf die „United Nations Standard Minimum Rules for the Administration of Juvenile Justice“, die sogenannten „Beijing Rules“, die sehr grundsätzlich Fragen der Strafmündigkeit, der Jugendgerichtsorganisation und der Haft behandeln. Die Generalversammlung verabschiedete die „Beijing Rules“ als Res. 40/33 am 29. November 1985.

<sup>6</sup> Vgl. ECOSOC Res. 1984/47 vom 25. Mai 1984, als deren Konsequenz ein Berichtsverfahren etabliert wurde, mit dem die Staaten ihre Fortschritte bei der Umsetzung der Mindestgrundsätze dokumentieren.

<sup>7</sup> Grundsatzkatalog für den Schutz aller irgendeiner Form von Haft oder Strafgefangenschaft unterworfenen Personen, GV Res. 43/173 vom 9. Dezember 1988 und Grundprinzipien für die Behandlung von Gefangenen, GV Res. 45/111 vom 14. Dezember 1990, deutscher Text jeweils bei *Christian Tomuschat* (Fn. 3), S. 285-287, S. 287-297.

*Ziel der Richtlinien* ist es, nicht kurzfristig Symptome zu bekämpfen, sondern langfristig die Ursachen solcher Kriminalität zu beseitigen. Der Katalog der enthaltenen Vorschläge umfaßt generelle Hinweise - Verbesserung des sozialen Klimas, Rücksichtnahme auf Belange von Kindern und Jugendlichen - ebenso wie konkrete Vorgaben. So sollen etwa die Medien Jugendlichen einen umfassenden Informationszugang gewährleisten und über deren positiven Beitrag zur Gesellschaft berichten (Art. 40, 41).

Die Richtlinien regen die Verabschiedung von Gesetzen an, die die Rechte der Zielgruppe fördern und schützen sollen (Art. 52). Die Einrichtung besonderer mit der Interessenwahrnehmung von Kindern und Jugendlichen betrauter, unabhängiger Institutionen (beispielsweise Ombudsmann) wird angeregt.

Insgesamt spiegeln diese Vorschläge die Auffassung wider, daß Prävention strukturelle Veränderungen bestehender Gesellschaftsformen - die für das Entstehen von Kriminalität verantwortlich seien - erfordert.

Dabei haben die Richtlinien stets auch den besondere Aufmerksamkeit erfordernden Einzelfall (Risikogruppe/Art. 24, Auffällige/Art. 30, Straßenkinder/Art. 38) im Blick.

Als weiteres Grundanliegen der Richtlinien ist ihr Eintreten für die Vollwertigkeit der Kinder und Jugendlichen und ihre dementprechende umfassende Anerkennung durch die und Teilhabe an der Gesellschaft zu nennen.

Ein wichtiges Ziel der Richtlinie ist es, auf die national zuständigen Gesetzgeber einzuwirken. Dies soll zunächst aus der Perspektive der Richtlinien selbst, sodann aus der der Staaten betrachtet werden.

Im Zusammenhang mit den wichtigsten Menschenrechtsdokumenten der Vereinten Nationen einerseits und spezifisch auf Jugendliche ausgerichteten Instrumenten an-

dererseits entwerfen die Richtlinien ein breitangelegtes Panorama von Maßnahmen, mit denen Staat und Gesellschaft gegen die Ursachen von Kinder- und Jugendkriminalität vorgehen sollen.

Die Richtlinien betonen einen wichtigen Aspekt des Themas Kriminalität. Sie greifen über den traditionellen Ansatz - Strafverfolgung und -vollstreckung - hinaus und stellen die Prävention von Kinder- und Jugendkriminalität in einem gesamtgesellschaftlichen Zusammenhang. In Verbindung mit der im gleichen Jahr in Kraft getretenen Kinderrechtskonvention<sup>8</sup>, deren umfassende und generellere Gehalte durch den spezielleren Blickwinkel der Richtlinien neu akzentuiert wird, wird versucht, eine Befolgungspflicht der Staaten zu entwickeln.

Die Institution eines Ombudsmannes (Art. 57) soll das Verhalten der Staaten im Sinne der Richtlinie lenken und kontrollieren.

Die Staaten sind - um die Perspektive zu wechseln - an die als Resolution der Generalversammlung ergangene Richtlinie („Soft Law“) nicht gebunden.

Ob sie als Konkretisierung der Kinderrechtskonvention Verbindlichkeit erlangen kann, ist äußerst fraglich. Die Erfahrung lehrt, daß Staaten bei unverbindlichen Resolutionen weiterreichende Erklärungen abgeben als sie später rechtliche Verpflichtungen zu übernehmen bereit sind (Beispiele: Allgemeine Erklärung der Menschenrechte - Pakte; Folterdeklaration - Folterkonvention).

Außerdem ist eine nachherige Änderung von Verpflichtungen nur im Rahmen von Art. 39 ff. der Wiener Vertragsrechtskonvention möglich.

<sup>8</sup> Vom 20. November 1989, BGBl 1992 II 121.

## II. Rechtsbeistand im nationalen Vergleich

Am ausgewählten Beispiel des *Rechtsbeistandes* in Gerichtsverfahren<sup>9</sup> soll untersucht werden, welche Modelle verschiedener Staaten hier zum Schutz von Kindern und Jugendlichen vorsehen.

Aus *Neuseeland* wird berichtet, daß ein hoher Teil von Jugendkriminalität durch außergerichtliche Behandlung (Diversion) beendet werde; die Quote liege bei 90 %.

Die neuseeländischen Gesetze sehen eine zwingende Vertretung des Jugendlichen durch einen Rechtsanwalt vor, hierauf kann vom Jugendlichen nicht verzichtet werden. Die Rechtsanwälte werden durch spezielle Kurse auf ihre besondere Tätigkeit vorbereitet.

Insgesamt wird aus Neuseeland berichtet, daß man mit dieser Art der gerichtlichen Vertretung positive Erfahrungen gemacht habe, insbesondere wirke sie den Gefühlen des Ausgeliefertseins bei den Kindern und Jugendlichen entgegen.

Für *Israel* ist festzuhalten, daß es keinen gesetzlichen Anspruch auf einen Rechtsanwalt gibt.

Ein mit Kinder- und Jugendkriminalität befaßter israelischer Richter vertrat die Ansicht, daß er rechtsanwaltliche Vertretung für entbehrlich halte, sie sogar als eher schädlich beurteile. Anwaltliche Vertretung sei entbehrlich, weil der Schutz der Rechte von Kindern und Jugendlichen durch den Richter und auch den Ankläger hinreichend gewährleistet sei; außerdem nähmen die Eltern an den Verfahren teil. Dieses Modell ermögliche es, daß ein direkter Draht zwischen dem Jugendlichen und dem Richter entstehe, der es dem Richter ermögliche, eine positive Wandlung beim Jugendlichen - hin zur Gesetzestreue - zu bewirken. Demgegenüber könne sich das Einschalten eines

Anwaltes eher schädlich auswirken, weil dieser die Nähebeziehung zwischen Richter und Angeklagtem störe, aus prozeßtaktischen Erwägungen vorgehe und nicht primär das Interesse des Jugendlichen im Blick habe.

Bei gleicher Gelegenheit äußerte ein Anwalt dagegen ein hohes Bedürfnis auch im israelischen System nach anwaltlicher Vertretung von Kindern und Jugendlichen in Strafprozessen. Auf keinen Fall sei es so, daß sie der Prozeßerledigung in irgendeiner Weise schade.

Mit Blick auf die *USA* liegt seit Anfang 1996 eine nationale Studie der American Bar Association<sup>10</sup> vor, die vier Erkenntnisse zusammenfaßt:

(1) Obwohl die gegenüber Jugendlichen verhängten Strafen in den letzten Jahren härter geworden sind, nimmt ein signifikanter Anteil jugendlicher Angeklagter keine rechtliche Vertretung in Anspruch. Häufig seien Eltern nicht bereit, die entstehenden Kosten zu übernehmen. Der Verzicht beruhe nach der Studie nicht auf einer bewußten und überlegten Entscheidung, wie sie die Gesetze erforderten.

(2) Die Arbeitsbelastung der Jugendanwälte sei hoch, Ausstattung, Ausbildung, Ansehen und Bezahlung gering. Eine verstärkte und bessere Zusammenarbeit u.a. mit Sozialarbeitern wird gefordert.

(3) Nicht alle der befragten Anwälte sind berechtigt, Rechtsmittel einzulegen. Mehrheitlich wird in Jugendstrafsachen tatsächlich auch kein Rechtsmittel eingelegt.

(4) Die in diesem Bereich tätigen Anwälte haben kaum Mittel für Aus- und Weiterbildung zur Verfügung, es gibt kein hinreichendes Kursangebot, die meisten Kanzleien verfügen über keinerlei Spezialliteratur oder höchstens ein entsprechendes Handbuch.

<sup>9</sup> Vgl. den Bericht über die International Conference on the Representation of Juvenile Offenders, Tel Aviv, 27 - 28 March 1995, in: IJCR 4 (1996), 89-92.

<sup>10</sup> Dazu: Sharon Detrick, Inadequate legal representation of juvenile offenders in the United States, in IJCR 4 (1996), 311-313

### III. Strafjustiz gegenüber Kindern und Jugendlichen in Kanada

*Covell* und *Howe* präsentieren eine Studie über die Strafjustiz gegenüber Kindern und Jugendlichen in Kanada<sup>11</sup>. Diese hat das Ziel, festzustellen, ob Kanada die Vorgaben der Artikel 37 und 40 der Konvention über die Rechte des Kindes<sup>12</sup> erfüllt.

#### Artikel 37:

*Die Vertragsstaaten stellen sicher,*

*a) daß kein Kind der Folter oder einer anderen grausamen, unmenschlichen oder erniedrigenden Behandlung oder Strafe unterworfen wird. Für Straftaten, die von Personen vor Vollendung des achtzehnten Lebensjahrs begangen worden sind, darf weder die Todesstrafe noch lebenslange Freiheitsstrafe ohne die Möglichkeit vorzeitiger Entlassung verhängt werden;*

*b) daß keinem Kind die Freiheit rechtswidrig oder willkürlich entzogen wird. Festnahme, Freiheitsentziehung oder Freiheitsstrafe darf bei einem Kind im Einklang mit dem Gesetz nur als letztes Mittel und für die kürzeste angemessene Zeit angewendet werden;*

*c) daß jedes Kind, dem die Freiheit entzogen ist, menschlich und mit Achtung vor dem Menschen innewohnenden Würde und unter Berücksichtigung der Bedürfnisse von Personen seines Alters behandelt wird. Insbesondere ist jedes Kind, dem die Freiheit entzogen ist, von Erwachsenen zu trennen, sofern nicht ein anderes Vorgehen als dem Wohl des Kindes dienlich erachtet wird; jedes Kind hat das Recht, mit seiner Familie durch Briefwechsel und Besuche in Verbindung zu bleiben, sofern nicht außergewöhnliche Umstände vorliegen;*

*d) daß jedes Kind, dem die Freiheit entzogen ist, das Recht auf umgehenden Zugang zu einem rechtskundigen oder anderen geeigneten Beistand und das Recht hat, die Rechtmäßigkeit der Freiheitsentziehung bei einem Gericht oder einer anderen zuständigen, unabhängigen und unparteiischen Behörde anzufechten, sowie das Recht auf alsbaldige Entscheidung in einem solchen Verfahren.*

#### Artikel 40:

*(1) Die Vertragsstaaten erkennen das Recht jedes Kindes an, das der Verletzung der Strafgesetze verdächtigt, beschuldigt oder überführt wird, in einer Weise behandelt zu werden, die das Gefühl des Kindes für die eigene Würde und den eigenen Wert fördert, seine Achtung vor den Menschenrechten und Grundfreiheiten anderer stärkt und das Alter des Kindes sowie die Notwendigkeit berücksichtigt, seine soziale Wiedereingliederung sowie die Übernahme einer konstruktiven Rolle in der Gesellschaft durch das Kind zu fördern.*

*(2) Zu diesem Zweck stellen die Vertragsstaaten unter Berücksichtigung der einschlägigen Bestimmungen internationaler Übereinkünfte insbesondere sicher,*

*a) daß kein Kind wegen Handlungen oder Unterlassungen, die zur Zeit ihrer Begehung nach innerstaatlichem Recht oder Völkerrecht nicht verboten waren, der Verletzung der Strafgesetze verdächtigt, beschuldigt oder überführt wird;*

*daß jedes Kind, das einer Verletzung der Strafgesetze verdächtigt oder beschuldigt wird, Anspruch auf folgende Mindestgarantien hat:*

<sup>11</sup> *Katherine Covell / R. Brian Howe, Public attitudes and juvenile justice in Canada, IJCR 4 (1996), 345 - 355.*

<sup>12</sup> Fn. 7.

- i) bis zum gesetzlichen Nachweis der Schuld als unschuldig zu gelten,
- ii) unverzüglich und unmittelbar über die gegen das Kind erhobenen Beschuldigungen unterrichtet zu werden, gegebenenfalls durch seine Eltern oder seinen Vormund, und einem rechtskundigen oder anderen geeigneten Beistand zur Vorbereitung und Wahrnehmung seiner Verteidigung zu erhalten,
- iii) seine Sache unverzüglich durch eine zuständige Behörde oder ein zuständiges Gericht, die unabhängig und unparteiisch sind, in einem fairen Verfahren entsprechend dem Gesetz entscheiden zu lassen, und zwar in Anwesenheit eines rechtskundigen oder anderen geeigneten Beistands sowie - sofern dies nicht insbesondere in Anbetracht des Alters oder der Lage des Kindes als seinem Wohl widersprechend angesehen wird - in Anwesenheit seiner Eltern oder seines Vormunds,
- iv) nicht gezwungen zu werden, als Zeuge auszusagen oder sich schuldig zu bekennen, sowie die Belastungszeugen zu befragen zu lassen und das Erscheinen und die Vernehmung der Entlastungszeugen unter gleichen Bedingungen zu erwirken,
- v) wenn es einer Verletzung der Strafgesetze überführt ist, diese Entscheidung und alle als Folge davon verhängten Maßnahmen durch eine zuständige übergeordnete Behörde oder ein zuständiges höheres Gericht, die unabhängig und unparteiisch sind, entsprechend dem Gesetz nachprüfen zu lassen,
- vi) die unentgeltliche Hinzuziehung eines Dolmetschers zu verlangen, wenn das Kind die Verhandlungssprache nicht versteht oder spricht,
- vii) sein Privatleben in allen Verfahrensabschnitten voll geachtet zu sehen.
- (3) Die Vertragsstaaten bemühen sich, den Erlaß von Gesetzen sowie die Schaffung von Verfahren, Behörden und Einrichtungen zu fördern, die besonders für Kinder, die einer Verletzung der Strafgesetze verdächtigt, beschuldigt oder überführt werden, gelten oder zuständig sind; insbesondere
- a) legen sie ein Mindestalter fest, das ein Kind erreicht haben muß, um als strafmündig angesehen zu werden,
- b) treffen sie, soweit dies angemessen und wünschenswert ist, Maßnahmen, um den Fall ohne ein gerichtliches Verfahren zu regeln, wobei jedoch die Menschenrechte und die Rechtsgarantien uneingeschränkt beachtet werden müssen.
- (4) Um sicherzustellen, daß Kinder in einer Weise behandelt werden, die ihrem Wohl dienlich ist und ihren Umständen sowie der Straftat entspricht, muß eine Vielzahl von Vorkehrungen zur Verfügung stehen, wie Anordnungen über Betreuung, Anleitung und Aufsicht, wie Beratung, Entlassung auf Bewährung, Aufnahme in eine Pflegefamilie, Bildungs- und Berufsbildungsprogramme und andere Alternativen zur Heimerziehung.

Die Studie entstand vor dem Hintergrund, daß in Kanada Kinder und Jugendliche immer häufiger zu Haftstrafen verurteilt werden und die Urteile immer härter ausfal-

len.<sup>13</sup> Demgegenüber fordere die Öffentlichkeit ein noch härteres Durchgreifen. Trotz im wesentlichen gleichbleibender Kriminalität von Kindern und Jugendlichen

<sup>13</sup> Vgl. die Tabellen zur Verurteilung nach Jugendstrafrecht bei jungen Männern und Frauen in Deutschland von 1990-1993 bei: Hans Göppinger, Kriminologie, 5. Aufl. 1997, S. 669.

herrsche eine Panikstimmung in Kanada, geschnürt durch plakative Berichterstattung in den Medien. Diese führe dazu, daß die Öffentlichkeit stets nur die Opfer kenne und nichts über die Persönlichkeit und Vorgeschichte des Täters wisse.

Die Öffentlichkeit fordere außerdem, Kinder und Jugendliche wie Erwachsene zu behandeln.

Das seit 1984 in Kraft befindliche „Gesetz über Jugendliche Kriminelle“ (Young Offender Act, YOA) habe eine Neuorientierung<sup>14</sup> des auf Kinder und Jugendliche bezogenen Kriminalrechts gebracht. Während es früher in einer paternalistischen Manier darum gegangen sei, Gestrauchte auf den Pfad der Tugend zurückzuführen, verfolge der YOA einen neuen Ansatz. Jetzt stünden die Rechte der Kinder und Jugendlichen im Mittelpunkt: Auf einem gerechten und geregelten Prozeß und auf Mitwirkung. Der YOA nehme für zwölfjährige und ältere Kinder und Jugendliche eine strafrechtliche Verantwortlichkeit an, sehe aber eine spezielle altersgerechte Behandlung während des Verfahrens und der Strafvollstreckung vor. Insoweit nimmt die Studie eine Konformität des kanadischen Rechts mit der Kinderrechtskonvention an.

Gleichzeitig würden Kinder und Jugendliche aber gemeinsam mit Erwachsenen in Erwachsenenhafenanstalten untergebracht (Kanada hat einen entsprechenden Vorbehalt zur Kinderrechtskonvention) und die zuständigen Provinzen hätten stark variierende Praktiken.

Reformen des YOA in den Jahren 1992 und 1995 - also nach Inkrafttreten der Kinderrechtskonvention - hätten die Behandlung

von Kindern und Jugendlichen<sup>15</sup> an die der Erwachsenen weiter angeglichen.

Die Studie möchte auch herausfinden, ob die von übergroßen Mehrheiten in der Bevölkerung geäußerten Meinungen zu Kriminalität von Kindern und Jugendlichen - zu nachsichtige Strafen, Forderung nach mehr und höheren Verurteilungen, Behandlung wie Erwachsene - durch eine ausführliche Information verändert und die „Punitive attitude“ vermindert werden können.

Die Befragung untersuchte demzufolge die Kenntnis der Teilnehmer über den YOA und ihrer Einstellung zu vier verschiedenen, schweren Verbrechen. Ein Teil der Gruppe erhielt dabei zusätzlich vier bis fünf Sätze mit Informationen über den persönlichen Hintergrund des Täters.

Die Autoren beschreiben ihr *Ergebnis* folgendermaßen:

Grundsätzlich sei eine harsche Haltung gegenüber jugendlichen Kriminellen festzustellen. Hierauf wirke sich der relativ hohe Kenntnisstand über den YOA nicht aus. Die meisten Befragten stünden diesem Gesetz zudem kritisch gegenüber.

Während es zwischen Männern und Frauen keine signifikanten Unterschiede in der Haltung gegenüber jugendlichen Tätern gebe, werde deutlich, daß Heranwachsende selbst weniger harsch urteilten als Erwachsene. Durch alle Gruppen hindurch sinke jedoch die Forderung nach strafrechtlicher Verwahrung zu Gunsten einer sozialen und medizinischen Behandlung, wenn die knappen Informationen über den persönlichen Hintergrund des Täters geliefert wurden.

Die Autoren meinen, die Öffentlichkeit könne durch Information Empathie mit den

<sup>14</sup> Für Reformansätze in Deutschland vgl.: Bundesministerium der Justiz (Hrsg.), Grundfragen des Jugendkriminalrechts und seine Neuregelung, 2. Kölner Symposium, 1992, insbes. S. 12ff.

<sup>15</sup> Zu den Bedingungen des Jugendstrafvollzugs in Deutschland s. Hans Göppinger, (Fn. 13), S. 705ff.; sowie Günther Kaiser / Hans-Jürgen Kerner / Heinz Schön, Strafvollzug, 4. Aufl. 1992, § 9 Rz. 85ff. (S. 332ff.).

Tätern entwickeln und daraufhin weniger nach dem (Erwachsenen-) Strafrecht rufen.

#### IV. Erstbericht der Bundesrepublik Deutschland zur Kinderrechtskonvention

Der *Erstbericht der Bundesrepublik Deutschland zur Kinderrechtskonvention*<sup>16</sup> gemäß Art. 44 lag dem Ausschuß für Kinderrechte während seiner 10. Session (30.10. - 17.11.1995) zur Beratung vor. Funktion des Erstberichtes ist es, dem Ausschuß umfassend darzulegen, wie die Konvention umgesetzt wird. Dabei ist auch auf Maßnahmen einzugehen, welche das innerstaatliche Recht und seine Anwendung mit den Bestimmungen der Konvention in Einklang bringen sollen. Ferner ist zu erläutern, inwieweit der Genuß der in der Konvention garantierten Rechte fortgeschritten ist. Außerdem ist auf die Problembereiche und Schwierigkeiten hinzuweisen, die eine vollständige Befolgung der Konvention verhindern. Schließlich sind die Schwerpunkte der Umsetzung und spezifische Ziele für die Zukunft darzulegen.

Der Ausschuß würdigte das internationale Engagement Deutschlands zugunsten der Kinder, beispielsweise hinsichtlich des Verbotes von Kinderarbeit und des Verbots des Handels mit Antipersonen(land)minen.

Die Diskussion drehte sich auch um die weitreichenden deutschen Vorbehalte zu Art. 40 II b (ii)<sup>17</sup>; der Ausschuß sah hierin eine Beschränkung des Zugangs zu Gericht und auf rechtlichen Beistand.

Der Ausschuß würdigte die Aufnahme einer großen Zahl von Asylbewerbern und Bürgerkriegsflüchtlingen (vor allem aus dem ehemaligen Jugoslawien). Er mahnte

<sup>16</sup> UN.-Dok. CRC/C/11/Add. 5 vom 16. September 1994.

<sup>17</sup> Art. 40 zählt zu den Vorschriften, die die meisten Vorbehalte auf sich vereinen. Die Bundesrepublik befindet sich hier in Gesellschaft von einigen europäischen Staaten wie Belgien, Dänemark, Frankreich und den Niederlanden, aber auch Tunesiens und der Republik Korea.

aber, daß gleichzeitig den speziellen Bedürfnissen von Kindern und Jugendlichen innerhalb dieser Gruppen durch die deutsche Rechtspraxis zu wenig Rechnung getragen werde.

Unter den Nichtregierungsorganisationen, die sich für die Rechte von Kindern einsetzen, ist auf die „National Coalition für die Umsetzung der UN-Kinderrechtskonvention in Deutschland“ hinzuweisen, der (Stand Mai 1996) 63 Verbände angehören. Dieser Zusammenschluß hat auch eine eigene Stellungnahme zum Erstbericht der Bundesrepublik Deutschland abgegeben. Zu ihren Anliegen zählt unter anderem, daß Kinder bei staatlichen Umsetzungsmaßnahmen zur KRK als Subjekte begriffen werden und die Vorgaben der Konvention zu einem prägenden Maßstab staatlichen Handelns werden.<sup>18</sup>

Zusammengestellt und bearbeitet von  
*Norman Weiß*

### Literaturanzeige

Europäische Akademie Bozen  
(Hrsg.),

Die Südtiroler Autonomie in europäischer Perspektive /  
L'autonomia altoatesina nella prospettiva europea,

Arbeitshefte - Quaderni,  
Schriftenreihe der Europäischen Akademie Bozen, Band 1, 1997  
ISSN 1125 - 3827

<sup>18</sup> Vgl. Agenda der National Coalition, in: Forum Jugendhilfe, 2/1996, S. 13f.

<b>Norman Weiß: Tagungsbericht</b>
------------------------------------

**Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte  
- Organisation und Verfahren -  
Fragen der Umsetzung des Protokolls Nr. 11  
zur Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK)**

**The European Court of Human Rights  
- Organization and Procedure -  
Questions concerning the implementation of  
Protocol No 11 to  
the European Convention on Human Rights**

**La Cour européenne des Droits de l'Homme  
- Organisation et procédure -  
Questions concernant la mise en œuvre du  
Protocole n° 11  
à la Convention européenne des  
Droits de l'Homme**

Unter diesem Titel veranstaltete das Menschenrechtszentrum der Universität Potsdam gemeinsam mit dem Generalsekretariat des Europarates am 19. und 20. September seine vierte wissenschaftliche Tagung seit seiner Gründung im Jahr 1994.

Zweck der Konferenz war es, Fragen zu erörtern, die sich aus dem bevorstehenden Inkrafttreten des Protokolls Nr. 11 zur EMRK für die Arbeit des neuen Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte ergeben.

Mit dem Protokoll Nr. 11 ist eine tiefgreifende Neugestaltung des Individualbeschwerdeverfahrens und der hierfür zuständigen Straßburger Instanzen verbunden. Die bislang die Zulässigkeit der Beschwerden prüfende Kommission wird abgeschafft und der Gerichtshof wird künftig permanent tagen. Der Gerichtshof wird sich eine neue Verfahrensordnung geben, in der seine Organisation und die Verfahrensabläufe zu regeln sind. Hierzu wollte die Konferenz Anregungen geben. Die Veranstalter hatten einen Fragebogen ausgearbeitet, der die diskussionswürdigen Punkte zusammenfaßte.

Die Teilnehmer - Präsidenten und Mitglieder von Verfassungsgerichten und anderen Obersten Gerichten, Vertreter der Ministerialverwaltungen und Wissenschaftler aus vierundzwanzig Mitgliedstaaten des Europarates - waren aufgerufen, aus ihrer praktischen Erfahrung heraus zu diesen Fragen Stellung zu nehmen.

Der erste Tag war den Bereichen Organisation und Verfahren gewidmet. In Form einer Panel-Diskussion unter dem Vorsitz von Prof. Dr. *Ludwig Adamovich*, Präsident des österreichischen Verfassungsgerichtshofes, wurde zunächst dargestellt, wie Gerichte in Belgien, Deutschland, den Niederlanden, Österreich, Portugal und der Schweiz mit vergleichbaren Problemen umgehen.

Dabei kristallisierten sich im Bereich Organisation als Schwerpunkte des Interesses schnell die Fragenkreise Rolle des Berichterstatters, Aufgaben und Befugnisse der wissenschaftlichen Mitarbeiter, Einheitlichkeit der Rechtsprechung bei mehreren Spruchkörpern und das Problem der Mehrsprachigkeit heraus.

Aus dem Plenum heraus wurde zu diesen Fragen ebenfalls Stellung genommen. Hingewiesen wurde darüber hinaus auf die Bedeutung eines eigenen Haushalts für den neuen Gerichtshof.

Teilnehmer aus Deutschland anerkannten, daß die Ausgestaltung des Rechts auf den gesetzlichen Richter, wie sie unter dem Grundgesetz entwickelt wurde, nicht ohne weiteres auf dem neuen Gerichtshof übertragbar sei.

Im Bereich Verfahren wurden sehr divergierende Ansichten über die Notwendigkeit einer mündlichen Verhandlung deutlich. Daneben ging es um das Problem der (vereinfachten) Ablehnung aussichtsloser Fälle sowie - angestoßen durch die Praxis des deutschen Bundesverwaltungsgerichts - um die Figur eines Zweitberichterstatters.

Der zweite Tag behandelte - ebenfalls in Form einer Panel-Diskussion unter dem Vorsitz des Senators und ehemaligen Präsidenten des Conseil d'état, *Robert Badinter* - den zukünftigen Menschenrechtsschutz durch die neuen Gerichtshof unter einem grundsätzlicheren Blickwinkel.

Der jetzige Präsident des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte, *Rolv Ryssdal*, stellte klar, daß letztlich der Gerichtshof über seine Verfahrensordnung entscheide. Dabei seien Erfahrungen aus den nationalen Gerichtsbarkeiten hilfreiche Anregungen. Auf die bis dahin angesprochenen Punkte eingehend, rief er dazu auf, die organisatorische Stellung des Gerichtshofs zu festigen und die rechtliche Basis seiner Entscheidungen dadurch zu verbreitern, daß die Mitgliedstaaten sämtliche Zusatzprotokolle ratifizieren. Ferner sollten keine neuen Kontrollgremien errichtet, sondern dem Gerichtshof auch die Überwachung neuer materieller Rechte oder neuer Konventionen übertragen werden.

Im weiteren Verlauf der Diskussion wurde das Thema der Richter(aus)wahl erörtert und auf die neuen Herausforderungen durch die hohe Zahl von Rechtsunterworfenen in einem Europa von der Atlantikküste bis Wladiwostok hingewiesen. Als langfristige Perspektive wurde eine Subregionalisierung der Europäischen Menschenrechtskonvention und ihrer Institutionen thematisiert. In diesem Zusammenhang wurde auch auf die steigende Verantwortung der nationalen Gerichtsbarkeiten für einen effektiven Grund- und Menschenrechtsschutz hingewiesen.

Abschließend wurde auf die Integrationsfunktion der menschenrechtlichen Rechtsprechung für Gesamteuropa hingewiesen, deren Gelingen auch von einer nationalen Menschenrechtskultur abhängt.

---

### **Informationen aus dem Menschenrechtszentrum der Universität Potsdam**

Im Jahre 1998 wird das 50jährige Jubiläum der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte gefeiert werden. Aus diesem Anlaß wird das Menschenrechtszentrum über das Jahr verteilt Veranstaltungen durchführen, die die Erklärung selbst bekanntmachen und ihre Bedeutung für die Achtung und Förderung der Menschenrechte verdeutlichen wollen. Das Jahresprogramm ist derzeit in Vorbereitung.

Zum Auftakt des Jubiläumjahres wird im Dezember 1997 ein Themenheft des *MenschenRechtsMagazins* erscheinen, das der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte gewidmet ist.

In Zusammenarbeit mit dem International Law Center der George Washington University in Washington, D.C., wird in diesem und im kommenden Jahr eine Studie über die „Realisierung international-menschenrechtlicher Verpflichtungen in der Bundesrepublik Deutschland und den

Vereinigten Staaten von Amerika“ durchgeführt. Projektleiter sind Prof. Thomas Buergenthal und Prof. Dr. iur. Eckart Klein.

Auch im kommenden Wintersemester bieten die Mitarbeiter des Menschenrechtszentrums der Universität Potsdam wieder eine Vortragsreihe zu ausgewählten Fragen des Menschenrechtsschutzes an. Beginn der Reihe ist am 28. Oktober 1997. Einzelheiten erfragen Sie bitte im Sekretariat bei Frau Brandt.

#### Referendarstation im Menschenrechtszentrum

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.

Der Ausbau der Institutsbibliothek schreitet weiter voran. Nicht zuletzt durch eine großzügige Förderung seitens der Robert-Bosch-Stiftung GmbH ist der Bücherbestand des Menschenrechtszentrums in diesem Jahr auf derzeit rund 1.500 Bände angewachsen.

Wenn Sie *Mitglied* im Verein der Freunde und Förderer des Menschenrechtszentrums der Universität Potsdam werden wollen, wenden Sie sich bitte an

Herrn Dirk Engel  
„Förderverein“  
Menschenrechtszentrum der Universität Potsdam  
Heinestraße 1  
14 482 Potsdam

oder telefonisch unter 03 31 - 70 76 72. Wir schicken Ihnen gerne Informationsmaterial zu.

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

#### Kalender

Samstag, den 1. November 1997     *Multikulturelle Gesellschaft - eine Anfrage an persönliche und nationale Identität*

In der Katholischen Akademie Berlin erörtern Prof. Dr. Dieter Oberndörfer, Freiburg, Barbara John, Ausländerbeauftragte des Berliner Senats, Prof. Dr. Gesine Schwan, Berlin, und Prof. Dr. Bassam Tibi, Göttingen, die Kultur der Republik und fragen nach dem Gegensatz zwischen kulturellem Pluralismus und Multikulturalismus.

Ort:            Hannoversche Straße 5, 10 115 Berlin  
Telefonische Anmeldung unter (0 30) 28 30 95-0

Zeit:            9.00 bis 14.00 Uhr

**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 werden und mögliche Argumentationsmuster für andere Fälle vermittelt werden.

**Internationales Strafrecht/ Strafprozeßrecht**

*Christine M. Chinkin*

Due Process and Witness Anonymity, AJIL 91 (1997), S. 75ff.

*Monroe Leigh*

Witness Anonymity is Inconsistent with Due Process, AJIL 91 (1997), S. 80ff.

**Völkerrecht und nationales Recht**

*Peter H.F. Bekker*

The 1996 Judicial Activity of the International Court of Justice, AJIL 91 (1997), S. 554f.

*Ders./ Paul C. Szasz*

Application of the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide, AJIL 91 (1997), S. 121ff.

*Peter Tobias Stoll*

Völkerrechtliche Praxis der Bundesrepublik Deutschland im Jahre 1994, ZaöRV 56 (1996), S. 998ff., zu Menschenrechten s. insbes. S. 1052ff.

**EU - Recht und nationales Verfahrensrecht**

*Gil Carlos Rodrigues Iglesias*

Zu den Grenzen der verfahrensrechtlichen Autonomie der Mitgliedstaaten bei der Anwendung des Gemeinschaftsrechts, EuGRZ 1997, S. 289ff.

**Internationales Wirtschaftsrecht**

*Peter-Tobias Stoll*

Freihandel und Verfassung. Einzelstaatliche Gewährleistung und die konstitutionelle Funktion der Welthandelsordnung (GATT/ WTO), ZaöRV 57 (1997), S. 83ff.

**Arbeitsrecht / Zivilprozeßrecht**

*Bertram Zwanziger*

Arbeitsrechtliche Standardsituationen und Parteivernehmung, Der Betrieb 1997, S. 776ff. (Der Beitrag erörtert Auswirkungen der Entscheidung des EGMR vom 27. Oktober 1993 in Sachen *Dombo Beheer B.V. ./.* Niederlande.)

---

\* Zusammengestellt von Assessor Ekkehard Strauß.