

## **Unterrichtung** durch die Bundesregierung

### **5. Bericht der Bundesregierung über ihre Menschenrechtspolitik in den Auswärtigen Beziehungen**

Inhaltsverzeichnis	Seite
<b>Kapitel 1</b>	
<b>Aktuelle Herausforderungen und neue Ansätze in der deutschen Menschenrechtspolitik</b> .....	5
<b>Kapitel 2</b>	
<b>Menschenrechtsbeauftragte</b> .....	8
Der Beauftragte für Menschenrechte und humanitäre Hilfe im Auswärtigen Amt .....	8
Die Beauftragte für Menschenrechtsfragen der Bundesregierung vor internationalen Institutionen im Bundesministerium der Justiz .....	9
<b>Kapitel 3</b>	
<b>Brennpunkte</b> .....	11
Tschetschenien .....	11
Osttimor .....	12
Kosovo .....	14
Kindersoldaten .....	18
Todesstrafe .....	19
Genitalverstümmelung bei Frauen und Mädchen .....	21
Menschenrechtsrelevante Fragen der Asyl- und Flüchtlingspolitik mit Auslandsbezug .....	23

	Seite
<b>Kapitel 4</b>	
<b>Unsere internationalen menschenrechtlichen Verpflichtungen</b> .....	26
<b>Europarat:</b> Wichtige Abkommen und Überprüfungsmechanismen .....	26
Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten (EMRK) und Zusatzprotokolle .....	26
Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte .....	26
Sonstige Menschenrechtskonventionen des Europarates .....	27
Europäische Sozialcharta .....	27
Europäisches Übereinkommen zur Verhütung von Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe .....	27
Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten .....	27
Lenkungsausschuss für Menschenrechte (CDDH) .....	27
Europäische Kommission gegen Rassismus und Intoleranz (ECRI) .....	28
Europäischer Kommissar für Menschenrechte .....	28
<b>Vereinte Nationen:</b> Deutschen Staatenberichte und Forderungen der Vertragsorgane .....	28
Internationaler Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte .....	29
Internationaler Pakt über bürgerliche und politische Rechte .....	30
Internationales Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung .....	30
Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form der Diskriminierung der Frau .....	30
Übereinkommen gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe .....	31
Übereinkommen über die Rechte des Kindes .....	31
Deutschlandbesuche von Sonderberichterstattern der UN-Menschenrechtskommission .....	32
Religionsfreiheit .....	32
Giftmüllfragen .....	33
<b>1503-Verfahren</b> .....	33
Verpflichtungen aus anderen Übereinkommen .....	33
Internationale Arbeitsorganisation (IAO) .....	33
<b>Kapitel 5</b>	
<b>Schwerpunkte der Menschenrechtspolitik</b> .....	35
Errichtung des internationalen Strafgerichtshofs .....	35
Internationale Strafgerichtshöfe für das ehemalige Jugoslawien und Ruanda .....	36
Maßnahmen gegen Rassismus und Fremdenfeindlichkeit/Vorbereitung der Weltrassismuskonferenz .....	37
Schutz der Menschenrechte von Frauen .....	38
Ausbau und Schutz der Rechte des Kindes .....	40
Rüstungsexportkontrolle und Menschenrechte .....	42

	Seite
Menschenrechte und Wirtschaft .....	43
Recht auf Entwicklung .....	44
Weitere Themen der Menschenrechtspolitik der Bundesregierung	
Schutz der Religionsfreiheit .....	44
Unterstützung von Folteropfern .....	45
Menschenrechtsverletzungen an Lesben und Schwulen .....	45
<b>Kapitel 6</b>	
<b>Weiterentwicklung des Menschenrechtsschutzes und Wege zu seiner Durchsetzung .....</b>	<b>46</b>
Vorbemerkung .....	46
Weiterentwicklung des internationalen menschenrechtlichen Normensystems .....	46
<b>Europarat .....</b>	
Das Gesetz zur Europäischen Charta der Regional- oder Minderheitensprachen .....	46
Zusatzprotokoll zu Artikel 14 EMRK .....	47
<b>EU .....</b>	
Grundrechtsschutz in der EU .....	47
Deutsche Initiative für eine europäische Grundrechtecharta .....	47
Menschenrechte als EU-Beitrittskriterium .....	48
<b>Vereinte Nationen .....</b>	<b>48</b>
CEDAW-Zusatzprotokoll .....	48
Zusatzprotokolle zum Übereinkommen über die Rechte des Kindes .....	49
Zusatzprotokoll Menschenhandel .....	49
Erklärung zu den Menschenrechtsverteidigern .....	50
Fakultativprotokoll zum Internationalen Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte .....	50
Zusatzprotokoll zum Übereinkommen gegen Folter .....	50
Allgemeine Erklärung der UNESCO zum menschlichen Genom und den Menschenrechten .....	50
Konvention zum Schutz indigener Völker .....	51
<b>Wege zur Durchsetzung der Menschenrechte .....</b>	<b>52</b>
Vorbemerkung .....	52
<b>Europarat .....</b>	<b>52</b>
<b>EU .....</b>	<b>52</b>
<b>Vereinte Nationen .....</b>	<b>54</b>
Beratende Dienste .....	54
Menschenrechtliche Feldmissionen der Hochkommissarin für Menschenrechte .....	54
<b>OSZE .....</b>	<b>55</b>
ODIHR .....	55
OSZE-Langzeitmissionen .....	56

	Seite
Deutsche Maßnahmen zur Förderung der Menschenrechte im Ausland .....	57
Wahlbeobachtung als Instrument deutscher Demokratisierungshilfe zur Förderung der bürgerlichen und politischen Menschenrechte .....	57
Ausbildung ziviler Fachkräfte für internationale Friedensmissionen .....	58
Der Zivile Friedensdienst .....	58
Menschenrechtsförderung durch Entwicklungszusammenarbeit .....	59
Menschenrechte und Wirtschaftsinteressen .....	60
Unterstützung der Bundesregierung für eine parlamentarische Initiative zur Einrichtung eines unabhängigen nationalen Menschenrechtsinstituts .....	61
<b>Kapitel 7</b>	
<b>Menschenrechte weltweit</b> .....	62
Europa .....	62
Transkaukasus und Zentralasien .....	68
Asien .....	72
Nahe und Mittlerer Osten und Nordafrika .....	80
Subsahara-Afrika .....	87
Lateinamerika .....	91
<b>Anhang</b> .....	99
Strukturen der Internationalen Gemeinschaft in Kosovo .....	99
Leitlinien für eine Unionspolitik gegenüber Drittländern betreffend die Todesstrafe .....	100
Übersicht über VN-Sonderberichtersteller/Arbeitsgruppen der MR-Kommission .....	103
Römisches Statut des Internationalen Strafgerichtshofs .....	105
Rede des EU-Ratspräsidenten Außenminister Fischer vor der 55. MRK .....	110
Personalausstattung von AA, BMJ und BMZ im Menschenrechtsbereich .....	113
Ausgewählte Internet- und E-mail-Adressen .....	114
Informationsstellen für die VN/Menschenrechte in Deutschland .....	116
Abkürzungsverzeichnis .....	117

## KAPITEL 1

### Aktuelle Herausforderungen und neue Ansätze in der Deutschen Menschenrechtspolitik

#### Vorbemerkung

Der vorliegende fünfte Bericht der Bundesregierung über ihre Menschenrechtspolitik in den Auswärtigen Beziehungen (Berichtszeitraum 1. Oktober 1997 bis 31. Dezember 1999) entstand in Erfüllung eines vom Deutschen Bundestag erteilten Auftrags (BT-Drs. 10/6223). Er ist demgemäß in erster Linie an den Deutschen Bundestag gerichtet. Darüber hinaus möchte er auch ein Gesprächsangebot an diejenigen sein, die innerhalb und außerhalb Deutschlands die deutsche Menschenrechtspolitik kritisch begleiten.

Die Bundesregierung begrüßt den verstärkten menschenrechtspolitischen Dialog mit dem Deutschen Bundestag, insbesondere mit dem Ausschuss für Menschenrechte und Humanitäre Hilfe, der sich zu Beginn dieser Legislaturperiode als neuer Hauptausschuss konstituiert hat. Der Ausschuss hat sich mit Fragen der deutschen Menschenrechtspolitik im multilateralen und bilateralen Rahmen, Fragen der Weiterentwicklung der nationalen, europäischen und internationalen Instrumente des Menschenrechtsschutzes, mit menschenrechtsrelevanten Aspekten der Außen-, Entwicklungs- und Sicherheitspolitik, der Wirtschafts- und Außenwirtschaftspolitik, der Asyl- und Flüchtlingspolitik sowie mit Fragen der Humanitären Hilfe befasst.

Der vorliegende Bericht folgt der vom Deutschen Bundestag vorgegebenen außenpolitischen Schwerpunktsetzung. Er stellt dabei aber, nicht zuletzt unter Berücksichtigung der Kritik von Nichtregierungsorganisationen, stärker als früher Verbindungen her zwischen der klassischen Menschenrechtspolitik im Rahmen der hierfür zuständigen Internationalen Organisationen und weiteren menschenrechtsrelevanten Politikbereichen mit Auslandsbezug, vor allem der Innen- und Wirtschaftspolitik. Damit gibt er einmal der Überzeugung der Bundesregierung Ausdruck, dass Menschenrechtspolitik zu Hause anfängt, zum anderen will er deutlich machen, dass Schutz und Förderung der Menschenrechte eine Querschnittsaufgabe ist, bei der außen- und sicherheitspolitische, entwicklungs-, umwelt- und rechtspolitische Elemente eng miteinander verknüpft werden müssen. Auch insofern gibt die Ausführlichkeit, mit der in diesem Bericht einzelne menschenrechtsbezogene Sachthemen oder Ländersituationen behandelt werden, keinen Hinweis auf ihre Bedeutung oder Wertigkeit für die Politik der Bundesregierung.

#### ■ Politische Herausforderungen

Drei Konflikte, die durch massive Menschenrechtsverletzungen gegen ganze Bevölkerungsgruppen ausgelöst oder von ihnen begleitet wurden – Kosovo, Osttimor und Tschetschenien –, verdeutlichen die Bandbreite der politischen Herausforderungen.

Der **Kosovo-Konflikt** (vgl. Kap. 3 „Brennpunkte“) zwischen der internationalen Staatengemeinschaft und dem Regime in Belgrad hat ein Dilemma vorgeführt, das in der deutschen Öffentlichkeit besonders intensiv diskutiert wurde: Einerseits fordern die internationale Staatengemeinschaft und die Weltöffentlichkeit die Abwendung humanitärer Katastrophen und damit den Schutz des Lebens und der Freiheit ganzer Bevölkerungsgruppen und akzeptieren nicht mehr, dass sich Menschenrechtsverletzer hinter dem Prinzip der staatlichen Souveränität verstecken. Andererseits verfügen die Vereinten Nationen wie auch die Regionalorganisationen häufig nicht über wirksame Instrumentarien oder den ausreichenden Handlungswillen ihrer Mitglieder, um Konflikten wirksam vorzubeugen oder sie notfalls auch gewaltsam zu beenden. Auswege aus diesem Dilemma werden darin liegen, das bestehende System der Vereinten Nationen derart weiterzuentwickeln, dass sie künftig auf schwerste Menschenrechtsverletzungen angemessen reagieren können. Die Mitgliedstaaten sind gefordert, die Vereinten Nationen zu stärken und sie sowohl politisch als auch organisatorisch so auszugestalten, dass sie handlungsfähig bleiben.

Nur wenige Wochen nach Ende des Kosovo-Krieges wurde die Weltöffentlichkeit in **Osttimor** Zeugin der blutigen und leidvollen Zuspitzung eines lange schwelenden Konflikts (vgl. Kap. 3 „Brennpunkte“). Hier wurde der Ausweg schließlich im Rahmen multilateraler Bemühungen gefunden. Zwar kamen sie spät, aber dass sie überhaupt kamen, stärkt die Mechanismen einer internationalen Friedensordnung. Für Deutschland war es eine Sache konsequenten politischen Verhaltens, selbst zum Einsatz auch in einer entfernten Region bereit zu sein, wo seine eigenen Interessen nicht unmittelbar bedroht sind. Hier ging es nicht um Prestige oder „Hyper-Moralismus“, sondern um unsere strategischen Leitlinien, den Multilateralismus und den Einsatz der Vereinten Nationen zum Schutz der Menschenrechte zu stärken.

*„Zu unseren Kerninteressen neben Europa gehört (...) grundsätzlich die multinational angelegte Politik. Die Pluralität der Kulturen, der Mächte im 21. Jahrhundert darf nicht in außenpolitische Konflikte führen. Also liegt die Stärkung der Vereinten Nationen als internationale Ordnungsmacht im deutschen Interesse. Das ist auch ein weiterer Aspekt der Entscheidung für die **Osttimor-Mission**.“ ...*

Bundesminister Fischer am 24. Oktober 1999 im Berliner „Tagesspiegel“ zu aktuellen Fragen der Außenpolitik (Auszug)

Der Krieg in **Tschetschenien** hat schließlich allen deutlich vor Augen geführt, dass den Möglichkeiten zur Verhinderung einer menschenrechtsverletzenden Politik auch Grenzen gesetzt sind. Überzeugt, dass die Härte des russischen Vorgehens im Nordkaukasus menschenrechtswidrig und obendrein in ihrer langfristigen Wirkung unklug ist, hat die Bundesregierung deshalb bilateral und zusammen mit ihren Partnern insbesondere im Rahmen des Europarates und der OSZE Russland immer wieder mit großem Nachdruck zu einer friedlichen Lösung aufgefordert. Doch erzwingen kann sie dies gegenüber einer atomaren Großmacht nicht.

### ■ **Finanzielle Herausforderungen**

Unsere Fähigkeit, einen angemessenen deutschen Beitrag v. a. auch zur Bekämpfung von schweren Menschenrechtsverletzungen in Konflikten zu leisten, wird zunehmend durch die Einsparungen im Bundeshaushalt begrenzt. Die Schere zwischen den an die Politik gestellten Erwartungen und den hierfür verfügbaren Ressourcen öffnet sich immer weiter. Insoweit befinden sich die Vereinten Nationen und die Bundesregierung in vergleichbarer Lage. Zwar besteht die Aussicht, im Jahr 2000 die Beiträge zu den Programmen der UN-Menschenrechtshochkommissarin leicht zu erhöhen und besondere Vorhaben wie die UN-Weltrassismuskonferenz (2001 in Südafrika; s. Kap. 5) zu fördern. Dem steht aber gegenüber, dass die Mittel für die bilaterale Zusammenarbeit mit zahlreichen Ländern der Dritten Welt stagnieren oder rückläufig sind und die deutschen Beiträge zu menschenrechtspolitisch so bedeutenden Organisationen wie UNICEF und UNHCR gekürzt werden müssen.

### ■ **Unteilbarkeit der Menschenrechte**

Wer den Schutz des Individuums als Ausgangspunkt aller Menschenrechtspolitik ernst nimmt, muss sich gleichermaßen für die Verwirklichung der bürgerlichen und politischen Rechte wie für die der sozialen und wirtschaftlichen Rechte einsetzen. Beide Bereiche hängen eng zusammen: Frauenunterdrückung, Folter, Zensur, ethnische Diskriminierung, politische Verfolgung oder Willkür-

herrschaft sind nicht nur aus menschenrechtlicher Sicht unakzeptabel, sie hemmen auch die stabile Entwicklung eines Landes. Insbesondere in ihren Kontakten mit Vertretern von Entwicklungsländern bemüht sich die Bundesregierung, den Zusammenhang von Wirtschaft und Menschenrechten hervorzuheben und darauf hinzuweisen, dass der Menschenrechtsschutz im ureigensten Interesse jeder an einer nachhaltigen Verbesserung der Lebensumstände orientierten Regierung liegt.

### ■ **Ansätze der Menschenrechtspolitik**

*„Achtung und Verwirklichung der in der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte proklamierten und in den Menschenrechtsverträgen festgeschriebenen Menschenrechte sind Leitlinien für die gesamte internationale Politik der Bundesregierung.(...) (Sie) wird sich auch hier mit Nachdruck um international abgestimmte Strategien zur Bekämpfung von Menschenrechtsverletzungen und ihrer Ursachen sowie ihrer Prävention bemühen.“*

Koalitionsvereinbarung vom 20. Oktober 1998, Abschnitt XI, 8

Diese klare Aussage in der Koalitionsvereinbarung der gegenwärtigen Bundesregierung beinhaltet

- eine Bekräftigung des Verfassungsauftrags zur Wahrung der Menschenrechte;
- die Absichtserklärung, den Menschenrechten noch stärker als bisher gestaltende Kraft zu geben – sie als Handlungsrahmen und Handlungsziel in andere Politikbereiche einzubringen.

### **Grundgesetz, Artikel 1**

- (1) Die Würde des Menschen ist unantastbar. Sie zu achten und zu schützen ist Verpflichtung aller staatlichen Gewalt.
- (2) Das deutsche Volk bekennt sich darum zu unverletzlichen und unveräußerlichen Menschenrechten als Grundlage jeder menschlichen Gemeinschaft, des Friedens und der Gerechtigkeit in der Welt

Damit sind die drei Wirkungsebenen der Menschenrechtspolitik abgesteckt:

1. Als universeller Werterahmen gewinnen die Menschenrechte gerade im Zuge der Globalisierung mit ihren neuen Kommunikations- und Entscheidungsformen eine zusätzliche Bedeutung;
2. Menschenrechtspolitik bekennt sich zur Rechenschaftspflicht gegenüber der eigenen Bevölkerung und der internationalen Gemeinschaft, zur Einklagbarkeit individueller Rechtsansprüche und zur Verant-

wortung des Staates und des Einzelnen für begangenes Unrecht;

3. Menschenrechtspolitik beruht auf der Einsicht, dass Schutz und Förderung der Menschenrechte die besten Garantien für den vernünftigen, friedlichen Umgang mit innergesellschaftlichen Konflikten, für die Wahrung des Friedens und für die Verwirklichung nachhaltiger, sozial gerechter Entwicklung darstellen.

Die Bundesregierung stellt fest, dass in diesen Grundüberzeugungen eine breite Übereinstimmung mit der politischen Opposition und gesellschaftlichen Gruppen besteht, die einen sinnvollen und – gerade, wenn er kritisch ist – fruchtbaren Dialog ermöglicht.

Neue Maßnahmen sind:

- Unterstützung der Bundesregierung für eine Initiative zur Einrichtung eines unabhängigen Menschenrechtsinstituts in Deutschland als menschenrechtspolitische Schnittstelle zwischen Politik, Gesellschaft und Wissenschaft; Einzelheiten, auch zu Rechtsform, Mandat und Finanzierung, werden zu beraten (vgl. Kap. 6);
- Im Auswärtigen Amt: Schaffung eines Beauftragten für Menschenrechte und Humanitäre Hilfe (vgl. Kap. 2);
- In der EU: Erfolgreiche Initiativen zu einem EU-Menschenrechtsjahresbericht (erschienen: Dezember 1999) und zur Ausarbeitung des Entwurfs einer EU-Grundrechtecharta (das beauftragte Gremium konstituierte sich im Dezember 1999; vgl. Kap. 6);
- Im Europarat: Maßgebliche Unterstützung der Bundesregierung für die Schaffung des ständigen Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte (vgl. Kap. 4) und das neue Amt des Menschenrechtskommissars des Europarates;
- Intensivierter Meinungs austausch mit Nichtregierungsorganisationen im Wege einer engen Ad-hoc-Abstimmung wie z. B. angesichts der Osttimor-Krise, durch spezifische Konsultationen mit dem „Forum Menschenrechte“ zur Vorbereitung der UN-Menschenrechtskommission, und durch das neue „Forum Globale Fragen“.

Neue Ansätze finden sich auch in den praktischen Bemühungen zur Durchsetzung der Menschenrechte:

- Beginn eines Ausbildungsprogramms zur Vorbereitung ziviler Friedensfachkräfte auf den Einsatz in multilateralen zivilen Missionen einschließlich Menschenrechtsmissionen (vgl. Kap. 6);
- Aufbau eines Zivilen Friedensdienstes, in dem staatliche und nichtstaatliche Träger zusammenwirken, um

in den Partnerländern der deutschen Entwicklungspolitik zur Verhinderung und zum Abbau struktureller Ursachen von Konflikten sowie zum Aufbau von Mechanismen gewaltfreier Konfliktbearbeitung beizutragen (vgl. Kap. 6);

- Gründung eines vierseitigen „Arbeitskreises Menschenrechte und Wirtschaft“ auf Initiative des Beauftragten für Menschenrechte und Humanitäre Hilfe des Auswärtigen Amtes Gerd Poppe (vgl. Kap. 2 und 6) mit Teilnehmern aus den Bereichen Politik, Wirtschaft, Gewerkschaften, gesellschaftliche Gruppen;
- Der Menschenrechtsstatus von Empfängerländern wird zusätzliches Entscheidungskriterium bei Rüstungsexportentscheidungen;
- Förderung von Menschenrechten, Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und guter Regierungsführung durch Projekte der entwicklungs- und rechtspolitischen Zusammenarbeit (vgl. Kap. 6 sowie Projektbeispiele in den thematischen und Länderabschnitten).

Verbesserung des rechtlichen und institutionellen Rahmens:

- Das Prinzip der individuellen Verantwortlichkeit für Menschenrechtsverletzungen wird verstärkt. Hierzu wird das Inkrafttreten des Römischen Statuts des Internationalen Strafgerichtshofes angestrebt (vgl. Kap. 5).
- Menschenrechtsklauseln in EU-Kooperationsabkommen (vgl. Kap. 6).
- Bemühungen um ein Zusatzprotokoll zur UN-Kinderrechtskonvention, in dem das Mindestalter für Rekrutierung und Einsatz von Kindersoldaten heraufgesetzt wird: Das Auswärtige Amt war vom 18. – 20. Oktober 1999 in Berlin Gastgeber einer europäischen Regionalkonferenz der NRO-Koalition zur Beendigung des Einsatzes von Kindersoldaten, deren Ziel es war, die Verhandlungen über ein Zusatzprotokoll zur UN-Kinderrechtskonvention positiv zu beschleunigen (vgl. Kap. 3).
- Zeichnung des Zusatzprotokolls zur Konvention zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau, das ein Individualbeschwerdeverfahren schafft. Die Bundesregierung hofft, dass das Zusatzprotokoll bald in Kraft treten wird (vgl. Kap. 6).
- Prüfung, ob die seinerzeit zur Kinderrechtskonvention abgegebene Erklärung zurückgenommen werden kann.
- Erörterungen über die Erweiterung des Diskriminierungsverbots des Artikel 14 der Europäischen Menschenrechtskonvention (vgl. Kap. 6).

## KAPITEL 2

### Menschenrechtsbeauftragte <sup>1)</sup>

#### Der Beauftragte für Menschenrechte und Humanitäre Hilfe im Auswärtigen Amt

Im November 1998 hat Bundesminister Fischer die Funktion des Beauftragten für Menschenrechte und Humanitäre Hilfe als selbstständige Einheit im Auswärtigen Amt geschaffen und Gerd Poppe zum Beauftragten ernannt.

##### Kurzbiographie Gerd Poppe

Der 1941 geborene Diplom-Physiker erhielt wegen seiner Aktivitäten in verschiedenen Gruppierungen der Opposition in der DDR 1976 bis 1989 faktisches Berufsverbot.

Im Herbst 1989 einer der Sprecher der 1985 gegründeten „Initiative Frieden und Menschenrechte“ und Teilnehmer des Zentralen Runden Tisches.

Februar bis April 1990 Minister ohne Ressort der DDR-Regierung.

März bis Oktober 1990 Mitglied der ersten frei gewählten Volkskammer der DDR.

1990 bis 1998 Mitglied des Deutschen Bundestages, dabei unter anderem Mitglied des Auswärtigen Ausschusses. Außenpolitischer Sprecher der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen.

Der Beauftragte vertritt die Bundesregierung im Zuständigkeitsbereich des Auswärtigen Amtes zu Fragen der Menschenrechte und Humanitären Hilfe nach außen. Zu seinen Aufgaben gehört es, die Entwicklung im Bereich der Menschenrechte weltweit zu verfolgen, den bilateralen und multilateralen Menschenrechtsdialog mitzugestalten, dem Bundesminister des Auswärtigen operative Vorschläge zur Menschenrechtspolitik zu machen sowie engen Kontakt zu anderen in diesem Bereich tätigen Stellen, Institutionen und zivilgesellschaftlichen Gruppen zu halten. Er engagiert sich für Themen wie die baldige Etablierung des Internationalen Strafgerichtshofs, die weltweite Abschaffung der Todesstrafe, die Fortentwicklung der Kinder- und Frauenrechte sowie den wirksamen Schutz ethnischer und religiöser Minderheiten. Innerhalb der Europäischen Union steht die enge Abstimmung der Menschenrechtspolitik gegenüber Drittstaaten im Rahmen der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik im Mittelpunkt. In Fragen der Flüchtlings- und Asylpolitik setzt sich der

Beauftragte im Rahmen seiner Zuständigkeit dafür ein, den Schutz des Individuums vor Verfolgung in den Mittelpunkt der Betrachtung zu stellen.

Beispielhaft sind im Folgenden einige Ansatzpunkte seiner Tätigkeit genannt:

#### Dialog mit Dissidenten, Menschenrechtsverteidigern und Nichtregierungsorganisationen

Der Beauftragte hat im Berichtszeitraum einen intensiven Dialog mit gesellschaftlichen Gruppen geführt, die sich vor Ort im Ausland oder in Deutschland für die Menschenrechte engagieren. Dazu zählen enge Kontakte zu den großen Nichtregierungsorganisationen wie amnesty international, Human Rights Watch usw., sowie mit bekannten Persönlichkeiten wie dem Dalai Lama, dem chinesischen Bürgerrechtler Wei Jingsheng oder den osttimoresischen Führern Xanana Gusmao und José Ramos Horta, aber auch eine Vielzahl von Gesprächen mit weniger bekannten Menschenrechtverteidigerinnen und -verteidigern und den Opfern von Menschenrechtsverletzungen, die Einblick in ihre schwierige, oft lebensbedrohliche Lage geben. Die Kontakte mit denjenigen, die sich weltweit für Menschenrechte einsetzen, sind zugleich ein Signal der Bundesregierung an die betreffenden Regierungen, dass sie das Schicksal dieser Menschen mit Aufmerksamkeit verfolgt. Sie setzt sich im Einzelfall nachdrücklich für Menschenrechtsverteidigerinnen und -verteidiger ein, die von der Regierung ihres Staates verfolgt werden.

#### Reise nach Indonesien

In der Zeit vom 26. Februar bis 8. März 1999 besuchte der Beauftragte für Menschenrechte und Humanitäre Hilfe des Auswärtigen Amtes Indonesien und Osttimor und führte unter anderem Gespräche mit dem damaligen Präsidenten Habibie, dem damals unter Hausarrest stehenden Führer der osttimoresischen Opposition Xanana Gusmao und einer Vielzahl indonesischer Nichtregierungsorganisationen, Journalisten, Polizei- und Militärvertretern. Konkretes Ergebnis des Besuchs war die Freilassung einer Gruppe langjähriger politischer Gefangener, was in der indonesischen Presse starke Beachtung fand. Das Bemühen um die Freilassung Xanana Gusmaos – auch im Nachgang zur Reise – blieb allerdings zunächst erfolglos. Der Besuch

<sup>1)</sup> Aufstellung über die Personalausstattung der Menschenrechtsbeauftragten (Vgl. Bundestags-Drucksache 12/1735 Nr. 2) als Anlage

bestätigte die Informationen, dass es ein Zusammenwirken von Militär und pro-indonesischen Milizen auf Osttimor gab, um einen friedlichen Übergang der Insel in die Unabhängigkeit zu verhindern. Die indonesische Führung gab dem Drängen der internationalen Staatengemeinschaft, einer UN-Mission zuzustimmen, erst nach, als Tausende ihr Leben verloren hatten, darunter der deutsche Jesuitenpater Albrecht, der sich unter anderem für Binnenflüchtlinge in Osttimor einsetzte. Auch er war einer der Gesprächspartner auf dieser Reise.

### Dialog mit Regierungen

Der bilaterale Dialog auf Regierungsebene bildet einen weiteren Schwerpunkt der Tätigkeit des Beauftragten. Die Regierungen sind – sowohl aufgrund der sie verpflichtenden völkerrechtlichen Normen als auch aufgrund ihrer faktischen Macht – wichtigster Adressat der Forderung, die Menschenrechte zu schützen. Nicht nur Reisen in die betreffenden Länder und internationale Konferenzen werden genutzt, um die Menschenrechte im Gespräch mit Regierungsvertretern zu thematisieren. Auch bei Besuchen ausländischer Regierungsdelegationen in Deutschland stehen Begegnungen mit dem Beauftragten regelmäßig auf dem Programm. Dies gilt nicht nur dann, wenn der Besuch ausdrücklich der Menschenrechtsthematik gewidmet ist. So ist beispielsweise die Einbeziehung des Beauftragten im Rahmen des „Gästeprogramms der Bundesrepublik Deutschland“ immer dort vorgesehen, wo es nach dem Zweck der Reise und dem Teilnehmerkreis der eingeladenen Delegation sinnvoll erscheint, Menschenrechtsfragen zu behandeln. Mit den Gesprächen verbindet sich die Hoffnung, langfristig zur Verbesserung der Menschenrechtslage beizutragen.

### Umsetzung internationaler Menschenrechtsstandards

Die größte Herausforderung der Menschenrechtspolitik besteht heute in der Überwindung der Defizite bei der Implementierung bereits konsentierter Normen. Die Unterstützung kooperationswilliger Staaten bei der Vermittlung menschenrechtlicher Grundsätze in der Schule, beim Aufbau einer unabhängigen Justiz und bei der Menschenrechtsschulung von Polizei- und Ordnungskräften sind nur einige Beispiele, wie die Kluft zwischen Konventionstexten und der Wirklichkeit verringert werden kann. Der Beauftragte setzt sich daher insbesondere für eine verstärkte technische Zusammenarbeit im Menschenrechtsbereich ein. Die erste Auslandsreise des Beauftragten im November 1998 führte zu einer dem Thema „Menschenrechte und Technische Zusammenarbeit“ gewidmeten, von Südafrika, Polen und Deutschland gemeinsam durchgeführten internationalen Konferenz, an der insbesondere viele Vertreter afrikanischer Staaten und Nichtregierungsorganisationen teilnahmen.

### Menschenrechte als Querschnittsaufgabe

Menschenrechtspolitik muss in alle Bereiche der Außenpolitik ausstrahlen: den politischen Dialog, die Entwicklungszusammenarbeit, den Kulturaustausch etc. Der Beauftragte ist in engem Kontakt mit den einschlägigen Bundesressorts, den Fraktionen im Deutschen Bundestag und den Parteien.

Der Beauftragte sieht sich als Ansprechpartner für zivilgesellschaftliche Kräfte.

Über die oben beschriebenen Kontakte mit Nichtregierungsorganisationen hinaus bemüht er sich, auch andere Bereiche in die Diskussion um praktische Schritte zur Verbesserung der Menschenrechtslage einzubeziehen. Einen Schwerpunkt bilden dabei Gespräche mit der Wirtschaft, die durch die Einrichtung des Arbeitskreises „Wirtschaft und Menschenrechte“ eine gewisse Institutionalisierung erfahren haben (s.u. Kap. 5).

### Die Beauftragte für Menschenrechtsfragen der Bundesregierung vor internationalen Institutionen im Bundesministerium der Justiz

1970 ist im Bundesministerium der Justiz das Amt eines Beauftragten für Menschenrechtsfragen eingerichtet worden. Die oder der jeweilige Beauftragte vertritt die Bundesregierung in den Verfahren vor dem Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte in Straßburg. Der Gerichtshof behandelt Beschwerden von Personen, die sich durch Akte öffentlicher Stellen der Mitgliedstaaten des Europarates in ihren Rechten verletzt fühlen. Zu den Aufgaben des Beauftragten gehören die Korrespondenz mit dem Gerichtshof und den in den Bundesländern für den Beschwerdegegenstand zuständigen Stellen, die schriftliche Äußerung zu dem Vorbringen des Beschwerdeführers, etwaige Vergleichsverhandlungen, die Teilnahme an den mündlichen Verhandlungen des Gerichtshofs und die Beobachtung der Durchsetzung der Entscheidungen des Gerichtshofs in Deutschland. Der Verkehr mit dem Gerichtshof wird in einer der Amtssprachen des Europarates – Englisch oder Französisch – abgewickelt.

Die bisherige Beauftragte für Menschenrechtsfragen hat eine steigende Arbeitslast zu bewältigen, weil bei dem seit dem 1. November 1998 als ständige Einrichtung bestehenden Gerichtshof zunehmend auch deutsche Fälle behandelt werden. Derzeit sind vorläufig ca. 1 600 und endgültig 537 deutsche Beschwerden beim Gerichtshof registriert. Dazu kommen ca. 40 Beschwerden, in denen die Zustellung an die Bundesrepublik Deutschland erfolgt ist und das kontradiktorische Verfahren begonnen hat.

Beispielhaft wird auf die Mitwirkung der Beauftragten in zwei spektakulären Verfahren hingewiesen, bei denen der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte zugunsten

der Bundesrepublik Deutschland entschieden hat (Kennedy u. Waite ./ Bundesrepublik Deutschland; Regan u. Beer ./ Bundesrepublik Deutschland). Die Beschwerdeführer hatten unter Berufung auf deutsches Arbeitnehmerüberlassungsrecht vor deutschen Arbeitsgerichten die Europäische Weltraumorganisation (ESA; Arbeitsort: Darmstadt) aus einem Arbeitsvertrag in Anspruch genommen. Die Arbeitsgerichte hatten die Klagen wegen der Immunität der ESA als unzulässig abgewiesen. Darin sahen die Beschwerdeführer einen Verstoß gegen ihr in der EMRK verbürgtes Recht auf ein gerichtliches Verfahren. Nach der Entscheidung des Gerichtshofs dürfen die Staaten bei der Schaffung internationaler Organisationen den eigenen Rechtsschutz durch die Gewährleistung von Immunität ausschalten, wenn sie sicherstellen, dass die Organisation einen Ersatzrechtsschutz bietet. Dies sei bei der ESA der Fall.

Ferner arbeitete die Beauftragte für Menschenrechtsfragen in zwischenstaatlichen Ausschüssen des Europarats an der Verbesserung des Menschenrechtsschutzes mit: dem Lenkungsausschuss für Menschenrechte (CDDH), dem Ausschuss für die Verbesserung des Verfahrens nach der Europäischen Menschenrechtskonvention (DH-PR), dem Ausschuss zur Fortentwicklung des Menschenrechtsschutzes (DH-DEF) und dem Ausschuss für Minderheiten (DH-MIN). Sie war außerdem Mitglied der auf der Wiener Konferenz der Staats- und Regierungschefs der Staaten des Europarats 1993 eingesetzten Europäischen Kommission gegen Rassismus und Intoleranz (ECRI) und in der Anti-Folter-Kommission nach dem Europäischen Übereinkommen zur Verhütung von Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe (CPT).

Die Anti-Rassismus-Kommission (ECRI) hat die Aufgabe, die Gesetzgebung und andere Maßnahmen der Mitgliedstaaten zur Bekämpfung von Rassismus, von Fremdenfeindlichkeit, Antisemitismus und Intoleranz zu untersuchen und Vorschläge zu unterbreiten. In veröffentlichten Sammlungen stellt sie praktische Maßnahmen der Mitgliedstaaten zur Bekämpfung von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit dar. Sie erarbeitet allgemeine Empfehlungen mit Grundsätzen zur Bekämpfung von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit, für die Einrichtung besonderer nationaler Antidiskriminierungsstellen, zur Volksgruppe der Sinti und Roma sowie zu nationalen Untersuchungen der Erfahrungen der Opfer von Rassismus.

Die Anti-Folter-Kommission (CPT) überprüft in den Mitgliedstaaten die Menschenrechtslage von Personen, denen die Freiheit entzogen worden ist (s. u. Europäisches Übereinkommen zur Verhütung von Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe). Im Rahmen ihres länderspezifischen Ansatzes untersucht sie die einzelnen Mitgliedstaaten durch Kleingruppen. Eine solche Gruppe hat vom 25. bis 27. Mai 1998 auch die Bundesrepublik besucht und sich dabei Einrichtungen des Abschiebungsgewahrsams im Bereich des Flughafens Frankfurt/Main angesehen. Ergebnis dieses Besuchs war ein ausführlicher Bericht an die deutsche Regierung. Unter der Federführung der Beauftragten wurde eine umfangreiche Stellungnahme der Bundesregierung zu den Empfehlungen, Anmerkungen und Informationswünschen der Kommission erarbeitet.

Die Beauftragte für Menschenrechtsfragen nimmt für die Bundesregierung auch Stellung zu den Verfahren nach der Resolution 1503 des Wirtschafts- und Sozialrates (ECOSOC) der Vereinten Nationen und nach dem ersten Fakultativprotokoll zum internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte. Die Resolution 1503 regelt das Verfahren für die Behandlung von Einzelbeschwerden über die Verletzung von Menschenrechten. Ziel dieses Verfahrens ist es nicht, Abhilfe in einem Einzelfall zu schaffen oder auch nur über einen Einzelfall zu entscheiden. Es soll vielmehr geprüft werden, ob sich aufgrund der Beschwerden ein Gesamtbild schwerer und zuverlässig bezogener Menschenrechtsverletzungen in einem Staat ergibt.

Ein wichtiger Schwerpunkt ihrer Tätigkeit ist die Erarbeitung der sog. Staatenberichte über die Menschenrechtslage in Deutschland, die den Ausschüssen der Vereinten Nationen nach dem Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte, dem Internationalen Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung und dem Übereinkommen gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe periodisch vorzulegen sind.

In diesen Staatenberichten erläutert der betroffene Mitgliedstaat Artikel für Artikel, Absatz für Absatz des jeweiligen Vertragswerks, wie er seine völkervertraglichen Pflichten innerstaatlich umsetzt. Dabei hat er die teilweise sehr anspruchsvollen „Guidelines“ zu beachten, die die Ausschüsse für die Berichtsabfassung aufgestellt haben.

## KAPITEL 3

### Brennpunkte

Die gewaltsamen Konflikte der letzten Jahre sind immer auch Brennpunkte der internationalen Menschenrechtspolitik gewesen. Sie stehen gerade deshalb im Zentrum der öffentlichen Aufmerksamkeit. Zunehmend finden aber auch thematische Fragen des Menschenrechtsschutzes das Augenmerk und das Interesse von Politik und Gesellschaft.

#### ■ Tschetschenien

Während des im Herbst 1999 ausgebrochenen, zweiten Tschetschenienkriegs ist es auf beiden Seiten zu massiven Menschenrechtsverletzungen gekommen. Berichte des Europarats und seriöser Menschenrechtsorganisationen über Mord, Folter, Plünderungen und Vergewaltigungen, über grausame Ausschreitungen in den so genannten „Filtrationslagern“ geben Anlass zu großer Sorge. Sie gilt nicht allein den vielen Opfern, gerade auch im zivilen Bereich, sondern ebenso der Stabilität in der Region und dem Demokratisierungsprozess in Russland.

Vor diesem Hintergrund hat die Bundesregierung immer wieder deutlich gemacht, dass aus ihrer Sicht der Tschetschenienkrieg bei allem Verständnis für die Notwendigkeit, den Terrorismus zu bekämpfen und die territoriale Integrität der Russischen Föderation zu sichern, eine humanitäre und politische Katastrophe darstellt, die in ihrer vielfach bezeugten Brutalität gegen die Zivilbevölkerung völlig inakzeptabel und mit europäischen und internationalen Normen unvereinbar ist. Die Bundesregierung hat Russland insbesondere dazu aufgefordert,

- die Kämpfe einzustellen und ernsthaft und erkennbar mit der Suche nach einer politischen Lösung zu beginnen,
- ausländischen Hilfsorganisationen ungehinderten Zugang zu gewähren und unabhängige internationale Beobachter zuzulassen,
- in Tschetschenien die Menschenrechte einzuhalten und mit der kompromisslosen Aufklärung von Menschenrechtsverletzungen zu beginnen.

Die staatliche Gewalt in Tschetschenien war bereits vor dem gegenwärtigen Konflikt praktisch zusammengebrochen. Seit dem Ende des ersten Tschetschenienkriegs 1996 hatten russische Behörden nur sehr eingeschränkte Einflussmöglichkeiten in der Republik. An ihre Stelle ist aber auch keine effektive tschetschenische staatliche

Struktur getreten. Die tschetschenische Regierung unter Präsident Maschadow hatte außerhalb der Hauptstadt Grosny kaum Einfluss. Die Macht lag dort in den Händen von sog. „Feldkommandeuren“, die sich vielfach aus kriminellen Aktivitäten (Waffenhandel, Drogenproduktion und -handel, Entführungen, Geiselnahmen, Diebstahl) finanzierten. Die Entführten sind zum großen Teil grausam gefoltert und oft auch ermordet worden. Rechtsstaatliche Strukturen fehlen weitestgehend. Zum Teil wird die Scharia angewandt, zumeist herrscht Willkür. Öffentliche Hinrichtungen wurden erst auf Druck der internationalen Öffentlichkeit eingestellt. Stabilisierende Elemente sind Clan-Strukturen und der Islam.

Tschetschenien liegt wirtschaftlich völlig am Boden. Die während des Kriegs 1994–96 zerstörte Infrastruktur des Landes ist nur zu einem sehr geringen Teil wieder aufgebaut worden und wird durch die russischen Bombardierungen vollends zerstört. Es herrschen seit langem verbreitete Arbeitslosigkeit und Armut.

Die im Sommer 1999 aus Tschetschenien nach Dagestan eingedrungenen Islamisten sollen u. a. gefangene russische Soldaten gefoltert und getötet sowie besetzte Dörfer geplündert haben. Dagestanische Freiwilligenverbände – aufseiten der Russen kämpfend – sollen ebenfalls geplündert und Angehörige der tschetschenischen Minderheit gewaltsam vertrieben haben.

Bei den russischen Militäraktionen in Tschetschenien wurde und wird erkennbar wenig Rücksicht auf zivile Opfer und Zerstörungen sowie die tschetschenische Infrastruktur genommen. Die Zahl der Opfer in der Zivilbevölkerung ist noch nicht bekannt – Zahlenangaben reichen bis zu 5 000. Über Plünderungen und Tötungen tschetschenischer Zivilisten durch russische Soldaten wird von Flüchtlingen berichtet. Im Nordkaukasus herrscht eine humanitäre Notlage. Insgesamt sind weit über 300 000 Tschetschenen auf der Flucht (rund 180 000 in Inguschetien, 27 000 in Dagestan, ca. 5 000 in Georgien und 150 000 innerhalb Tschetscheniens). Russische Truppen kontrollieren die Fluchtwege für Tschetschenen nach Inguschetien und Georgien. Sie haben die Gebirgspässe nach Dagestan und Georgien aus der Luft vermint. Flüchtlinge werden auch beschossen. Für die noch bis zu 40 000 sich in Grosny aufhaltenden Zivilisten ist die Flucht während der schweren Kämpfe praktisch unmöglich. Ihre Versorgungslage ist katastrophal. Nur schleppend werden Flüchtlingsgruppen von russischen

Truppen beim Übertritt nach Inguschetien abgefertigt. Tschetschenen und russische Menschenrechtler berichten von „Filtrationslagern“ für tschetschenische Männer, wo es, abgeschirmt von der Öffentlichkeit, zu Folterungen durch russische Spezialkräfte kommen soll. Moskau erschwert unter Berufung auf Sicherheitsprobleme durch extrem bürokratische Verfahren noch immer die Abwicklung der inzwischen angelaufenen internationalen Hilfe (UNHCR, IKRK, MDM, CARE, Cap Anamur). Das Auswärtige Amt hat bislang 4 Mio. DM für humanitäre Hilfe für Tschetschenien und Inguschetien bereitgestellt, wovon bereits 3 Mio. DM an Projekte von DRK, IKRK, UNHCR, CARE und World Vision gegangen sind.

Die Implementierung der am 18./19. November 1999 auf dem OSZE-Gipfel in Istanbul gefassten Beschlüsse geht wegen der zögerlichen Haltung Moskaus nur langsam voran. Der norwegische Außenminister Knut Vollebaek als amtierender OSZE-Vorsitz hatte Russland am 29. Dezember 1999 erneut eindringlich gebeten, durch einen sofortigen Waffenstillstand die Evakuierung der Zivilbevölkerung aus Grosny zu ermöglichen und internationale humanitäre Hilfe zu erleichtern, um so weiteres menschliches Leiden in Tschetschenien zu verhindern. Dem Appell Außenminister Vollebaeks war seine Reise nach Tschetschenien und Inguschetien vom 14. bis 16. Dezember vorausgegangen, bei der er auch Flüchtlingslager in Inguschetien besucht hatte. Die **Europäische Union** hat sich in ihrer Erklärung vom 30. Dezember 1999 dem Appell des amtierenden OSZE-Vorsitzes angeschlossen und neben einer politischen Vermittlungsrolle der OSZE auch auf die Notwendigkeit der Entsendung einer OSZE-Unterstützungsgruppe nach Inguschetien zur Erleichterung internationaler humanitärer Hilfe hingewiesen.

Unter Bezugnahme auf die Verpflichtungen zum Menschenrechts- und Minderheitenschutz, die Russland mit Aufnahme in den Europarat eingegangen ist, hat der **Europarat** – entsprechend seiner Tradition als das „rechtsstaatlich-menschenrechtliche Gewissen Europas“ – wiederholt zum Tschetschenien-Konflikt Stellung bezogen und Russland aufgefordert, die universellen Menschenrechte und das humanitäre Völkerrecht in diesem Konflikt zu respektieren und nach einer politischen Lösung zu suchen. Zuletzt hielt sich der neu gewählte Menschenrechtskommissar des Europarates, Gil-Robles, in der Region auf, verurteilte im Anschluss daran dortige Menschenrechtsverletzungen und machte konkrete Vorschläge zur Erreichung einer politischen Lösung des Konflikts. Auch Generalsekretär Schwimmer hat das Europaratsmitglied Russland vor dem Hintergrund des Tschetschenien-Konflikts aufgefordert, binnen Monatsfrist gemäß Art. 52 der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) schriftlich darzulegen, in welcher Weise das russische Recht die wirksame Anwendung aller Bestimmungen der EMRK gewährleistet. Weitere sog.

Fact-finding-Missionen des irischen Vorsitzes im Ministerkomitee und der Parlamentarischen Versammlung des Europarates haben stattgefunden und sind in den kommenden Monaten geplant. Mit Empfehlung 1444 (2000) vom 27. Januar 2000 hat die Parlamentarische Versammlung (PV) des Europarates festgestellt, dass Russland mit der Vorgehensweise in Tschetschenien das humanitäre Völkerrecht und seine Pflichten als Europaratsmitglied verletzt und unverhältnismäßig vorgeht. Russland ist von der PV erneut zu einem unmittelbaren Waffenstillstand und der Aufnahme eines politischen Dialogs aufgefordert worden, die Mitgliedstaaten sind aufgerufen, den von Russland zugesagten Aufbau einer Europaratspräsenz in der Region sicherzustellen. Abschließend hat die PV festgehalten, dass eine Überprüfung der russischen Mitwirkung in der PV und der Mitgliedschaft Russlands im Europarat insgesamt unausweichlich werden würde, sollte Russland bis zur nächsten Sitzungsperiode der PV im April 2000 den Forderungen des Europarates nicht nachkommen.

## ■ Osttimor

Nach langem Tauziehen zwischen Indonesien und Portugal (trilaterale Verhandlungen unter UN-Schirmherrschaft) wurde am 5. Mai 1999 ein **Rahmenabkommen** über Osttimor nebst Zusatzabkommen über Sicherheit und über die Modalitäten der Volksbefragung von den AM Indonesiens (Alatas) und Portugal (Gama) sowie von UN-GS Annan unterzeichnet worden. Zur Durchführung des Referendums unter UN-Aufsicht mandatierte der UN-Sicherheitsrat die UN-Mission UNAMET.

Das am 30. August 1999 durchgeführte **Referendum** brachte bei einer Wahlbeteiligung von 98,6 % ein überwältigendes Votum gegen das Autonomieangebot Indonesiens und damit im Ergebnis für die Unabhängigkeit Osttimors (78,5 %). Nach dem Referendum kam es zu massiven bewaffneten Übergriffen pro-indonesischer Milizen gegen Unabhängigkeitsbefürworter, bei denen über 7 000 Menschen getötet und über 400 000 vertrieben wurden. Der UN-Sicherheitsrat verabschiedete daraufhin am 15. September 1999 einstimmig die Resolution 1264, mit der das **Mandat für eine multilaterale Friedenstruppe** (INTERFET) gem. Kapitel VII der UN-Charta erteilt wurde. Das Mandat beinhaltet die Wiederherstellung von Frieden und Sicherheit, Schutz und Unterstützung von UNAMET und ermöglicht humanitäre Hilfsmaßnahmen. Die unter australischem Kommando stehende INTERFET begann ihren Einsatz am 20. September 1999. Am 25. Oktober 1999 setzte der UN-Sicherheitsrat mit Resolution 1274 eine **Übergangsverwaltung** (UNTAET) ein, die neben militärisch garantierter Sicherheit auch den Aufbau der Zivilverwaltung umfasst. Vorgeesehen ist eine Personalstärke von 11 000 Personen (9 000 Soldaten, 1 700 Polizisten, 300 Militärbeobachter).

Deutschland beteiligte sich an INTERFET durch die Entsendung einer Sanitätseinheit. An UNTAET wird sich Deutschland mit Expertinnen und Experten für den Aufbau der Justizverwaltung sowie mit einem deutschen Team zum Aufbau des Meldewesens beteiligen.

### **Sondersitzung der UN-Menschenrechtskommission (MRK) in Genf**

Die Hochkommissarin für Menschenrechte der Vereinten Nationen, Mary Robinson, berichtete nach ihrer Reise vom 10. bis 13. September 1999 nach Darwin und Jakarta von „erdrückenden Beweisen für eine geplante und systematische Kampagne schwerwiegender Menschenrechtsverletzungen“, die sie auf das entschiedenste verurteile. Im Einzelnen berichtete sie von „systematischen Tötungen, Vertreibung, Zerstörung von Eigentum“ und von „Einschüchterungen, die von Milizen und Einheiten der Sicherheitskräfte begangen“ würden. Sie sprach sich für die Einberufung einer Sondersitzung der UN-Menschenrechtskommission (MRK) sowie für die Einsetzung einer unabhängigen Untersuchungskommission aus, damit Verantwortliche für Gräueltaten zur Rechenschaft gezogen werden können.

Das **Instrument der MRK-Sondersitzungen** wurde im Mai 1990 vom ECOSOC geschaffen, um die Möglichkeit der Einberufung von MRK-Sitzungen in dringlichen Fällen auch außerhalb der regulären Sitzungsperiode der MRK von derzeit sechs Wochen im Jahr zu gewährleisten. Zur Einberufung genügt eine einfache Mehrheit der ECOSOC-Mitgliedstaaten (28). Bisher ist der Beschluss zur Einberufung erst viermal, 1992 und 1993 zu Jugoslawien, 1994 zu Ruanda und 1999 zu Osttimor, gefasst worden.

Die **MRK-Sondersitzung zu Osttimor** fand vom 23. bis 27. September 1999 in Genf statt. Der Allgemeine Rat der EU hatte am 13. September 1999 die Entsendung einer unabhängigen Untersuchungskommission durch die MRK zur Informationsgewinnung und Feststellung der Verantwortlichkeiten für die dem Referendum folgende Terrorkampagne gefordert. Trotz Ablehnung durch Indonesien brachte die EU einen Resolutionsentwurf ein, der am 27. September 1999 angenommen wurde. Darin wird eine internationale Untersuchungskommission „mit angemessener Beteiligung asiatischer Experten“ gefordert. Der UN-Generalsekretär hat auf der Grundlage dieser Resolution eine sechsköpfige internationale Kommission eingesetzt, der auch die deutsche Bundesjustizministerin a. D. Sabine Leutheusser-Schnarrenberger angehörte. Indonesien, das die Internationale Untersuchungskommission ablehnte, setzte eine nationale indonesische Menschenrechtskommission zur Untersuchung der Menschenrechtsverletzungen in Osttimor ein (Komnas-Ham).

### **Untersuchungskommissionen**

Die internationale Untersuchungskommission bereiste vom 25. November bis 3. Dezember 1999 Osttimor, um Nachforschungen über Menschenrechtsverletzungen vorzunehmen.

Am 31. Januar 2000 veröffentlichte sie ihren Bericht der Internationalen Untersuchungskommission für Osttimor. Er erwähnt weitverbreitete Einschüchterungs- und Terroraktionen, systematische Tötungen, Vergewaltigungen und die Verschleppung von über 200 000 Menschen nach Westtimor. Hauptforderung der Kommission war die Einrichtung eines Internationalen Gerichtshofes und die Einrichtung einer unabhängigen internationalen Untersuchungs- und Strafverfolgungseinheit durch die UN.

Der UN-Generalsekretär reagierte zurückhaltend auf diesen Bericht, die indonesische Regierung lehnte die Forderungen der Kommission ab.

Am gleichen Tag legte auch die indonesische nationale staatliche Menschenrechtskommission zur Untersuchung der Menschenrechtsverletzungen in Osttimor ihren Bericht vor, der überraschend deutlich ebenfalls zahlreiche im Zusammenhang mit dem Osttimor-Konflikt begangene Menschenrechtsverletzungen anspricht und feststellt, dass die durch pro-indonesische Milizen nach dem Referendum begangenen Gräueltaten systematisch und planmäßig erfolgt seien und dass sie direkt oder indirekt dem Versagen der indonesischen Streitkräfte zuzuschreiben seien. Sechs indonesische Generäle werden namentlich genannt, darunter General Wiranto, Kabinettsmitglied der Regierung Gusdur. Dieser Bericht wurde dem Generalstaatsanwalt übergeben.

Die Bundesregierung hat nach den gewaltsamen Übergriffen von pro-indonesischen Milizen gemeinsam mit den EU-Partnern als EU-Präsidentschaft mit Demarchen, Erklärungen und direkter Intervention auf höchster politischer Ebene Indonesien eindringlich auf seine Verantwortung für die Sicherheit und Stabilität in Osttimor auf der Grundlage der Trilateralen Abkommen von New York (5. Mai 1999) hingewiesen. Auch zur Zustimmung der indonesischen Regierung zum Einsatz der internationalen Friedenstruppe INTERFET hat die Bundesregierung durch persönliche Intervention des Bundeskanzlers und des Außenministers beigetragen.

### **Ausblick**

Die neue Regierung in Jakarta steht politisch klar hinter der Entlassung Osttimors in die Unabhängigkeit, ist zur Zusammenarbeit mit UNTAET bereit und setzt dies durch seine Streitkräfte in Westtimor praktisch mit um, obwohl die Repatriierung von nach Westtimor Vertriebenen nur langsam fortschreitet.

In Osttimor muss sich noch erweisen, wie tragfähig die einheimischen politischen Formationen im CNRT (Council of National Resistance of Timor) sein werden. Diese Dachorganisation (bislang einziger einheimischer Gesprächspartner für UNTAET), aus der politische Parteien hervorgehen sollen, bleibt heterogen. Die Zuordnung der bewaffneten Kräfte des CNRT zu dessen politischen Nachfolgeorganisationen könnte ein Konfliktstoff werden. Im Anlauf zur Unabhängigkeit ist Streit im CNRT, aber evtl. auch mit der katholischen Kirche in Osttimor, darüber nicht auszuschließen, wer „wirklich“ für die Bevölkerung spricht.

Die Geberkonferenz in Tokio zu Osttimor von UN und Weltbank am 16./17. Dezember 1999 brachte ein ermutigendes Echo: 522 Mio. US \$ Hilfszusagen. Im Juni 2000 ist eine Überprüfungs-konferenz in Lissabon geplant. Der Aufbau in Osttimor wird auf sehr niedriger Stufe beginnen müssen und mühsam werden. Nach Schätzungen der UN sind mehr als 70 % aller Privathäuser, öffentlicher Gebäude und wichtiger öffentlicher Einrichtungen zerstört worden.

#### **Unsere humanitäre Hilfe:**

Die humanitäre Hilfe der Bundesregierung leisten in erster Linie das Auswärtige Amt (Arbeitsstab Humanitäre Hilfe) und das BMZ. Beide arbeiten vor allem mit deutschen humanitären Organisationen, oder, wenn die Lage es erfordert, mit internationalen Organisationen, wie IKRK, UNHCR oder IOM, zusammen.

Das Auswärtige Amt hat aus Mitteln der Humanitären Hilfe insgesamt 3,3 Mio. DM für Sofortmaßnahmen in Osttimor bewilligt. Außerdem hat sich Deutschland an der Mission UNAMET (United Nations Mission in East Timor) mit 9,8 % Pflichtbeiträgen am Gesamthaushalt der Mission, der 87 Mio. US \$ betrug, beteiligt. Für die Übergangsmmission UNTAET (United Nations Transitional Administration for East Timor) werden sich nach ersten Schätzungen des UN-Sekretariats die Kosten für das erste Jahr auf 100 Mio. US \$ belaufen. Hieran wären wir mit rd. 98 Mio. US \$ als Pflichtanteil beteiligt. Darüber hinaus leistet die EU einen freiwilligen Beitrag von bisher 8 Mio. €, an dem wir mit einem Pflichtanteil von 28 % beteiligt sind.

Das **BMZ** hat im Jahre 1999 7,5 Mio. DM bewilligt, davon sind über GTZ, DWHH, UNHCR und WFP 5,2 Mio. DM für die Versorgung mit Nahrungsmitteln (v. a. Bohnen, Reis, Mais und Proteinkexse) und 1 Mio. DM für Notunterkünfte abgeflossen.

1,3 Mio. DM stehen noch für Wiederaufbaumaßnahmen im Rahmen der Technischen Zusammenarbeit. Die Durchführung auf deutscher Seite wird dabei bei der Deutschen Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ) liegen.

#### **■ Kosovo**

Die Bemühungen der internationalen Staatengemeinschaft um den Schutz der Menschenrechte und die Wiederherstellung des Friedens im Kosovo haben im Berichtszeitraum nicht nur einen Schwerpunkt der Arbeit der Bundesregierung dargestellt, sondern auch eine neue Phase internationaler Menschenrechtspolitik markiert.

#### **Die Situation bis zum Beginn der NATO-Luftschläge**

Die internationale Gemeinschaft hat seit Ausbruch der Feindseligkeiten im Kosovo im März 1998 versucht, den Konflikt im Kosovo möglichst rasch und auf dem Verhandlungswege zu lösen. Der Sicherheitsrat der Vereinten Nationen hat mit seinen Resolutionen 1160, 1199 und 1203 beide Seiten wiederholt aufgefordert, die bewaffneten Auseinandersetzungen sofort einzustellen und an den Verhandlungstisch zurückzukehren. Seit Sommer 1998 standen der US-Verhandler Botschafter Chris Hill und später der Sondergesandte der Europäischen Union Botschafter Wolfgang Petritsch in ständigem Kontakt mit beiden Parteien, um den Entwurf eines Interimsabkommens zur Selbstverwaltung des Kosovo abzustimmen. Im Oktober 1998, nachdem das Handeln Belgrads im Kosovo zu ca. 300 000 Flüchtlingen und Binnenvertriebenen geführt hatte, vereinbarte Präsident Milošević unter internationalem Druck mit dem US-Unterhändler Richard Holbrooke einen sofortigen Waffenstillstand, den Rückzug von Teilen der jugoslawischen Sicherheitskräfte, die Rückkehrmöglichkeit für alle Flüchtlinge, einen baldigen Beginn von Verhandlungen sowie die Zulassung einer internationalen Beobachtergruppe unter Leitung der OSZE.

Die Waffenruhe erwies sich jedoch bald als brüchig. Im Januar 1999 hat die internationale Kontaktgruppe beschlossen, die bisherige Reisediplomatie durch Verhandlungen mit beiden Delegationen an einem Ort zu ersetzen. Die Verhandlungen von Rambouillet vom 6. bis zum 23. Februar 1999 wurden unterbrochen, um beiden Parteien die Möglichkeit zu geben, die Verhandlungslösung in der Regierung zu diskutieren bzw. – im Falle der Kosovo-Albaner – sie der Basis vorzustellen und deren Zustimmung zu erhalten. Noch vor der Fortsetzung der Verhandlungen am 15. März 1999 in Paris gab es zahlreiche internationale Vermittlungsbemühungen. So reiste auch Außenminister Fischer am 8. März nach Belgrad, ohne jedoch Präsident Milošević Verweigerungshaltung ändern zu können. Zu Beginn der Friedensgespräche in Paris erklärte die kosovo-albanische Delegation ihre Bereitschaft zur Unterzeichnung des Abkommens von Rambouillet, was sie dann am 18. März unter Zeugen auch tat. Die Belgrader Delegation hingegen leugnete das Vorhandensein eines in Rambouillet abgestimmten Textes und bestand auf Neuverhandlung. Vor allem jedoch lehnte sie

von vornherein die Stationierung einer internationalen Friedenstruppe zur militärischen Absicherung der Abkommensumsetzung ab. Diese obstruktive Haltung behielt die Belgrader Delegation während der folgenden Tage bei. Die Ko-Vorsitzenden der Friedensgespräche, die Außenminister Frankreichs und Großbritanniens, beschlossen daraufhin nach Konsultationen mit den Verhandlern am 19. März die Suspendierung der Verhandlungen. Sie unterstrichen die Bereitschaft, die Verhandlungen wieder aufzunehmen, sobald Belgrad ernsthaften Verhandlungswillen zeigen sollte. US-Unterhändler Richard Holbrooke reiste am 22./23. März erneut nach Belgrad, um Präsident Milošević zur Annahme des Abkommens von Rambouillet zu bewegen. Die Mission scheiterte.

Unterdessen hatte sich die Sicherheitslage im Kosovo seit Ende Februar weiter zugespitzt. In Serbien waren verstärkte Truppenverlagerungen zu beobachten, auch mit Marschrichtung Süden. Die Flüchtlingszahlen waren wieder auf 230 000 gestiegen. Nach der Suspendierung der Pariser Gespräche spitzte sich die Lage dramatisch zu: Die jugoslawische Armee startete eine Offensive im Norden des Kosovo. Mehrere westliche Staaten zogen ihr Botschaftspersonal aus Belgrad ab. Die OSZE verließ wegen zunehmender Übergriffe auf Beobachter am 20. März 1999 das Land. Nach dem Scheitern der Verhandlungen von Richard Holbrooke erteilte NATO-Generalsekretär Solana nach Rücksprache mit den Mitgliedstaaten am 23. März 1999 die Weisung, mit Luftangriffen gegen Ziele in der BRJ zu beginnen. Unterdrückung und Gewalt gegen die Zivilbevölkerung im Kosovo sollten ein Ende finden. Die Operation Allied Force begann am späten Nachmittag/frühen Abend des Mittwoch, 24. März 1999. Der VN-Sicherheitsrat wurde sofort nach Beginn der Operation am Nachmittag des 24. März 1999 in New York mit der Sache befasst.

### **Die Nato-Luftschläge**

Die NATO-Luftschläge hatten sich zum Ziel gesetzt, eine humanitäre Katastrophe zu verhindern, die durch das brutale Vorgehen von jugoslawischen Sicherheitskräften und der jugoslawischen Armee und von serbischen Polizeieinheiten gegen die kosovo-albanische Zivilbevölkerung ausgelöst wurde. Die Übergriffe gegen die Zivilbevölkerung waren nicht unvermeidliche Begleiterscheinung beim Vorgehen gegen die UCK, sondern erfolgten vorsätzlich mit dem Ziel der Vertreibung. Sie wurden während der NATO-Luftoperationen intensiviert und unter massiven Verletzungen der Menschenrechte fortgesetzt.

Weit über 800 000 Menschen wurden durch die jugoslawischen Sicherheitskräfte vertrieben. Insgesamt flüchteten 1,4 Mio. Menschen im Kosovo aus ihren Häusern und Wohnungen. Die Behauptung Belgrads, die NATO-Luftschläge hätten die Menschen zum Verlassen ihrer

Heimat veranlasst, ist falsch. Die Hochkommissarin für Menschenrechte hat berichtet, dass bei 273 ausführlichen Interviews, die mit Flüchtlingen während der Krise geführt wurden, nur einmal die Angst vor NATO-Luftschlägen als Grund für die Flucht angegeben wurde. Unmittelbare Gewalt und gezielte Einschüchterungen zwangen die Menschen zum Verlassen ihrer Heimat. Die Formen der Vertreibung waren unterschiedlich:

Aus Pristina wird von systematischen Vertreibungen von Haus zu Haus berichtet. Die Flüchtlinge wurden teils zu Zügen gebracht, die sie an die Grenzen transportierten, teils flohen sie in andere Regionen des Kosovo oder wurden dorthin beordert. Diese Regionen bekämpften jugoslawische Kräfte später militärisch unter hohen zivilen Opfern.

Überdies gingen die Sicherheitskräfte gezielt nach Listen gegen bestimmte Personen vor und ermordeten oder vertrieben sie. In Mitrovica wurden 70 000 Kosovo-Albaner zusammengetrieben und gezwungen, in einem mehrere Tage dauernden Marsch zur albanischen Grenze zu gehen. Artillerieangriffe auf Dörfer zwangen die Bewohner zur Flucht, die verlassenen Häuser wurden dann in Brand gesteckt. Auf fliehende Bewohnerinnen und Bewohner wurde in einigen Fällen scharf geschossen. Die Vertreibungen wurden von extremer Gewaltanwendung durch Armee, Polizei und paramilitärische Kräfte begleitet. Nach Schätzungen sind 10 000 Kosovo-Albaner getötet worden; einige Tausend werden weiter vermisst. Viele weitere Menschen sind durch die Folgen der Vertreibung um das Leben gekommen.

Frauen und Kinder sind teilweise gezielt ermordet, Frauen vergewaltigt und zum Teil verstümmelt worden. Viele Männer wurden willkürlich verhaftet. Über 2 000 Kosovo-Albaner sollen sich auch Ende 1999 noch in serbischen Gefängnissen befinden. Es gibt eine Vielzahl von Berichten über Folter oder andere grausame, unmenschliche und erniedrigende Behandlungen durch serbische Kräfte. Berichtet wird auch von der systematischen Vernichtung von Ausweispapieren und öffentlichen Urkunden.

Die Vorbereitungen für systematische Vertreibung und Massenmord sind schon vor Rambouillet getroffen worden. Während der Verhandlungen von Rambouillet erfolgten serbische Truppenverlagerungen, die für die nachfolgende Vorgehensweise notwendig waren. Die Flüchtlingszahlen lagen wieder weit über 200 000. Nur einen Tag nach der Suspendierung der Verhandlungen von Paris hat Milošević die Offensive gegen kosovo-albanische Städte und Dörfer begonnen. Bereits am ersten Wochenende flüchteten 25 000 Menschen vor den jugoslawischen Sicherheitskräften. So erklärte Bundeskanzler Schröder am 15. April 1999 im Bundestag: „Vertreibung und Mord waren längst im Gange, als die NATO ihre Militäraktion

begann, und sie hat sie nur begonnen, um der Deportation, der Vertreibung ein Ende zu setzen.“

Nach Beginn der Luftschläge richteten sich alle Bemühungen darauf, eine gemeinsame Vorgehensweise mit Russland zu finden und schnellstmöglich den Vertreibungen Einhalt zu gebieten.

Ganz unmittelbar war das Leid der vertriebenen Menschen zu lindern. Ab 30. März 1999 flog die Bundeswehr über eine Luftbrücke Nahrungsmittel, Zelte, Decken und Ärzte in die Region. Die enorme Spendenbereitschaft der deutschen Bevölkerung hat es möglich gemacht, die Tätigkeit humanitärer Organisationen in den riesigen Flüchtlingslagern in Mazedonien und Albanien zu finanzieren. Knapp 15 000 Flüchtlinge hat Deutschland aufgenommen.

Zur politischen Beilegung des Konflikts legte Außenminister Fischer am 14. April 1999 einen sechsstufigen Friedensplan vor mit dem Ziel, diesen in Form einer Sicherheitsratsresolution zu verabschieden. Die Resolution sollte auf das Kapitel VII der UN-Charta Bezug nehmen und unter anderem den Rückzug der jugoslawischen Truppen sowie ein Verifikationsregime festlegen. Der Plan wurde eine der Grundlagen für den 7-Punkte-Grundsatzkatalog, den die G8 nach intensiven Konsultationen mit der russischen Führung am 6. Mai 1999 in Bonn verabschiedeten. Nach weiteren intensiven Verhandlungen, insbesondere über die Frage der zivilen und militärischen Sicherheitspräsenzen im Kosovo, trafen sich die G8-Außenminister am 7./8. Juni 1999 erneut auf dem Petersberg bei Bonn und am Folgetag in Köln und beschlossen die Ausarbeitung einer UN-Sicherheitsratsresolution, basierend auf dem G8-Grundsatzkatalog. Milošević und das serbische Parlament stimmten am 2. und 3. Juni 1999 den von Ahtisaari und Tschernomyrdin übermittelten Forderungen der G8 zu. Zusammen mit dem zwischen NATO und Vertretern der jugoslawischen Armee verhandelten militärisch-technischen Abkommen wurde so der Weg für die Verabschiedung der UN-Sicherheitsratsresolution 1244 am 10. Juni 1999 frei.

Als Instrument der Zukunftsgestaltung auf dem Balkan wurde der Stabilitätspakt entwickelt. Ziel des Paktes ist es, einen intensiven Gesprächsprozess zwischen den Staaten der Region und der internationalen Gemeinschaft auf den drei strategischen Gebieten Sicherheit, Wirtschaftsreform und Demokratisierung in Gang zu setzen. Koordiniert wird der Stabilitätspakt vom früheren Kanzleramtsminister Bodo Hombach. Am 30. Juli 1999 trafen sich in Sarajewo die Vertreter aller beteiligten Staaten und internationalen Organisationen und setzten so ein sichtbares Zeichen des Engagements für die Stabilisierung der gesamten Region. Seitdem wird kontinuierlich an der Verwirklichung des Stabilitätspaktes gearbeitet.

#### **Deutsche Leistungen auf einen Blick**

- Beteiligung der Bundeswehr an KFOR mit bis zu 8 500 Soldaten.
- Aufnahme von knapp 15 000 Flüchtlingen während des Konflikts.
- Bereitstellung von 300 Mio. DM zur Finanzierung von Humanitärer Hilfe im Jahr 1999 zur Linderung der durch den Kosovo-Konflikt begründeten Not.
- Anteilige Beteiligung an den Leistungen der internationalen Organisationen.
- Spenden aus deutscher Bevölkerung: 300 Mio. DM.

#### **Der Aufbau einer internationalen Übergangsverwaltung für den Kosovo**

Mit der Verabschiedung der Resolution 1244 am 10. Juni 1999 hat der Sicherheitsrat eine neue Grundlage für das Leben im Kosovo geschaffen. Die internationale militärische Präsenz KFOR und die zivile Präsenz der UN-Übergangsverwaltung UNMIK sind u. a. für die Rückkehr der Vertriebenen und Flüchtlinge, Erhaltung der Sicherheit und Ordnung, den Aufbau einer internationalen Verwaltung bis zum Funktionieren aufzubauender örtlicher demokratischer Strukturen und den wirtschaftlichen Wiederaufbau verantwortlich (siehe Übersicht im Anhang).

Bereits am 11. Juni 1999 rückten erste KFOR-Truppen in den Kosovo ein. Vom ersten Tag an kehrten Tausende in ihre Heimat zurück, aus der sie in Menschen verachtender Weise vertrieben worden waren. Bis Ende 1999 sind nach Angaben des UNHCR ca. 90 % der 850 000 kosovo-albanischen Flüchtlinge und Vertriebenen wieder in das Kosovo zurückgekehrt, allein aus Deutschland rd. 25 500 Menschen.

KFOR und UNMIK verdienen hohe Anerkennung für ihre Bemühungen, unter extrem schwierigen Bedingungen ein sicheres Umfeld im Kosovo herzustellen. Dennoch wirken die durch die serbische Vertreibungspolitik erzeugten Hass- und Rachegefühle weiter und haben zu neuen Gewalttaten geführt. Über 300 Morde sind bislang gezählt worden und, nach Angaben der Hochkommissarin für Menschenrechte, über hundert Entführungen. Opfer dieser Gewalt werden alle Ethnien, insbesondere aber die im Kosovo lebenden Serben und Roma sowie Kosovo-Albaner, die der Kollaboration verdächtigt werden.

Neue Flüchtlinge sind die Folge. Circa 97 000 Serben verbleiben nach Erhebungen der UNMIK im Kosovo, und ein großer Teil der Roma und Aschkali haben den Kosovo verlassen. Auch moslemische Slawen sind Opfer gewor-

den. Die im Kosovo verbleibenden Menschen aus Minderheiten-Ethnien siedeln sich zum Selbstschutz oft in ethnisch homogenen Enklaven an und werden so zu intern Vertriebenen. Der Zugang zu öffentlichen Einrichtungen, auch zu Krankenhäusern, ist beschnitten, wenn KFOR nicht sicheres Geleit garantiert. OSZE und UNICEF bemühen sich, durch minderheitenorientierte Programme Abhilfe zu schaffen.

KFOR und UNMIK versuchen, die Gewalt einzudämmen. Sie patrouillieren durch die Städte, stellen Wachen vor historischen und religiösen Monumenten auf. Fast jeder zweite KFOR-Soldat wird zum Schutz von Minderheiten eingesetzt. KFOR-Truppen verhaften Verdächtige und betreiben Gefängnisse und übernehmen damit Aufgaben der zivilen Implementierung, bis dafür vorgesehene zivile Kräfte ausreichend aufgewachsen und funktionsfähig sind. Die internationale Polizei im Kosovo wird weiter aufgebaut und gleichzeitig beginnen die ersten Schulungen zur Ausbildung einer kosovarischen Polizei. Von UNMIK ernannte Richter und juristisches Personal nehmen ihre Tätigkeit auf.

Deutschland leistet seinen Beitrag durch die Beteiligung der Bundeswehr an KFOR, deren Umfang nach Maßgabe eines Bundestagsbeschlusses bis zu 8 500 Mann betragen kann. Zur autorisierten Zielgröße von 4 718 internationalen Polizisten, die die Sicherheitssituation verbessern sollen, soll Deutschland bis Sommer 2000 420 beitragen. Darüber hinaus arbeitet die Bundesanstalt Technisches Hilfswerk seit 1998 in enger Zusammenarbeit mit dem UNHCR mit Mitteln des Bundes und mit Fremdmitteln an Projekten zur Instandsetzung von Wohnhäusern und Sozialbauten (Krankenhäusern, Schulen etc.) und dem Wiederaufbau der Infrastruktur. Ferner leistet die Bundeswehr im Rahmen der zivil-militärischen Zusammenarbeit (CIMIC) einen erheblichen Beitrag zum Wiederaufbau.

Auch an führender Stelle übernehmen Deutsche Verantwortung. Der frühere Frankfurter Dezernent Tom Koenigs leitet als Stellvertretender Sonderbeauftragter von UN-Generalsekretär Kofi Annan den Aufbau der örtlichen Zivilverwaltung (von Schulen und Kindergärten über Wasser- und Stromversorgung bis zu Polizei und Justiz). Als NATO-Kommandierender der gesamten KFOR-Truppen wurde für den Zeitraum Oktober 1999 bis April 2000 Bundeswehrgeneral General Reinhardt bestimmt.

Die medizinische Versorgung der Bevölkerung wird durch mobile und stationäre Ambulanzen sowie durch die Lieferung von Ausrüstungsgegenständen für Krankenhäuser unterstützt. Zudem werden psychosoziale Behandlungen für traumatisierte Frauen und Kinder angeboten. Die Hilfe richtet sich auch ganz gezielt an die serbische Bevölkerungsgruppe, um die Versorgung mit Medikamenten, Lebensmitteln und Hygieneartikeln in ihrer oft isolierten Lage zu erleichtern.

Den für eine plurale Gesellschaft so wichtigen Aufbau der Medien unterstützt die Bundesregierung durch Seminare, technische Ausstattungshilfe und Programmhilfen. Die OSZE hat im Rahmen von UNMIK den Aufbau demokratischer Institutionen übernommen, wozu neben den Medien vor allem das Parteiwesen und die Durchführung und Überwachung von Wahlen zählen. Das albanischsprachige Programm der Deutschen Welle wird im Kosovo übernommen und neu ausgestrahlt.

Der Winter konnte durch die umfangreichen Hilfs- und Wiederaufbaumaßnahmen für die Bevölkerung unbeschadet überstanden werden. Die Weichen für einen nachhaltigen Aufbau sind also gestellt. Das drängendste Problem der Gewährung ausreichender Sicherheit für alle Bewohner des Kosovo wird aber auch durch eine Aufstockung der UNMIK-Polizeikräfte allein nicht gelöst werden können. Entscheidend ist der Wille zur Versöhnung oder zumindest der Wille zum friedlichen Nebeneinander, bis auch ein versöhnliches Miteinander möglich ist. Dieser Weg muss von allen Volksgruppen im Kosovo selbst beschritten werden. Die internationale Gemeinschaft kann dazu immer wieder aufrufen und entsprechende Foren anbieten. Insbesondere den Führern der Volksgruppen obliegt es jedoch, den Mut aufzubringen, wieder aufeinander zuzugehen und eine Gesellschaft zu formen, die für Kosovo-Albaner, Serben, Roma und alle weiteren Minderheiten Platz hat.

#### Internet-Adressen zum Thema Kosovo

**Auswärtiges Amt:**

[http://www.auswaertiges-amt.de/6\\_archiv/inf-kos/index.htm](http://www.auswaertiges-amt.de/6_archiv/inf-kos/index.htm)

**UNMIK:**

<http://www.un.org/peace/kosovo/pages/kosovo-status.htm>

**UNHCR**

<http://www.unhcr.ch/news/media/kosovo.htm>

**UNHCHR**

[http://www.unhchr.ch/html/menu2/5/kosovo\\_main.htm](http://www.unhchr.ch/html/menu2/5/kosovo_main.htm)

**UNICEF**

<http://www.unicef.org/kosovo/index.htm>

**WFP**

<http://www.wfp.org/kosovoalert/index.htm>

**WHO**

<http://www.who.int/eha/emergenc/kosovo/index.htm>

**NATO**

<http://www.nato.int/kosovo/int-grdn.htm>

**OSZE**

<http://www.osce.org/kosovo/>

**Weltbank/EU**

<http://www.secrecon.org>

## ■ Kindersoldaten

Nach Schätzungen der Vereinten Nationen und internationaler NROen gibt es derzeit weltweit in über 60 Staaten ca. 300 000 Kindersoldaten. Die Betroffenen werden zum einen von regulären Streitkräften rekrutiert, zum anderen werden sie von Rebellenarmeen, Selbstverteidigungsgruppen oder „war lords“ angeworben, oft aber auch entführt und gewaltsam zum Dienst gepresst. Viele der Kinder erleben physische wie psychische Verletzungen mit weitreichenden Folgen für die gesamte betroffene Gesellschaft. Neben der Gefahr des gewaltsamen Todes und von Verletzungen sind sie Folter, Misshandlungen, sexuellem Missbrauch, Alkohol, Drogen, gesundheitlichen Gefährdungen und der Trennung von Familie und gewohnter Umgebung ausgesetzt. Die Kinder sind oft Opfer und Täter zugleich: In vielen Fällen werden die Kindersoldaten ihrerseits gezwungen zu töten, zu foltern und zu vergewaltigen. Mädchen sind als Kindersoldatinnen über die allgemeine Gefährdung hinaus sehr häufig geschlechtsspezifischer Verfolgung und Gewalt ausgesetzt.

1993 beauftragte der UN-Generalsekretär auf Ersuchen der Generalversammlung (Res. 48/157) Frau Graça Machel (Mosambik) mit der Aufgabe, die Auswirkungen bewaffneter Konflikte auf Kinder detailliert zu untersuchen und entsprechende Empfehlungen auszuarbeiten (präventive Maßnahmen, Relevanz und Wirkung existierender Standards, Reintegration). 1996 legte Frau Machel das Ergebnis ihrer Untersuchung in Form eines umfassenden Berichts (sog. Machel-Studie; [www.un.org/special-rep/children-armed-conflict](http://www.un.org/special-rep/children-armed-conflict)) vor. Der Bericht konnte entscheidend dazu beitragen, die weltweite Aufmerksamkeit für ein in seinen Dimensionen oft übersehenes und nur unzureichend bekanntes Problem von dramatischem Ausmaß zu schärfen.

Frau Machel empfahl in ihrem Bericht u. a. die Ernennung eines Sonderbeauftragten des Generalsekretärs für Kinder und bewaffnete Konflikte; eine Empfehlung, der UN-Generalsekretär Kofi Annan 1997 mit der Ernennung von Herrn Olara Otunnu (Côte d'Ivoire) nachkam. Im Kern sieht dessen Mandat vor, dass er innerhalb des UN-Systems und der Staatengemeinschaft für die besonderen Anliegen und Bedürfnisse von Kindern im Krieg wirbt und die Implementierung geeigneter Maßnahmen zu ihrem Schutz und ihrer Rehabilitation anmahnt. Der Sonderbeauftragte hat es in seiner bisherigen Arbeit verstanden, dem Problem international vermehrte Aufmerksamkeit zu verschaffen. Durch Reisen in betroffene Gebiete hat er im Kontakt mit den Konfliktparteien konkrete Zusagen zum verbesserten Schutz von Kindern und zur besonderen Berücksichtigung ihrer Belange bei Friedens- und Waffenstillstandsverhandlungen erwirken können.

So hat sich in Kolumbien die Regierung verpflichtet, keine Kinder unter 18 Jahren mehr zu den Streitkräften einzuziehen. Eine Guerilla-Gruppe (FARC) hat angekündigt,

von der Rekrutierung von unter 15-Jährigen absehen zu wollen. Eine aus Regierung, UN und FARC bestehende Arbeitsgruppe wird sich mit der humanitären Lage in demilitarisierten Zonen befassen und dabei dem Schicksal von Kindern und Jugendlichen besonderes Augenmerk schenken.

In Gesprächen mit der Bewegung „LTTE“ (Tamil Tigers) in Sri Lanka erhielt Otunnu die Zusicherung, dass künftig keine Kinder unter 17 Jahren mehr rekrutiert und keine Unter-18-Jährigen in Kampfeinsätzen Verwendung finden würden. Zur Überwachung dieser Zusicherung soll ein entsprechender Mechanismus geschaffen werden.

Noch 1997 stellte die Bundesregierung dem Sonderbeauftragten des UN-GS 50 000 US \$ als „Anschubfinanzierung“ (für Mitarbeiter, Sekretariatsfunktion) zur Verfügung. Weitere Förderung des Büros (Projektförderung) ist derzeit in Planung.

Daneben wurde seit 1994 in Genf in einer von der MRK eingesetzten Arbeitsgruppe über ein Zusatzprotokoll zum UN-Übereinkommen über die Rechte des Kindes (Kinderkonvention) verhandelt, mit dem das Mindestalter für die Teilnahme von Kindern an bewaffneten Konflikten angehoben werden soll. Zwar enthält die Kinderkonvention bereits eine entsprechende Bestimmung (Art. 38 (2)). Diese wird jedoch von einer Mehrheit der Staaten als nicht ausreichend erachtet, da das von der Konvention stipulierte Mindestalter von 15 Jahren für die Teilnahme an Feindseligkeiten von der Definition des Kindes in Art. 1 der Konvention (Person vor Vollendung des 18. Lebensjahrs) abweicht.

Die Bundesregierung hat sich in diesen Verhandlungen für die Festlegung eines Mindestalters von 18 Jahren bei der direkten und indirekten Teilnahme an Kampfhandlungen sowie für die Festlegung von 18 Jahren für die Begründung von Wehrdienstverhältnissen mit staatlichem Zwang eingesetzt. Für die freiwillige Rekrutierung ist das Mindestalter bei Zeichnung um mindestens ein Jahr zu erhöhen. Die Arbeitsgruppe hat ihre Verhandlungen inzwischen beendet.

Um die Arbeiten an dem Zusatzprotokoll voranzubringen, aber auch um die Auseinandersetzung mit der Thematik „Kinder und bewaffnete Konflikte“ zu befördern, hat die Bundesregierung (AA) zu einer europäischen Konferenz zu diesem Thema eingeladen. Die inhaltliche Durchführung der Veranstaltung lag bei einem internationalen Zusammenschluss von Nichtregierungsorganisationen (International Coalition to Stop the Use of Child Soldiers, u. a. amnesty international, Terre des Hommes, Human Rights Watch). Die Konferenz, an der Vertreter von 28 europäischen Regierungen, von Nichtregierungsorganisationen sowie der UN und anderer internationaler Organisationen teilnahmen, fand vom 18. bis 20. Oktober 1999 in Berlin statt. Wichtigstes Ergebnis war die Verabschiedung einer Erklärung, in der sich die Teilnehmer u. a. dazu verpflichteten, internationale Standards zu etablie-

ren, die die Teilnahme von Personen unter 18 Jahren an bewaffneten Konflikten verbieten.

Von Bedeutung bei der Bekämpfung des Phänomens Kindersoldaten sind auch andere Aktivitäten der Bundesregierung: So sind die destabilisierende Anhäufung und Verbreitung von Kleinwaffen Faktoren, die es erst ermöglicht haben, Kinder in größerem Umfang als Soldaten einzusetzen. Die vom Abrüstungsbeauftragten der Bundesregierung initiierte Gemeinsame Aktion der EU zu Kleinwaffen vom 17. Dezember 1998, die in Zukunft auch in den UN-Rahmen getragen werden soll, stellt einen wesentlichen Schritt zur Ursachenbekämpfung dar. Gleichfalls wichtig sind in diesem Kontext das Verbot von Antipersonenminen gemäß dem Ottawa-Übereinkommen und die von der Bundesregierung in großem Umfang durchgeführten und unterstützten Minenräumprogramme (z. B. in Angola, Mosambik, Kambodscha, ehem. Jugoslawien). Eine wichtige Rolle bei der Bekämpfung des Problems Kindersoldaten und beim Schutz von Kindern in bewaffneten Konflikten wird der Internationale Strafgerichtshof spielen. Das Statut des Gerichtshofs qualifiziert den Einsatz von Unter-15-Jährigen in bewaffneten Konflikten als Straftatbestand.

## ■ Todesstrafe

Seit Abschaffung der Todesstrafe in der Bundesrepublik Deutschland im Jahr 1948 durch Artikel 102 GG („Die Todesstrafe ist abgeschafft.“) hat sich die Bundesregierung in besonderer Weise für die weltweite Ächtung und Abschaffung der Todesstrafe eingesetzt. Nach Auffassung der Bundesregierung ist die Todesstrafe weder ethisch noch rechtspolitisch in rationaler Weise zu rechtfertigen. Sie ist kein brauchbares Mittel der Verbrechensbekämpfung und bei einem Justizirrtum nicht korrigierbar. Ihre Abschaffung trägt zur Förderung der Menschenwürde und zur fortschreitenden Entwicklung der Menschenrechte bei. Der Deutsche Bundestag hat das Bemühen der Bundesregierung um weltweite Abschaffung der Todesstrafe mit Entschließung vom 17. Juni 1998 (BT-Drucksache 13/9055) einstimmig und nachdrücklich unterstützt.

Trotz eines weltweiten Trends zur Abschaffung oder Aussetzung der Todesstrafe wird sie noch immer in 72 Staaten vollstreckt. Vollstreckungen häufen sich in China (1998: mindestens 1 500 Hinrichtungen), wo auch wegen vergleichsweise geringfügiger Vergehen Todesurteile verhängt werden, und in Iran (1998: ca. 155 Hinrichtungen), wo ein wenig transparentes Justizsystem die Möglichkeiten einer angemessenen Verteidigung verringert. In der karibischen Region haben einige Staaten (Trinidad und Tobago, Jamaika, Guyana) im Jahr 1998 bestimmte völkerrechtliche Verpflichtungen aufgekündigt, um Todesurteile schneller vollstrecken zu können, oder die Todesstrafe nach vielen Jahren erstmals wieder vollstreckt (St. Nevis und Kitts). In den USA (1998: 68 Hinrichtungen) wurden allein im Zeitraum 1990 bis 1999 elf zur Tatzeit minderjährige Täter hingerichtet.

### Die Todesstrafe haben abgeschafft:

Andorra, Angola, Aserbaidschan, Australien, Belgien, Bolivien, Bulgarien, Costa Rica, Dänemark, Deutschland, Dominikanische Republik, Ecuador, Estland, Finnland, Frankreich, Georgien, Großbritannien, Guinea Bissau, Haiti, Honduras, Irland, Island, Italien, Kambodscha, Kanada, Kap Verde, Kolumbien, Kroatien, Lettland, Liechtenstein, Litauen, Luxemburg, Mazedonien, Marshall-Inseln, Mauritius, Mikronesien, Moldawien, Monaco, Mosambik, Namibia, Nepal, Neuseeland, Nicaragua, Niederlande, Norwegen, Österreich, Palau, Panama, Polen, Portugal, Rumänien, Salomonen, San Marino, São Tomé und Príncipe, Schweden, Schweiz, Slowakische Republik, Slowenien, Spanien, Tschechische Republik, Turkmenistan, Ukraine, Ungarn, Uruguay, Vanuatu, Venezuela, Zypern.

### Für gewöhnliche Verbrechen haben die Todesstrafe abgeschafft:

Argentinien, Brasilien, El Salvador, Fidji Inseln, Griechenland, Israel, Malta, Mexiko, Paraguay, Peru, Seychellen, Südafrika.

### Die Todesstrafe wird beibehalten aber nicht verhängt oder nicht vollstreckt von:

Algerien, Barbados, Belize, Bhutan, Brunei, Chile, Dominica, Dschibuti, Elfenbeinküste, Gabun, Gambia, Grenada, Guinea, Jamaika, Kirgisistan, Kongo, Madagaskar, Malawi, Malediven, Mali, Niger, Papua-Neuguinea, Samoa, Senegal, Sri Lanka, Surinam, Swasiland, Togo, Türkei, Zentralafrikanische Republik.

### Wegen Mitgliedschaft im oder Antrag auf Aufnahme in den Europarat haben sich zur Abschaffung verpflichtet:

Albanien, Armenien, Bosnien und Herzegowina, Russland, Weißrussland.

### Die Todesstrafe wird weiter verhängt und vollstreckt in:

Afghanistan, Antigua-Barbuda, Ägypten, Äquatorialguinea, Äthiopien, Bahamas, Bahrain, Bangladesch, Benin, Botswana, Burkina Faso, Burundi, China, Eritrea, Ghana, Guatemala, Guinea, Indien, Indonesien, Iran, Irak, Japan, Jemen, Jordanien, Sierra Leone, Jugoslawien, Kamerun, Kasachstan, Katar, Kenia, Komoren, Kongo (Demokratische Republik), Korea (Nord), Korea (Süd), Kuba, Kuwait, Laos, Lesotho, Libanon, Liberia, Libyen, Malaysia, Marokko, Mauretanien, Mongolei, Myanmar, Nigeria, Oman, Pakistan, Philippinen, Ruanda, Sambia, St. Kitts und Nevis, St. Lucia, St. Vincent und die Grenadinen, Saudi-Arabien, Sierra Leone, Simbabwe, Singapur, Somalia, Sudan, Syrien, Tadschikistan, Tansania, Thailand, Trinidad und Tobago, Tschad, Tunesien, Uganda, Usbekistan, Vereinigte Arabische Emirate, Vereinigte Staaten von Amerika, Vietnam.

Quelle: Berichterstattung der deutschen Botschaften, Bericht des Generalsekretärs der Vereinten Nationen E/CN.4/1999/52 vom 12. Oktober 1999 und Menschenrechtsorganisation „Hands off Cain“ (Bericht vom 11. Mai 1999).

Die maßgebliche Rolle bei der Abschaffung der Todesstrafe in Europa hat bislang der Europarat gespielt. Das Zusatzprotokoll Nr. 6 der Europäischen Menschenrechtskonvention des Europarates über die Abschaffung der Todesstrafe vom 28. April 1983 war weltweit das erste Instrument im internationalen Recht, das die Abschaffung der Todesstrafe grundsätzlich zur Verpflichtung für die Vertragsparteien macht. Die Bundesregierung unterstützt mit Nachdruck die Bemühungen des Europarates um europaweite Abschaffung der Todesstrafe und setzt sich dafür ein, dass alle Staaten, die dies noch nicht getan haben, dem Protokoll Nr. 6 der Europäischen Konvention beitreten.

Unter maßgeblichem deutschen Einfluss hat die Europäische Union in den am 29. Juni 1998 vom Ministerrat der EU angenommenen Leitlinien für eine Unionspolitik gegenüber Drittstaaten betreffend die Todesstrafe (Zusammenfassung s. u.; vollständig abgedruckt im Anhang) eine gemeinsame EU-Position zur Todesstrafe formuliert. Seither hat sich die gemeinsame Politik gegen die Todesstrafe zu einem Kernanliegen der Menschenrechtspolitik der Europäischen Union im Rahmen der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) der Union entwickelt. Die deutsche Politik gegen die Todesstrafe kann nicht mehr isoliert von der EU-Politik in diesem Bereich beschrieben werden.

Bei ihren Aktivitäten gegen die Todesstrafe verfolgt die Bundesregierung gemeinsam mit ihren EU-Partnern einen doppelten Ansatz: Zum einen verfolgt sie das Ziel, die Ächtung der Todesstrafe schrittweise im Völkerrecht zu verankern. Zum anderen macht sie die Abschaffung der Todesstrafe zum Gegenstand des Politikdialogs mit Ländern, die die Todesstrafe noch nicht abgeschafft haben.

Zu einer künftigen Ächtung der Todesstrafe im Völkerrecht konnte Deutschland während seiner EU-Ratspräsidentschaft im ersten Halbjahr 1999 einen wichtigen Beitrag leisten. Auf der 55. Sitzung der MRK der Vereinten Nationen im Frühjahr 1999 wurde die traditionelle Resolution zur weltweiten Ächtung und Abschaffung der Todesstrafe erstmals von der Europäischen Union (vorher Italien) eingebracht. Als EU-Ratspräsidentschaft gelang es Deutschland, trotz einer inhaltlichen Verschärfung der Resolution (im Sinne der Ablehnung der Todesstrafe) erstmals die absolute Mehrheit der 53 Mitglieder der MRK für diese Resolution zu mobilisieren (30 von 53 Stimmen; 1998: 26). Die Zahl der Miteinbringer stieg auf 72 (1998: 45). Neben dem traditionellen Aufruf zur Einhaltung der in völkerrechtlichen Verträgen und Resolutionen enthaltenen Bestimmungen zur Todesstrafe und zur Aussetzung der Vollstreckung von Todesurteilen fordert die Resolution

erstmals auch auf, Personen nicht in Staaten auszuliefern, in denen ihnen die Todesstrafe droht, vor der Hinrichtung eines Menschen die Ergebnisse sowohl nationaler als auch internationaler Verfahren abzuwarten und die konsularischen Rechte ausländischer Bürger zu berücksichtigen. Während der Sitzung der MRK hatte die Bundesregierung in Zusammenarbeit mit EU-Kommission, Europarat und der britischen Regierung eine Podiumsdiskussion über die (wissenschaftlich bezweifelte) Abschreckungswirkung der Todesstrafe veranstaltet.

Aufgrund des guten Erfolgs in der MRK der Vereinten Nationen hat die Europäische Union 1999 erstmals auch bei der Generalversammlung der Vereinten Nationen eine Resolution zur Todesstrafe eingebracht. Sie musste die Resolution jedoch wieder zurückziehen, um Änderungsanträge abzuwehren, die den Inhalt der Resolution in nicht mehr vertretbarer Weise zu entstellen drohten. Die Verabschiedung einer Resolution zum Thema Todesstrafe in dem übergeordneten Gremium der Generalversammlung der Vereinten Nationen bleibt jedoch ein langfristiges Ziel der Bundesregierung und der EU-Partner.

Die Bundesregierung bleibt bemüht, die Ratifizierung des von Deutschland initiierten Zweiten Fakultativprotokolls zum Internationalen Pakt für bürgerliche und politische Rechte zur Abschaffung der Todesstrafe vom 15. Dezember 1989 durch möglichst zahlreiche Staaten zu fördern.

Im Rahmen der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) setzt sich die Bundesregierung für die Einhaltung der in den Dokumenten des Kopenhagener Treffens über die Menschliche Dimension vom 29. Juni 1990 und der Moskauer Konferenz über die Menschliche Dimension vom 3. Oktober 1991 enthaltenen Bestimmungen zur Todesstrafe ein.

Neben diesen Aktivitäten im multilateralen Bereich versucht Deutschland zusammen mit seinen EU-Partnern auch im direkten Kontakt mit den Staaten, die noch die Todesstrafe anwenden, auf eine Abschaffung hinzuwirken. Dies geschieht sowohl bei bilateralen politischen Gesprächen auf allen Ebenen als auch bei politischen Konsultationen der EU mit einzelnen Staaten. So ist die Todesstrafe ein wiederkehrender Tagesordnungspunkt im politischen Dialog mit China, Iran, aber auch mit den USA und weiteren Staaten. Darüber hinaus demarchiert die Bundesregierung bilateral oder im Verbund mit den EU-Partnern in zahlreichen Einzelfällen der Verhängung eines Todesurteils bei den Behörden des entsprechenden Staates nach Maßgabe der EU-Leitlinien.

### **Leitlinien für eine Unionspolitik gegenüber Drittstaaten betreffend die Todesstrafe vom 29. Juni 1998**

Das gemeinsame Positionspapier der EU ist ein Leitfaden für den politischen Dialog mit und Demarchen gegenüber Drittländern betreffend die Todesstrafe. Entscheidungskriterien für das Engagement der EU sind dabei, ob

- die Haltung eines Landes zur Todesstrafe im Wandel ist (Wiedereinführung oder Abschaffung der Todesstrafe, Ende eines Moratoriums etc.);
- Verhängung und Vollstreckung der Todesstrafe internationale Verpflichtungen des anwendenden Staates verletzen;
- in einem Land besonders viele Todesstrafen verhängt werden;
- ein rechtsstaatliches Verfahren, insbesondere mit ausreichender Verteidigung und der Möglichkeit von Rechtsmitteln nicht gewährleistet war;
- die Todesstrafe auch für weniger schwerwiegende Verbrechen wie Wirtschaftsvergehen verhängt wird;
- minderjährige Täter oder psychisch Kranke oder Schwangere zum Tode verurteilt werden;
- die Todesstrafe nach besonders langer Haftzeit vollstreckt wird;
- die Todesstrafe als ein Instrument gegen politische Gegner missbraucht wird.

Die Leitlinien haben zu einer deutlichen Zunahme von Demarchen der EU geführt. So ist die EU seit Annahme des Dokuments im Juni 1998 in folgenden Ländern wegen der Verhängung von Todesurteilen vorstellig geworden oder hat eine Erklärung (E) abgegeben: Äquatorial-Guinea, Äthiopien, Burundi, Benin, Bahamas, Botswana, China, Guyana, Iran, Indien, Jamaika, Jemen, Kuba (E), Libanon, Philippinen, Palästinensische Gebiete, Pakistan, Ruanda, Sierra Leone, Simbabwe, St. Kitts and Nevis, Sudan, Südkorea, Tadschikistan, Trinidad, Türkei (E), Uganda, Ukraine, Usbekistan, Vietnam, USA.

Besonders häufig – neunmal im Zeitraum 1998 bis 1999 – hat die EU in den USA demarchiert, weil dort Todesurteile auch gegen Täter verhängt und vollstreckt werden, die bei der Tat minderjährig waren. Im Fall der deutschen Brüder Karl und Walter LaGrand haben Bundespräsident, Bundeskanzler und Bundesaußenminister bei US-Präsident Clinton und Außenministerin Albright interveniert. Auch die Vorsitzende des Menschenrechtsausschusses des Deutschen Bundestags Claudia Roth hat sich für das Leben der beiden Brüder eingesetzt. Karl LaGrand wurde am 24. Februar 1999 und Walter LaGrand am 4. März 1999 im US-Bundesstaat Arizona hingerichtet. Auch im

Fall der in den USA zum Tode verurteilten deutschen Brüder Michael und Rudi Apelt hat die Bundesregierung bei den US-Behörden interveniert.

### **Todesurteil gegen die Brüder Karl und Walter LaGrand**

#### **Klage der Bundesregierung gegen die USA vor dem Internationalen Gerichtshof**

Im Fall LaGrand hat die Bundesrepublik Deutschland gegen die USA vor dem Internationalen Gerichtshof in Den Haag Klage erhoben wegen Verletzung von Verpflichtungen aus dem Wiener Übereinkommen über konsularische Beziehungen und von Verpflichtungen aus dem Statut des IGH.

Deutschland begehrt in der Klagebegründung vom IGH die Feststellung, dass die USA mit der Vollstreckung der Todesstrafe gegen die beiden Deutschen im Frühjahr 1999 internationales Recht verletzt haben. Begründet wird dies damit, dass die beiden nicht über ihren Anspruch auf eine konsularische Betreuung belehrt worden sind und die US-Behörden sich über die von Deutschland erwirkte Anordnung des IGH auf Aufschub der Hinrichtung Walter LaGrands hinweggesetzt haben. Die USA haben nun bis März 2000 Zeit, zu den Vorwürfen Stellung zu nehmen.

**Info-Adressen zum Thema Todesstrafe/NGO „Hands off Cain“:**

[Hands.off.cain@agora.stm.it](mailto:Hands.off.cain@agora.stm.it)  
[www.nessunotocchicaino.it](http://www.nessunotocchicaino.it)

### **■ Genitalverstümmelung bei Frauen und Mädchen**

Die Verstümmelung der weiblichen Genitalien, die in vielen afrikanischen und einigen asiatischen Staaten (wie auch in einigen aus diesen Staaten stammenden Bevölkerungsgruppen in westlichen Staaten) vorgenommen wird, ist eine schwere Menschenrechtsverletzung gegenüber Mädchen und Frauen. Sie kann nicht mit kulturellen oder religiösen Traditionen gerechtfertigt werden. Nach Schätzungen der Vereinten Nationen sind weltweit 130 Millionen Frauen Opfer von Genitalverstümmelungen.

Die Bundesregierung unterstützt deshalb alle Bemühungen zur Bekämpfung dieser Praktiken. Auf der 55. Sitzung der MRK 1999 in Genf wurde das Thema Genitalverstümmelung im Rahmen der Resolution „Gewalt gegen Frauen“ behandelt. Diese Resolution verurteilt die anhaltenden schweren Verletzungen der Persönlichkeitsrechte und Menschenwürde von Frauen. Die Staaten werden aufgerufen, Maßnahmen gegen die Praxis der Genitalverstümmelung zu ergreifen. Die deutsche Delegation hat

sich aktiv dafür eingesetzt, dass Genitalverstümmelung in dieser Resolution deutlich angesprochen wird.

#### **Beispiel: Bekämpfung der Genitalverstümmelung im Sudan**

Im Sudan ist die Verstümmelung weiblicher Genitalien nach wie vor sehr verbreitet. Weitgehend unabhängig von Bildungsstand und sozialem Status wird sie vor allem in den nördlichen Landesteilen des Sudan praktiziert, zunehmend auch unter den aus dem Süden des Landes stammenden Binnenflüchtlingen. Genitalverstümmelung ist nach sudanesischem Gesetz verboten. Das Gesundheitsrecht verbietet es dem Personal von Krankenhäusern und Arztpraxen, an gesundheitsgefährdenden Eingriffen wie der Genitalverstümmelung mitzuwirken. In der Wirklichkeit allerdings bleibt ein von ÄrztInnen vorgenommener Eingriff meist sanktionslos. Häufiger (und ebenfalls nicht sanktioniert) wird die Verstümmelung durch ältere weibliche Familienangehörige an Mädchen vor Eintritt der Pubertät vorgenommen.

In der Überzeugung, dass nur über Aufklärung, Zugang zu Bildung und Gesundheitsversorgung für Frauen und über eine Verbesserung des allgemeinen Lebensniveaus diese patriarchale Sitte dauerhaft beseitigt werden kann, bekämpft die sudanesische Regierung die Genitalverstümmelung seit den Achtzigerjahren nachdrücklich mit breitangelegten Aufklärungs- und Ausbildungskampagnen. Das sudanesische Gesundheitsministerium in Khartum hat zu diesem Zweck eine eigene Abteilung „Gesundheit von Mutter und Kind“ eingerichtet. Gleichzeitig arbeitet das Gesundheitsministerium eng mit nationalen Nichtregierungsorganisationen zusammen, denen es auch finanzielle Unterstützung gewährt. Wichtigste sudanesische Nichtregierungsorganisation ist in diesem Zusammenhang das Sudan National Committee Against Traditional Harmful Practices in Khartum mit Außenstellen in Nord-, Nordost- und Ostsudan (Dongola, Port Sudan, Kassala und Wad Medani). Auch die Ahfad-Frauenuniversität in Omdurman leistet praktische Hilfe von Frauen für Frauen in Form von Beratung, Aufklärung und Weiterbildung. Das Kinderhilfswerk der Vereinten Nationen UNICEF fördert die Aktivitäten der Abteilung „Gesundheit von Mutter und Kind“ des sudanesischen Gesundheitsministeriums ebenso wie die Arbeit des sudanesischen Nationalkomitees mit jährlich insgesamt 150 000 US \$ (1999). Diese Mittel werden hauptsächlich für die Anfertigung und Verbreitung von Aufklärungsmaterial verwandt. Haupteinsatzgebiete von UNICEF sind Kordofan und Darfur im Westen des Sudan.

Die Bundesregierung erörtert im Rahmen von Regierungsverhandlungen Strategien gegen die weibliche Genitalverstümmelung und unterstützt in Zusammenarbeit mit

den Partnern vor Ort auf die jeweilige Ausgangslage abgestimmte Projekte, welche in enger Kooperation mit örtlichen Nichtregierungsorganisationen vor allem auf Information, Stärkung des Selbstbestimmungsrechts von Frauen und Sensibilisierung breiter Schichten der Bevölkerung setzen.

Beispiele von Projekten:

In **Tansania** werden je nach Region zwischen 20 und 60 % der Frauen und Mädchen Opfer von Genitalverstümmelung. Das Auswärtige Amt hat im Jahr 1999 eine **Projektinitiative** zur Bekämpfung von Genitalverstümmelung in Tansania gestartet und ein Vorhaben der Organisation „Network Against Female Genitale Mutilation“ – NAFGEM – finanziell mit 23 000 DM unterstützt.

In **Guinea** wurden öffentliche Kampagnen gegen die Genitalverstümmelung von Mädchen und Frauen durchgeführt. Dort wurden im April 1999 im Rahmen des überregionalen Sektorvorhabens zur Bekämpfung der weiblichen Genitalverstümmelung des BMZ konkrete Maßnahmen begonnen, die sowohl staatliche Stellen als auch die lokalen Nichtregierungsorganisationen einbeziehen. Mit diesem überregionalen Projekt sollen Frauen- und Menschenrechtsinitiativen bei ihren Aktivitäten gegen Genitalverstümmelung unterstützt werden. Für die erste Phase hat das BMZ 2 Mio. DM zur Verfügung gestellt. Um einen gesellschaftlichen Bewusstseinswandel zu erreichen, ist Aufklärung das wichtigste Mittel: In Guinea wird die Auseinandersetzung mit dem Thema durch Rundfunksendungen, Video-Produktionen, Theaterstücke und Jugendtreffen angestoßen.

In Burkina Faso werden mit deutscher Hilfe Aufklärungsmaterialien für Multiplikatorinnen erstellt.

Auch in **Mauretanien** und **Mali** werden Fortbildungsveranstaltungen für Gesundheits- und Lehrpersonal mit deutschen Mitteln gefördert, aber auch die ländliche Bevölkerung fortgebildet.

In **Kenia** werden mit deutschen EZ-Mitteln Informationskampagnen mit lokalen Frauengruppen und Gesundheitspersonal durchgeführt: In vielen der Ethnien Kenias wird die genitale Verstümmelung im Kindesalter als Teil der ethnischen, kulturellen und religiösen Identität angesehen. In einzelnen Stämmen sind 90–95 % aller Frauen betroffen. Unter anderem führt die größte Frauenorganisation Kenias „Maendeleo ya Wanawake“ ein Aufklärungsprogramm durch, um diese patriarchale Tradition zu brechen.

Im **Senegal** wurde Genitalverstümmelung Anfang 1999 unter Strafe gestellt. Vonseiten der Regierung wird das Verbot mit einer Aufklärungs- und Sensibilisierungskampagne, auch in den TV-Medien, begleitet. Mit deutscher Unterstützung werden Aufklärungsmaterialien entwickelt.

In **Ägypten** unterstützt die Bundesregierung mit 3 Mio. DM ein Treuhandprojekt von UNICEF zur Bekämpfung der weiblichen Genitalverstümmelung.

Auch in allgemeinen Gesundheitsprojekten der bilateralen Entwicklungszusammenarbeit in Afrika werden Maßnahmen zur Bekämpfung der weiblichen Genitalverstümmelung intensiviert. Dazu gehören Aufklärungskampagnen mit lokalen und traditionellen Autoritäten und Frauengruppen, Sensibilisierungsmaßnahmen für Gesundheitspersonal sowie alternative Ausbildungen für Beschneiderinnen und die medizinische Betreuung betroffener Frauen.

Deutsche Nichtregierungsorganisationen, die sich gegen Genitalverstümmelung von Frauen einsetzen, werden von der Bundesregierung unterstützt. Beispielsweise förderte das BMZ eine Publikation von Terre des Femmes über „Weibliche Genitalverstümmelung – Eine fundamentale Menschenrechtsverletzung“. Das BMFSFJ finanziert ein entsprechendes Aufklärungsfaltblatt und hat eine Broschüre über die genitale Verstümmelung bei Frauen und Mädchen veröffentlicht, die ÄrztInnen und BeraterInnen zur Verfügung gestellt wurde.

In Deutschland vorgenommene Genitalverstümmelungen von Frauen und Mädchen unterliegen dem deutschen Strafrecht: Nach der deutschen Gesetzeslage ist jede Genitalverstümmelung bei Mädchen und Frauen als – nicht einwilligungsfähige – gefährliche Körperverletzung strafbar (§§ 223 ff., insbes. §§ 224, 225 des Strafgesetzbuches (StGB)). Die Strafdrohung wurde mit dem am 1. April 1998 in Kraft getretenen Sechsten Gesetz zur Reform des Strafrechts verschärft.

Die neue Bundesregierung hat das Thema der geschlechtsspezifischen Verfolgungsgründe, zu denen nicht nur die Genitalverstümmelung gehört, in ihrer Koalitionsvereinbarung aufgegriffen. Dort heißt es: „Wir werden die Verwaltungsvorschriften mit dem Ziel der Beachtung geschlechtsspezifischer Verfolgungsgründe überarbeiten.“ Von der Bundesregierung ausgearbeitete und vom Bundesrat gebilligte Verwaltungsvorschriften, die den Begriff „geschlechtsspezifische Verfolgung“ erläutern, sollen demnächst in Kraft treten.

## ■ Menschenrechtsrelevante Fragen der Asyl- und Flüchtlingspolitik mit Auslandsbezug

Menschenrechtsrelevante Fragen der deutschen Asyl- und Flüchtlingspolitik waren im Berichtszeitraum Gegenstand intensiver Diskussionen in der Öffentlichkeit, im Deutschen Bundestag und in der Bundesregierung. In Bezug auf das Asylverfahren ging es dabei in erster Linie um die Lageberichte des Auswärtigen Amtes, die eine

wichtige Grundlage vieler Asylentscheidungen sind. Die Lageberichte des Auswärtigen Amtes wurden als beschönigend und die Lage im Dienste der deutschen Innenpolitik darstellend kritisiert. Im Bereich der Flüchtlingspolitik sind Rückführungen ein häufig diskutiertes Thema: Es wird immer wieder kritisiert, dass ausreisepflichtige Ausländerinnen und Ausländer auch in Staaten abgeschoben werden, deren Menschenrechtslage problematisch ist, im Berichtszeitraum z. B. Togo oder die Türkei.

### „Lageberichte“

Das Auswärtige Amt hat die Kritik an seinen Lageberichten aufgegriffen und einige Verfahrensänderungen eingeführt, die zur Verbesserung der Berichte führen sollen (siehe Kasten).

Dabei geht es in erster Linie um die Intensivierung und Institutionalisierung des Dialogs mit Nichtregierungsorganisationen und um größere Aktualität. Das Auswärtige Amt führt vierteljährlich Gesprächsrunden mit Vertreterinnen und Vertretern von Menschenrechtsorganisationen durch, die dem Informationsaustausch und der politischen Bewertung der vorhandenen Informationen dienen. Aufseiten des Auswärtigen Amtes nehmen an diesen Besprechungen diejenigen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter teil, die wesentlich an der Endredaktion des Berichts zum jeweiligen Herkunftsland mitwirken. Die Auslandsvertretungen sind gehalten, alle verfügbaren Informationen über das jeweilige Gastland – und dazu gehören auch Materialien von Menschenrechtsorganisationen – bei der Erstellung der Berichte auszuwerten.

### Neues Konzept bei der Erstellung von Lageberichten

Das Auswärtige Amt hat das Instrument der Lageberichte einer grundsätzlichen Überprüfung unterzogen, um der Kritik an der früheren Handhabung dieses Instruments Rechnung zu tragen. Wesentliche Punkte des neuen Verfahrens sind:

- In den Lageberichten stellt das Auswärtige Amt die asyl- und abschiebungsrelevanten Tatsachen und Ereignisse in den Herkunftsländern von Asylbewerbern dar. Rechtliche Wertungen und Schlussfolgerungen aus der tatsächlichen Lage überlässt es den dafür zuständigen Behörden und Gerichten.
- Das Auswärtige Amt führt bei Bedarf vierteljährlich mit Vertretern der großen Nichtregierungsorganisationen (amnesty international, Pro Asyl) und dem UNHCR einen Informationsaustausch über die Lage in einzelnen Herkunftsländern. Dadurch sowie durch stets mögliche schriftliche Stellungnahmen erhalten die Vertreter der Nichtregierungsorganisationen und des UNHCR die Möglichkeit, ihre

Beiträge zu kritischen Sachverhalten der Lageberichte regelmäßig einzubringen. Das erste Gespräch fand am 29. Juli 1999, ein Folgegespräch am 13. Oktober 1999 statt.

- Die Aktualisierung der Lageberichte erfolgt in regelmäßigen Zeitabständen. Bei gravierenden, plötzlich eintretenden Veränderungen der Lage in einem Herkunftsstaat wird das Auswärtige Amt noch intensiver als bisher von dem Instrument der Ad-hoc-Berichte Gebrauch machen.
- Die Erstellung der Lageberichte fällt auch künftig ausschließlich in die Zuständigkeit des Auswärtigen Amtes. Die Lageberichte sind als „Verschluss-sache – Nur für den Dienstgebrauch“ eingestuft. Nur dieses restriktive Weitergabeverfahren stellt sicher, dass die Berichte ohne Rücksichtnahme auf außenpolitische Interessen formuliert werden können. Die Schutzbedürftigkeit ist auch aus Gründen des Quellenschutzes und in Einzelfällen sogar im Interesse der persönlichen Sicherheit der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Auswärtigen Amtes geboten.

### **Nachforschungspraxis des Auswärtigen Amtes bei zurückgeführten Ausländern, insbesondere bei Misshandlungsvorwürfen nach erfolgter Abschiebung**

Über die Abschiebung von Ausländern entscheiden die Ausländerbehörden der Länder. Sie haben Abschiebungshindernisse zu prüfen (z. B. unmenschliche Behandlung), soweit die Prüfung nicht bereits in einem Asylverfahren durch das Bundesamt für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge vorgenommen wurde. Die Entscheidungen der Ausländerbehörden und des Bundesamtes für die Anerkennung Ausländischer Flüchtlinge werden auf Antrag gerichtlich überprüft. Ohne konkreten Anlass überwacht das Auswärtige Amt den weiteren Aufenthalt von abgeschobenen Ausländern in ihrem Herkunftsstaat nicht, nicht zuletzt auch angesichts der großen Zahl von Rückführungen (1997 über 64 000).

In Fällen, in denen konkrete Foltervorwürfe erhoben werden, leitet das Auswärtige Amt über die deutschen Auslandsvertretungen Nachforschungen nach dem Verbleib der betreffenden Personen im Gastland ein. Dabei werden alle zugänglichen Informationsquellen genutzt, um Auskünfte darüber zu bekommen, wie abgeschobene Ausländer behandelt werden. Da in den meisten Herkunftsländern kein etabliertes polizeiliches Meldesystem und auch kein Personenzentralregister besteht, benötigen die Auslandsvertretungen ausreichende Anhaltspunkte zur Person und deren Abschiebung. Bei ihren Nachforschungen bedienen sich die Auslandsvertretungen ggf. unter Einschal-

tung von Vertrauenspersonen der ihnen zur Verfügung stehenden Erkenntnisquellen, zu denen auch vor Ort ansässige Rechtsanwälte, Menschenrechtsorganisationen und Verwandte gehören.

Falls erforderlich, interveniert das Auswärtige Amt mit diplomatischen Mitteln bei der Regierung des Gastlandes und fordert diese dazu auf, Vorwürfen unzulässiger Übergriffe an den betreffenden Personen nachzugehen, sie aufzuklären und ggf. die Verantwortlichen zur Rechenschaft zu ziehen. Ferner bittet das Auswärtige Amt die Regierung des Gastlandes um Information über das Ergebnis des Veranlassten.

Die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Rechts- und Konsularabteilungen an den deutschen Auslandsvertretungen widmen sich dieser oft zeitaufwendigen Aufgabe mit großem Engagement und vielfach über die regelmäßigen Dienstzeiten hinaus. Gleichwohl ist es dem Auswärtigen Amt – nicht zuletzt aufgrund der schwierigen Natur der Nachforschungen – nicht möglich, in allen Fällen zweifelsfrei den tatsächlichen Sachverhalt aufzuklären.

In Bezug auf Rückführungen in die **Türkei** hat es eine Reihe von Einzelfällen gegeben, in denen die deutschen Auslandsvertretungen in der Türkei tätig geworden sind. In einigen Fällen geht das Auswärtige Amt trotz gegenteiliger Beteuerung der türkischen Regierung davon aus, dass Misshandlungen stattgefunden haben. Diese Feststellungen haben auch ausländerrechtliche Folgen gehabt: Der 1998 aus Niedersachsen abgeschobene Türke kurdischer Herkunft Mehmet Ali A. hat nach Glaubhaftmachung seines Verfolgungsschicksals mit Zustimmung des Landes Niedersachsen ein Visum zur Wiedereinreise nach Deutschland bekommen und ist inzwischen als Asylberechtigter anerkannt. Dem ebenfalls 1998 abgeschobenen türkischen Staatsangehörigen kurdischer Volkszugehörigkeit Ferit M., der illegal erneut nach Deutschland eingereist war, wurde Abschiebungsschutz nach § 51 Abs. 1 AuslG gewährt, nachdem das Auswärtige Amt über das Generalkonsulat Istanbul Unterlagen zur Glaubhaftmachung seiner Misshandlung erhalten und an das Bundesministerium des Innern weitergeleitet hatte.

Rückführungen können bereits im Inland die Anwendung von unmittelbarem Zwang nach dem „Gesetz über den unmittelbaren Zwang durch Vollzugsbeamte des Bundes“ (UZwG) erforderlich machen, insbesondere in Fällen von Renitenz der Rückzuführenden und bei Widerstandshandlungen gegen Vollstreckungsbeamte. Hieraus resultierende Gefahren wurden im Falle des sudanesischen Asylbewerbers A. deutlich, der während seiner Rückführung zu Tode kam, die in Begleitung von drei Begleitbeamten des Bundesgrenzschutzes erfolgte. Der Fall führte unmittelbar zu einer Anfrage der UN-Sonderberichterstatterin

Jahangir. Nach diesem tragischen Todesfall setzte das Bundesministerium des Innern alle begleiteten Rückführungen, bei denen mit Widerstandshandlungen zu rechnen war, vorübergehend aus, um die Rückführungspraxis einer intensiven Überprüfung zu unterziehen. Die Ergebnisse dieser Überprüfung sind in den neuen Bestimmungen über die Rückführung ausländischer Staatsangehöriger auf dem Luftweg sowie in erweiterten Schulungsmaßnahmen der hierzu eingesetzten Beamten des Bundesgrenzschutzes berücksichtigt. Gegen die drei Begleitbeamten des Bundesgrenzschutzes ist ein strafrechtliches Ermittlungsverfahren beim Landgericht Frankfurt/Main anhängig (vgl. Bundestags-Drucksachen 14/1127 und 14/1477).

### **Asylsuchende Frauen, die sich auf geschlechtsspezifische Verfolgungsgründe berufen**

Frauen, die nach Deutschland kommen und hier Asyl beantragen, haben zum Teil andere Gründe für ihre Flucht als Männer. Die spezifischen Fluchtgründe von Frauen werden international zunehmend thematisiert: Insbesondere die internationalen Gremien in den Bereichen Menschenrechte, Frauenrechte und Flüchtlingsfragen befassen sich mit geschlechtsspezifischen Verfolgungen und inwieweit die einzelnen Staaten den betroffenen Frauen Schutz vor solchen Menschenrechtsverletzungen gewähren.

Die Bundesregierung hat verschiedene internationale Erklärungen, die u. a. zu dieser Problematik ergangen sind, mitgetragen, so z. B. die Erklärung und Aktionsplattform der Vierten Weltfrauenkonferenz in Peking sowie entsprechende Abschlussdokumente der UN-Frauenrechtskommission und der UN-Menschenrechtskommission. Auch bei der europäischen Harmonisierung des Asylrechts spielt das Thema der geschlechtsspezifischen Verfolgung eine besondere Rolle.

Die Bundesregierung hat mehrfach gegenüber internationalen Gremien die entsprechende asyl- und ausländerrechtliche Situation in Deutschland erläutert: So in ihrem Staatenbericht zum Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau, aber auch in ihrer schriftlichen und mündlichen Stellungnahme am 2. Februar 2000 auf entsprechende Nachfragen des Ausschusses für die Beseitigung der Diskriminierung der Frau. In Vorbereitung der CIREA-Sitzung im November 1999 beantwortete sie einen ausführlichen Fragenkatalog nur zu dieser Thematik.

Das Auswärtige Amt stellt in seinen Lageberichten die Rolle der Frau in Staat, Religion und Gesellschaft dar und geht insbesondere auf die geschlechtsspezifische Menschenrechtslage (z. B. Problematik der Genitalverstümmelung) ein.

## KAPITEL 4

### Unsere internationalen Menschenrechtlichen Verpflichtungen

#### ■ Europarat: Wichtige Abkommen und Überprüfungsmechanismen

Der Europarat arbeitet durch völkerrechtliche Konventionen oder in anderer Weise auf folgende Ziele hin:

- Schutz der bürgerlichen und politischen Rechte im Rahmen der in der Europäischen Menschenrechtskonvention festgelegten Verfahren (vgl. unten zum Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte),
- Schutz der sozialen und wirtschaftlichen Rechte mittels der von der Europäischen Sozialcharta vorgesehenen Verfahren,
- Schutz von Häftlingen durch das Besuchssystem des Europäischen Ausschusses zur Verhütung von Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung,
- Schutz der Rechte nationaler Minderheiten mithilfe des Rahmenübereinkommens zum Schutz nationaler Minderheiten,
- Förderung der Gleichberechtigung durch Erweiterung der Nichtdiskriminierungsklausel des Artikels 14 EMRK (Lenkungsausschuss für Menschenrechte),
- Kampf gegen Rassismus, Fremdenfeindlichkeit, Antisemitismus und Intoleranz (Europäische Kommission gegen Rassismus und Intoleranz – ECRI) und
- die Stärkung des Rechts auf freie Meinungsäußerung und der Informationsfreiheit in den Medien sowie der freien grenzüberschreitenden Verbreitung von Ideen und Informationen (Lenkungsausschuss für Massenmedien, Erklärung zur Meinungs- und Informationsfreiheit von 1982, Europäisches Übereinkommen über grenzüberschreitendes Fernsehen).

#### Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten (EMRK) und Zusatzprotokolle

Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte war bis zum 31. Oktober 1998 ein nicht ständiger Gerichtshof. Am 1. November 1998 ist an seine Stelle der ständige Europäische Gerichtshof für Menschenrechte getreten, der über eine große Zahl von Individualbeschwerden aus den Mitgliedstaaten des Europarats befindet. Die Zulässigkeit einer Beschwerde hängt davon ab, dass der innerstaatliche Rechtsweg erschöpft ist. In Deutschland ist Voraussetzung auch, dass der Beschwerdeführer wegen der Verletzung seiner Rechte erfolglos das Bundesverfassungsgericht angerufen hat. Das Verfahren vor dem Gerichtshof ist

öffentlich, das Urteil ergeht in den Amtssprachen des Europarats (Englisch/Französisch). Die Einzelheiten des Verfahrens ergeben sich aus der Verfahrensordnung vom 1. November 1998, die in deutscher Fassung im Bundesgesetzblatt Teil II demnächst bekannt gemacht werden soll. Die Vertragsstaaten der EMRK sind nach Art. 46 Abs. 1 verpflichtet, die Urteile des Gerichtshofs zu befolgen. Die Art und Weise der Umsetzung bleibt jedoch weitgehend den Vertragsstaaten überlassen (siehe auch Kap. 6). Der Gerichtshof hebt Urteile deutscher Gerichte oder Verwaltungsakte nicht auf und verpflichtet den Vertragsstaat auch nicht zum Erlass von Verwaltungsakten. Stellt der Gerichtshof einen Verstoß gegen die Menschenrechtskonvention fest, kann er der verletzten Partei nach Artikel 41 eine gerechte Entschädigung zubilligen.

Nach § 359 Nr. 6 StPO besteht jedoch seit der Novelle vom 9. Juli 1998 (BGBl. I S. 1802) ein Wiederaufnahmegrund, wenn der Europäische Gerichtshof eine Verletzung der Menschenrechtskonvention oder ihrer Protokolle festgestellt hat und das Urteil auf dieser Verletzung beruht.

Im Berichtszeitraum sind einige Entscheidungen gegen Deutschland ergangen. In der Sache Pammel/Probstmeier ./ die Bundesrepublik Deutschland hatten die Beschwerdeführer die Verfassungsmäßigkeit des deutschen Kleingartenrechts gerügt, das ihnen nicht erlaubte, ausreichende Pachtzinsen zu erzielen. Das von ihnen 1985 und 1987 angerufene Bundesverfassungsgericht hatte im Jahre 1993 entschieden. Die Beschwerde rügte die Verletzung des Artikels 6 EMRK wegen zu langer Dauer des verfassungsgerichtlichen Verfahrens. Sie hatte Erfolg. Der Gerichtshof sprach den Beschwerdeführern am 1. Juli 1997 jeweils eine Entschädigung von 15 000 DM sowie den Ersatz ihrer Kosten und Auslagen zu.

In einem weiteren Verfahren (K. F. ./ die Bundesrepublik Deutschland) befand der Gerichtshof am 27. November 1997, dass der Beschwerdeführer über den durch die Strafprozessordnung gezogenen Rahmen hinaus in Polizeigewahrsam festgehalten worden sei. Der Beschwerdeführer erhielt 10 000 DM an Kosten und Auslagen.

In den Verfahren Kennedy/Waite und Reagan/Beer gegen Deutschland befand der Gerichtshof dagegen am 18. Februar 1999 einstimmig, dass die deutschen Gerichte zu Recht ihre Unzuständigkeit angenommen hatten, weil die Beschwerdeführer sich als Bedienstete einer interna-

tionalen Organisation an deren internes Gericht hätten wenden müssen. Der Gerichtshof erkannte in dem Verhalten der deutschen Arbeitsgerichte keine Verletzung von Art. 6 EMRK durch Vorenthaltung eines gerichtlichen Verfahrens.

### **Sonstige Menschenrechtskonventionen des Europarates**

Die **Europäische Sozialcharta** vom 18. Oktober 1961 ist das Gegenstück zur Europäischen Menschenrechtskonvention im Bereich der wirtschaftlichen und sozialen Grundrechte. Sie schützt neunzehn soziale Grundrechte. Wie die Europäische Menschenrechtskonvention sieht auch die Sozialcharta ein internationales Rechtssystem vor, durch welches die Einhaltung ihrer Normen durch die Vertragsstaaten überwacht werden soll. Dieses Verfahren ist jedoch im Gegensatz zur Menschenrechtskonvention nicht gerichtsförmig ausgestaltet. Es basiert auf Berichten, die die Regierungen der Vertragsstaaten dem Europarat alle zwei Jahre einreichen müssen. Der Revidierten Europäischen Sozialcharta von 1996 hat die Bundesregierung bislang ebenso wenig zugestimmt wie den sonstigen Zusatzprotokollen.

Das **Europäische Übereinkommen zur Verhütung von Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe** vom 26. November 1987 (BGBl. 1989 II S. 946) hat einen Ausschuss geschaffen, der in den Mitgliedstaaten die Menschenrechtslage von Personen überprüft, denen die Freiheit entzogen ist. Seine Besuche in Haftanstalten, psychiatrischen Anstalten und Gewahrsamseinrichtungen für Personen, die abgeschoben werden sollen, setzen die umfangreiche Mitwirkung der Mitgliedstaaten voraus. Der Ausschuss verfasst Berichte über seine Besuche mit konkreten Empfehlungen bis hin zum Verhalten der Polizei und des Vollzugs- oder Pflegepersonals sowie zur räumlichen Gestaltung der fraglichen Einrichtung. Der besuchte Staat erhält Gelegenheit zur Stellungnahme. Der Ausschuss hat Deutschland im Frühjahr 1996 zum wiederholten Male besucht und einen umfangreichen Bericht zu den Verhältnissen in deutschen Gewahrsamseinrichtungen in Berlin, Hamburg, Mecklenburg-Vorpommern und Schleswig-Holstein verfasst. Die Bundesregierung hat sich dazu geäußert und später über die Maßnahmen berichtet, die zur Behebung der von dem Ausschuss beanstandeten Einzelheiten geführt haben. Bei einem weiteren Besuch vom 25. bis 27. Mai 1998 hat der Ausschuss sowohl Einrichtungen des Abschiebegewahrsams als auch die Unterkünfte der Asylbewerber auf dem Flughafen Frankfurt/Main angesehen. Der Ausschuss hat keine eklatanten Missstände festgestellt. Unter Federführung der Beauftragten für Menschenrechtsfragen im Bundesministerium der Justiz wurde eine umfangreiche Stellungnahme der Bundesregierung zu dem Besuchsbericht vom 23. November 1998 erstellt,

die im Internet unter <http://www.bmj.bund.de> veröffentlicht ist.

Das **Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten** vom 1. Februar 1995 (BGBl. 1997 II S. 1406), in Kraft seit 1998, ist das erste seiner Art, das dem Schutz von Angehörigen nationaler Minderheiten gewidmet ist. Es ist das Hauptziel des Rahmenübereinkommens, den Angehörigen von Minderheiten vollständige und tatsächliche Gleichberechtigung zu sichern sowie Bedingungen zu schaffen, die ihnen die Bewahrung und Entwicklung ihrer Identität unbeschadet des Vorrangs des Rechts sowie territorialer Integrität und Souveränität des Staates ermöglichen. Das Ministerkomitee des Europarates überwacht die Erfüllung der unter dem Rahmenübereinkommen eingegangenen Verpflichtungen. Die Vertragsparteien sind gehalten, schriftlich über die zur Erfüllung der Verpflichtungen nach dem Rahmenübereinkommen ergriffenen Maßnahmen zu berichten. Das Ministerkomitee des Europarats, das von einem Ausschuss unabhängiger Sachverständiger beraten wird, überwacht die Durchführung des Übereinkommens durch die Vertragsparteien und erteilt ihnen ggf. Empfehlungen. Der erste Bericht Deutschlands ist im Dezember 1999 vom Bundeskabinett beschlossen und am 23. Februar 2000 dem Europarat notifiziert worden.

Der **Lenkungsausschuss für Menschenrechte (CDDH)** ist der zentrale Ausschuss, dem die Weiterentwicklung der Menschenrechte anvertraut ist. Andere Lenkungsausschüsse befassen sich mit Teilbereichen des Menschenrechtsschutzes. Der CDDH tritt zweimal jährlich zu Vollsitzungen zusammen. Derzeit ist er u. a. mit der Frage befasst, ob Artikel 14 EMRK durch ein Protokoll geändert werden soll. Die geltende Regelung verbietet die Diskriminierung lediglich hinsichtlich der in der Konvention selbst verbrieften Freiheitsrechte und anderen bürgerlichen Rechten. Zur Diskussion steht die Frage, ob der Kreis der Rechte, die dem Diskriminierungsverbot unterliegen, und damit auch die Zuständigkeit des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte ausgedehnt werden soll.

Der CDDH befasste sich im Berichtszeitraum im Übrigen mit einer Vielzahl weiterer Themen, so einem Projekt, das die Rechte von Personen betrifft, denen die Freiheit entzogen ist, dem Recht auf Kriegsdienstverweigerung aus Gewissensgründen, einem Recht auf Existenzminimum und Fragen, die mit der Spruchpraxis des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte zusammenhängen.

Ständige von den Regierungen der Mitgliedstaaten besetzte Ausschüsse, die dem CDDG zuarbeiten, sind der Ausschuss für die Entwicklung der Menschenrechte (DH-DEV), der mit dem Projekt der Erweiterung des Artikels 14 EMRK befasst war, und der Ausschuss für die Verbesserung des Verfahrens nach der EMRK (DH-PR).

Der DH-PR hat im Berichtszeitraum eine Empfehlung über die Wiederaufnahme von innerstaatlichen Verfahren für den Fall erarbeitet, dass der Gerichtshof Verstöße besonders umschriebener Art gegen die EMRK feststellt. Die **Europäische Kommission gegen Rassismus und Intoleranz (ECRI)**, eingesetzt vom Wiener Gipfel der Staats- und Regierungschefs im Oktober 1993, hat eine vergleichende Studie über die rechtliche Situation in den Mitgliedstaaten veranlasst und einen „basket of good practices“ herausgegeben, der Beispiele von Maßnahmen der Mitgliedstaaten im Kampf gegen Rassismus darstellt. ECRI, die aus 41 Experten der Mitgliedstaaten zusammengesetzt ist, arbeitet in sog. country by country (CBC)-Gruppen, die Erscheinungen von Rassismus in den Mitgliedstaaten des Europarats untersuchen. Ihr Bericht über Deutschland ist im Frühjahr 1998 vom Europarat veröffentlicht worden und im Internet erschienen (<http://www.bmj.bund.de>). ECRI hat insbesondere asylrechtliche, ausländerrechtliche und staatsbürgerschaftsrechtliche Fragen angesprochen, ihre Besorgnis über rassistische Entwicklungen ausgedrückt und die Bundesregierung insgesamt ausdrücklich in ihren Bemühungen bestärkt.

Die Kommission hat darüber hinaus allgemeine politische Empfehlungen erarbeitet, die u. a. den Kampf gegen Rassismus durch allgemeine Maßnahmen (Nr. 1 vom 4. Oktober 1996), durch besondere Einrichtungen (Nr. 2 vom 13. Juni 1997) und im Verhältnis zu Roma und Sinti (Nr. 3 vom 6. März 1998) betreffen.

Diese Empfehlungen sind wie der Bericht über Deutschland ebenfalls im Internet erschienen und unter der Adresse (<http://www.bmj.bund.de>) abrufbar.

Während seiner Präsidentschaft im Ministerkomitee des Europarats hat Finnland 1997 vorgeschlagen, einen **Europäischen Kommissar für Menschenrechte** einzusetzen. Das Ministerkomitee hat die Stellungnahmen des Lenkungsausschusses für Menschenrechte, der Parlamentarischen Versammlung und des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte eingeholt, den Entwurf entsprechend modifiziert und das Mandat am 7. Mai 1999 beschlossen. Es sieht vor, dass der Kommissar mit von anderen Einrichtungen nicht wahrgenommenen Aufgaben betraut wird, Kenntnisse über Menschenrechte vermittelt, ihre Einhaltung fördert, Rat und Auskünfte über den Menschenrechtsschutz erteilt, die Arbeit nationaler Ombudspersonen oder vergleichbarer Stellen erleichtert und die Mitgliedstaaten mit ihrer Zustimmung bei der Behebung von Mängeln im System des nationalen Menschenrechtsschutzes unterstützt. Er wird dem Ministerkomitee und der Parlamentarischen Versammlung jährlich berichten. Die Parlamentarische Versammlung hat im September 1999 den spanischen Juristen Alvaro Gil-Robles zum Kommissar gewählt. Er hat am 1. Januar 2000 seine Tätigkeit aufgenommen.

#### ■ Vereinte Nationen: Deutsche Staatenberichte und Forderungen der Vertragsorgane

Deutschland ist Vertragsstaat vieler Übereinkommen der Vereinten Nationen und des Europarates zum Schutz der Menschenrechte. Die meisten der UN-Konventionen sehen bestimmte Rechenschaftsmechanismen vor, die den Schutz der Menschenrechte in den Mitgliedstaaten sichern sollen. Eine zentrale Aufgabe kommt dabei den periodi-

#### Vertragsorgane:

Der Ausschuss...	überwacht...	deutsches Mitglied
Menschenrechtsausschuss	Pakt über politische und bürgerliche Rechte	Prof. Dr. Eckart Klein
... für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte	Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte	Prof. Dr. Eibe Riedel
... gegen Folter	Antifolter-Konvention	–
... für die Rechte des Kindes	Konvention über die Rechte des Kindes	–
... für die Beseitigung der Diskriminierung der Frau	Konvention zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau	Dr. Hanna Beate Schöpp-Schilling
... für die Beseitigung von Rassendiskriminierung	Konvention zur Beseitigung von Rassendiskriminierung	Prof. Dr. Rüdiger Wolfrum (ab Anfang 2000:) Prof. Dr. Brun-Otto Bryde

#### Ferner:

Der IAO-Sachverständigenausschuss	IAO-Übereinkommen	Prof. Dr. Bernd von Maydell
Ausschuss der Internationalen Arbeitskonferenz	vom Sachverständigenausschuss ausgewählte Einzelfälle	–

schen Berichten zu, die Deutschland als Vertragspartei an die durch die Abkommen geschaffenen Experten-Ausschüsse (sog. Vertragsorgane) zu erstatten hat (vgl. <http://www.bmj.bund.de>).

### **Internationaler Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte**

Die Einhaltung der Verpflichtungen aus dem Internationalen Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte wird vom Ausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte überprüft. Dieser Ausschuss behandelte am 23./24. November 1998 den 1996 vorgelegten dritten deutschen Bericht über die innerstaatliche Anwendung des Internationalen Paktes über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte.

#### **Ausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte**

Der Ausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte wurde 1985 durch eine Resolution des Wirtschafts- und Sozialrats (ECOSOC) eingesetzt, um die wirksame Durchführung des Internationalen Paktes über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (Sozialpakt) zu überwachen, der am 3. Januar 1976 in Kraft trat. Der Ausschuss tagte zum ersten Mal im Jahr 1987. Er tritt zweimal jährlich zu dreiwöchigen Tagungen in Genf zusammen. Der Ausschuss besteht aus 18 unabhängigen Sachverständigen, die von den Vertragsstaaten für vier Jahre gewählt werden. In seinen Leitlinien für die Berichterstattung hat der Ausschuss folgende Ziele in Bezug auf die Berichtspflichten der Staaten festgelegt: Gewährleistung einer umfassenden Überprüfung der innerstaatlichen Rechtsvorschriften sowie Verwaltungsvorschriften, -verfahren und -praktiken, Sicherstellung einer regelmäßigen Beobachtung der tatsächlichen Situation hinsichtlich der im Pakt niedergelegten Rechte, Empfehlungen für Regierungen, Strategien zur Durchführung des Sozialpakts zu erarbeiten sowie Erleichterung des Informationsaustauschs zwischen den Vertragsstaaten im Hinblick auf gemeinsame Probleme und mögliche Lösungswege bei der Verwirklichung der im Pakt niedergelegten Rechte.

Von Zeit zu Zeit arbeitet der Ausschuss „Allgemeine Bemerkungen“ über die im Pakt enthaltenen Rechte und Bestimmungen aus, um den Vertragsstaaten dabei zu helfen, ihren Berichtspflichten nachzukommen, und um im Hinblick auf Ziel, Bedeutung und Inhalt des Paktes größere Auslegungsklarheit zu schaffen. Auf jeder seiner Tagungen führt der Ausschuss eine eintägige allgemeine Aussprache über einzelne Bestimmungen des Paktes und Menschenrechtsfragen durch. Bisherige Aussprachen betrafen das Recht auf Nahrung, das Recht auf Wohnung, wirtschaftliche und soziale Indikatoren, das Recht auf Teilnahme am kulturellen Leben, die Rechte der Senioren, das Recht auf Gesundheit, die Bedeutung sozialer Sicherungsnetze

für den Schutz der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte, die Menschenrechtserziehung, die Auslegung und praktische Anwendung der Pflichten der Vertragsstaaten und den Entwurf eines Fakultativprotokolls zu dem Pakt. Der Ausschuss holt schriftliche Informationen von nichtstaatlichen Organisationen ein und sieht auf jeder seiner Tagungen ein Treffen für die Entgegennahme mündlicher Informationen von nichtstaatlichen Organisationen vor.

Der Ausschuss begrüßte die damals geplanten, inzwischen zum Teil bereits eingeleiteten oder schon umgesetzten Reformen der Bundesregierung im Bereich des Staatsbürgerschaftsrechts, der sozialen Sicherung, des Kündigungsschutzes am Arbeitsplatz und der Lohnfortzahlung im Krankheitsfall. Kritisch bewertete der Ausschuss das soziale und arbeitsmarktpolitische Gefälle zwischen den alten und den neuen Bundesländern, die Behandlung von Asylbewerbern, die in seinen Augen alarmierende Häufigkeit von Kindesmissbrauch zu sexuellen und pornographischen Zwecken, Überlegungen zur Einführung von Studiengebühren und das generelle Streikverbot für Beamte. Aus nach seiner Auffassung unzureichenden statistischen Angaben zu HIV/AIDS-Infizierten und zu Obdachlosen und Hausbesetzern leitete der Ausschuss ein mangelndes politisches Interesse am Schicksal der Betroffenen ab. Außerdem kritisierte er, dass zahlreiche Staatsbedienstete der ehemaligen DDR nicht in den öffentlichen Dienst des vereinigten Deutschlands übernommen worden waren, und sah darin eine Diskriminierung aus politischen Gründen.

Die Bundesregierung teilt die Auffassung des Ausschusses in den kritisierten Punkten nicht. Das generelle Streikverbot für Beamte hält sie für mit Art. 8 Abs. 2 des Paktes vereinbar. Die Beurteilung der Situation in Deutschland durch den Ausschuss war am 4. März 1999 Gegenstand einer Aktuellen Stunde des Deutschen Bundestages auf Antrag der PDS.

Die Bundesregierung und Vertreter aller politischen Parteien – mit Ausnahme der PDS – bedauerten, dass der Ausschuss ihm von der Bundesregierung zur Verfügung gestellte Informationen offenbar gar nicht oder nur unzulänglich gewürdigt habe und so zu einem Bild von der sozialen Situation in Deutschland gelangt sei, das in vielen Punkten der Wirklichkeit nicht entspreche.

Die Bundesregierung nutzte ihren im Januar 2000 vorgelegten nächsten (vierten) Bericht zum Pakt, um sich eingehend mit den Bemerkungen und Schlussfolgerungen des Ausschusses auseinanderzusetzen. Erstmals beteiligte die Bundesregierung, einer Empfehlung des Ausschusses folgend, deutsche Nichtregierungsorganisationen an der Erstellung des Berichts.

### **Internationaler Pakt über bürgerliche und politische Rechte**

Instrument zur Überwachung der Durchführung des Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte vom 19. Dezember 1966 und seiner beiden Protokolle ist der Ausschuss für Menschenrechte. Im Berichtszeitraum war ein deutscher Staatenbericht nicht fällig. Der letzte deutsche Bericht wurde dem Ausschuss 1996 präsentiert.

#### **Ausschuss für Menschenrechte**

Der Ausschuss dient der Überwachung der Durchführung des Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte und seiner beiden Protokolle. Er besteht aus 18 unabhängigen Sachverständigen und tritt dreimal jährlich (im März in New York, im Juli und November in Genf) zusammen. Er umfasst zwei Arbeitsgruppen, die vor jeder Tagung zusammentreten. Die eine Gruppe ist damit betraut, Empfehlungen zu Mitteilungen abzugeben, die im Rahmen des Fakultativprotokolls entgegengenommen wurden; die andere hat den Auftrag, Listen der die Berichte der Staaten betreffenden Fragen anzufertigen, die von dem Ausschuss auf der bevorstehenden Tagung geprüft werden.

Die Vertragsstaaten müssen dem Ausschuss alle fünf Jahre Berichte über die Maßnahmen, die sie zur Verwirklichung der in dem Pakt niedergelegten Rechte getroffen haben, und über die bei der Ausübung dieser Rechte erzielten Fortschritte vorlegen. Die Berichte werden von dem Ausschuss in öffentlicher Sitzung geprüft; am letzten Tagungstag gibt der Ausschuss abschließende Bemerkungen und Stellungnahmen ab, in denen er die wesentlichen Anliegen zusammenfasst und den betreffenden Regierungen Vorschläge und Empfehlungen unterbreitet. Der Ausschuss ermutigt nichtstaatliche Organisationen, ihm bei Prüfung der Berichte der Staaten schriftliche Informationen und Berichte vorzulegen.

### **Internationales Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung**

Das Internationale Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung vom 7. März 1966 sieht ebenso wie andere menschenrechtliche Instrumente der Vereinten Nationen Mechanismen vor, die den Schutz der Menschenrechte in den Mitgliedstaaten sichern sollen. Eine zentrale Aufgabe kommt auch hier dem Ausschuss für die Beseitigung der Rassendiskriminierung zu, dem die Mitgliedstaaten regelmäßig Bericht zu erstatten haben.

#### **Ausschuss für die Beseitigung der Rassendiskriminierung**

Der Ausschuss für die Beseitigung der Rassendiskriminierung überwacht die Durchführung des Internatio-

nen Übereinkommens zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung, das am 4. Januar 1969 in Kraft trat. Der Ausschuss, der aus 18 von den Vertragsstaaten für vier Jahre gewählten Sachverständigen besteht, tritt zweimal jährlich zu dreiwöchigen Tagungen zusammen. Seine Mitglieder prüfen die von den Vertragsstaaten in regelmäßigen Abständen einzureichenden Berichte – ausführliche Berichte alle vier Jahre, kurze Aktualisierungen in den dazwischenliegenden Zweijahresabschnitten – und geben Stellungnahmen und Empfehlungen auf der Grundlage ihrer Gespräche mit Regierungsvertretern ab. Der Ausschuss kann zwischenstaatliche Beschwerden sowie Mitteilungen einzelner Personen oder Personengruppen, die behaupten, Opfer einer Verletzung des Übereinkommens zu sein, entgegennehmen und daraufhin tätig werden.

Der letzte (13./14.) deutsche Bericht nach Artikel 9 des Übereinkommens zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung datiert vom 1. Mai 1996. Der Ausschuss hat ihn im März 1997 in mündlicher Verhandlung mit der deutschen Seite erörtert. In seinen abschließenden Bemerkungen hat der Ausschuss angeregt, den Erlass eines umfassenden Anti-Diskriminierungsgesetzes ernsthaft zu prüfen und eine nationale Stelle zur Bekämpfung des Rassismus einzurichten. Der Ausschuss hat die Bundesrepublik Deutschland nicht aufgefordert, die Erklärung nach Artikel 14 des Übereinkommens abzugeben, mit der sich die Staaten dem Individualbeschwerde-Verfahren unterwerfen können. Die deutsche Seite hat deutlich machen können, dass bereits ausreichende Möglichkeiten zur Erhebung von Individualbeschwerden nach anderen internationalen menschenrechtlichen Instrumenten bestehen, sodass ein weiterer Rechtsbehelf keinen zusätzlichen Rechtsschutz bedeuten würde.

Derzeit werden im Anschluss an die Koalitionsvereinbarungen vom 20. Oktober 1998 Überlegungen für ein umfassendes Anti-Diskriminierungsgesetz angestellt. Die Aufgaben einer zentralen Stelle zur Bekämpfung von Diskriminierungen werden weitgehend von der Beauftragten der Bundesregierung für Ausländerfragen wahrgenommen. Der 15. Bericht nach dem Übereinkommen wird zu den Anliegen des Ausschusses Stellung nehmen.

### **Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau**

Die Bundesrepublik Deutschland legte im Oktober 1998 ihren 4. Bericht zum Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau vom 18. Dezember 1979 nach Artikel 18 dieses Übereinkommens vor. Die Überprüfung der Einhaltung der Verpflichtungen aus dem Übereinkommen und damit auch die Überprüfung der

Staatenberichte obliegt dem Ausschuss für die Beseitigung der Diskriminierung der Frau.

Der Vierte Staatenbericht ist eine Aktualisierung des kombinierten Zweiten und Dritten Staatenberichts von 1996, in dem die Veränderungen durch die deutsche Einheit besonders berücksichtigt werden. Im Rahmen der 22. Sitzung des CEDAW-Ausschusses wird die Bundesregierung am 2. Februar 2000 ihren Zweiten, Dritten und Vierten Staatenbericht vorstellen. Im Vorfeld und als Vorbereitung dieser Präsentation legte der CEDAW-Ausschuss der Bundesregierung einen umfangreichen Fragenkatalog zur schriftlichen Beantwortung vor.

Schwerpunktmäßig behandelten die Fragen vor allem die Gleichstellung von Frauen und Männern im Berufsleben (Artikel 11), die Beseitigung von Rollenstereotypen und Förderung der gemeinsamen Verantwortung von Frau und Mann für die Erziehung und Entwicklung der Kinder (Artikel 5), die Gleichstellung von Frauen und Männern im Gesundheitswesen (Artikel 12) sowie die Abschaffung des Frauenhandels und der Zwangsprostitution (Artikel 6).

#### **Ausschuss für die Beseitigung der Diskriminierung der Frau**

Der Ausschuss für die Beseitigung der Diskriminierung der Frau besteht aus 23 unabhängigen Expertinnen, die von den Vertragsstaaten für vier Jahre gewählt werden. Der Ausschuss prüft die Staatenberichte der Vertragsstaaten und gibt Empfehlungen ab, die dabei helfen sollen, Schritte zur Erfüllung ihrer Verpflichtungen aus dem Übereinkommen zu unternehmen. Informationen, die zur Unterstützung der Arbeit des Ausschusses dienen, werden nicht nur von verschiedenen Sonderorganisationen der UN eingeholt, sondern auch von Frauenorganisationen und Menschenrechtsorganisationen sowie von unabhängigen Stellen.

#### **Übereinkommen gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe**

Auch nach dem UN-Übereinkommen gegen Folter und andere grausame und unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe vom 10. Dezember 1984 (BGBl. 1990 II S. 246) bestehen Berichtspflichten (Artikel 19 des Übereinkommens). Die Bundesrepublik Deutschland hat ihren 2. deutschen Bericht am 28. August 1996 vorgelegt. Der nach dem Übereinkommen eingerichtete Ausschuss hat ihn am 11. Mai 1998 in öffentlicher Sitzung in Genf behandelt.

In seinen abschließenden Empfehlungen hat der Ausschuss der Bundesrepublik Deutschland nahe gelegt, die Erklärungen nach Artikeln 21 und 22 des Abkommens zur Einführung der Staatenbeschwerde und der Individu-

albeschwerde abzugeben, Strafverfolgung und disziplinarische Maßnahmen bei polizeilichen Übergriffen zu verstärken, Pflichtunterricht über Menschenrechte in der Ausbildung der Polizei, der bei Ausländerbehörden tätigen Personen und des medizinischen Personals vorzusehen und Namensschilder für Polizeibeamte einzuführen. Zu diesen Fragen hat die Bundesrepublik Deutschland teilweise bei der Präsentation des Berichts, teilweise in einem Schreiben an den Vorsitzenden des Ausschusses nach der Präsentation Stellung genommen (<http://www.bmj.bund.de>).

#### **Ausschuss gegen Folter**

Der Ausschuss gegen Folter trat zum ersten Mal im April 1988 zusammen und besteht aus zehn Sachverständigen, die Angehörige der Vertragsstaaten sein müssen. Die Mitglieder werden von den Vertragsstaaten für vier Jahre gewählt und können wieder gewählt werden. Der Ausschuss hält in der Regel zwei ordentliche Tagungen jährlich (im Mai und November) ab; außerordentliche Tagungen können von dem Ausschuss auf Ersuchen der Mehrheit der Vertragsstaaten einberufen werden.

Der Ausschuss prüft zum einen die Berichte der Vertragsstaaten über die Maßnahmen, die sie zur Erfüllung ihrer Verpflichtungen aus dem „Übereinkommen gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe“ getroffen haben (Artikel 19). Zum anderen kann er Untersuchungen einleiten, wenn er zuverlässige Informationen darüber erhält, dass in einem Vertragsstaat systematische Folterungen stattfinden (Artikel 20). Wenn eine Staatenbeschwerde (Artikel 21) oder eine Individualbeschwerde (Artikel 22) gegen einen Vertragsstaat erhoben wird, bittet der Ausschuss den betroffenen Staat um Stellungnahme und überprüft die Vorwürfe. Der Ausschuss kooperiert mit dem von der MRK ernannten Sonderberichterstatter über Fragen der Folter.

Die Bundesregierung ist der Auffassung, dass zusätzliche gesetzliche Maßnahmen zur Verstärkung der Strafverfolgung von polizeilichen Übergriffen nicht sinnvoll sind. Das in § 152 Abs. 2 StPO verankerte Legalitätsprinzip zwingt zur Verfolgung aller verfolgbaren Straftaten. Ohne Verletzung des Gleichheitssatzes können für Polizeibeamte keine gesetzlichen Sonderregelungen geschaffen werden, die eine Strafverfolgung „leichter“ möglich machen, indem sie z. B. Verteidigungsrechte einschränken, die allen Beschuldigten allgemein zustehen, aber im Einzelfall durchaus einen Schuldnachweis vereiteln können.

#### **Übereinkommen über die Rechte des Kindes**

Die UN-Konvention über die Rechte des Kindes vom 20. Dezember 1989 sieht die Überprüfung der Umsetzung

des Übereinkommens auf der Grundlage von Staatenberichten an den Ausschuss für die Rechte des Kindes vor. Die letzte Prüfung eines deutschen Staatenberichts hat im November 1995 stattgefunden. Die Abgabe des Folgeberichts war im Jahr 1999 fällig und ist nunmehr für Anfang 2000 geplant.

Deutschland hat bei der Ratifizierung des UN-Übereinkommens über die Rechte des Kindes im Jahre 1992 eine Erklärung in fünf Teilen abgegeben, die überwiegend der Interpretation einzelner Bestimmungen des Übereinkommens dient.

#### **Ausschuss für die Rechte des Kindes**

Der Ausschuss für die Rechte des Kindes besteht aus zehn Sachverständigen, die von den Vertragsstaaten vorgeschlagen und für vier Jahre gewählt werden. Eine Änderung der Konvention mit dem Ziel, die Zahl der Sachverständigen von 10 auf 18 zu erhöhen, ist von den Vertragsstaaten gebilligt worden, muss aber erst von 2/3 der Staaten ratifiziert werden. Deutschland hat dieser Änderung bereits zugestimmt. Der Ausschuss tritt dreimal jährlich (im Januar, Mai und September) zusammen. Die Vertragsstaaten müssen ihren einleitenden Bericht innerhalb von zwei Jahren nach der Ratifikation oder dem Beitritt vorlegen; danach müssen sie alle fünf Jahre Berichte vorlegen. Der Ausschuss bemüht sich um enge Zusammenarbeit mit den einschlägigen Gremien und Organisationen der UN und anderen, darunter nichtstaatlichen Organisationen. Im Januar 1993 führte der Ausschuss ein Verfahren ein, das allgemeine Aussprachen zu bestimmten Themen oder Fragen ermöglicht. Seitdem wurden folgende Themen erörtert: der Schutz des Kindes in bewaffneten Konflikten, die wirtschaftliche Ausbeutung des Kindes, die Rechte des Kindes in der Familie, die Rechte der Mädchen, die Jugendgerichtsbarkeit und Kinder im Zeitalter von HIV/AIDS.

Die Aussprachen zwischen dem Ausschuss und den Vertragsstaaten sind in der Regel öffentlich; der Ausschuss ermutigt die Regierungen dazu, das innerstaatliche Verfahren der Berichterstattung offen und transparent, insbesondere unter Beteiligung der Zivilgesellschaft (sog. „national coalition“), zu gestalten. In den Berichterstattungsleitlinien des Ausschusses für die Staaten werden konkrete Durchführungsmaßnahmen bei der Verwirklichung der Grundsätze und Bestimmungen des Übereinkommens über die Rechte des Kindes betont.

#### **■ Deutschland-Besuche von Sonderberichterstatter der UN-Menschenrechtskommission**

Neben den Berichtspflichten gibt es als weiteres Instrument zur Überprüfung internationaler Verpflichtungen die Sonderberichterstatter der Menschenrechtskommission der Vereinten Nationen (vgl. Liste im Anhang). Sie werden durch Resolution der Generalversammlung oder der MRK eingesetzt und haben entweder thematische oder länderbezogene Aufgabenbereiche. Über den Deutschlandbesuch des Sonderberichterstatters zu Rassismus und Fremdenfeindlichkeit im Jahr 1995 hatte die Bundesregierung bereits in ihrem 3. Menschenrechtsbericht berichtet. Weitere Sonderberichterstatter haben im Berichtszeitraum Deutschland besucht, um die Einhaltung der international eingegangenen Verpflichtungen vor Ort zu überprüfen und deutsche Erfahrungen zu erörtern.

#### **Besuch des Sonderberichterstatters zu Fragen religiöser Intoleranz**

Der Sonderberichterstatter der UN-Menschenrechtskommission zu Fragen religiöser Intoleranz, Prof. Abdelfattah Amor, besuchte Deutschland vom 17. bis 28. September 1997. Ziel des Besuches war es, sich einen Überblick über den Stand der Verwirklichung des Menschenrechts auf Freiheit der Religion, des Glaubens und des Gewissens in Deutschland zu machen. In über 50 Gesprächs- und Besuchsterminen hatte er Gelegenheit, sich ein realistisches und differenziertes Bild der Situation in Deutschland zu verschaffen.

Der Bericht des Sonderberichterstatters über seinen Besuch in Deutschland (E/CN.4/1998/6/Add.2 vom 22. Dezember 1997, in deutscher Sprache in: <http://www.bmj.bund.de>) zeichnet ein differenziertes, überwiegend positives Bild über die rechtliche und tatsächliche Umsetzung der Religionsfreiheit in Deutschland. Der Sonderberichterstatter äußerte sich anerkennend über den hohen Entwicklungsstand des deutschen Rechtssystems zum Schutz der Religionsfreiheit und eine Kultur der Toleranz, die trotz des nationalsozialistischen Terrors weit in die deutsche Geschichte zurückreicht. Zu aktuellen Problemen in Zusammenhang mit der Scientology-Organisation (angebliche Diskriminierung von Mitgliedern, keine Anerkennung als Religionsgemeinschaft, steuerrechtliche Fragen, Beobachtung durch den Verfassungsschutz) verwies er auf die in Deutschland vorhandenen Möglichkeiten einer Überprüfung staatlicher Maßnahmen durch unabhängige Gerichte. Er empfahl, die Debatte zu „entemotionalisieren“.



Von den für die Überwachung der mit der Ratifizierung von IAO-Übereinkommen eingegangenen Verpflichtung zuständigen Gremien (s. Kasten) hat sich der Sachverständigenausschuss in den letzten Jahren in folgenden Fällen mit der Situation in Deutschland befasst:

**1997:**

- Festsetzung der Arbeitsbedingungen der Beamten durch Gesetz (statt durch Tarifvertrag) als Nichteinhaltung des Übereinkommens Nr. 98 (Tarifvertragsfreiheit);
- Nichteinstellung von Staatsbediensteten der ehemaligen DDR in den öffentlichen Dienst des vereinigten Deutschlands im Zusammenhang mit dem Übereinkommen Nr. 111 (Diskriminierungsverbot): der Ausschuss hat in diesem Zusammenhang vier Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts vom 4. Juli 1997 ausdrücklich begrüßt;

**1998:**

- Tätigkeit von Strafgefangenen für private Arbeitgeber: der Ausschuss hat seine Jahrzehnte alte Spruchpraxis bekräftigt, wonach eine solche Tätigkeit nur dann im Einklang mit dem Übereinkommen Nr. 29 über Zwangs- und Pflichtarbeit steht, wenn sie freiwillig übernommen wird und die Arbeitsbedingungen (Lohn, Sozialversicherungsschutz) mit denen anderer Arbeitnehmer vergleichbar sind. Er hat angedeutet, dass die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 1. Juli 1998 insoweit nicht weitgehend genug sei;
- Streikverbot für Beamte: auch insoweit hat der Ausschuss an seiner Spruchpraxis festgehalten, wonach das Übereinkommen Nr. 87 (Vereinigungsfreiheit) es lediglich gestatte, das Streikrecht bestimmter im öffentlichen Dienst Tätiger nach ihrer Funktion, nicht aber, wie in Deutschland, nach ihrem Status einzuschränken.

## KAPITEL 5

### Schwerpunkte der Menschenrechtspolitik

Die Arbeit der Bundesregierung im Menschenrechtsbereich wird, wie in den Kapiteln 3 und 4 beschrieben, durch die politischen Entwicklungen bestimmt, die eine sofortige Reaktion erfordern, oder auch durch bestehende internationale Verpflichtungen. Daneben bleibt jedoch Raum für eigene Arbeitsschwerpunkte.

Im **Menschenrechtsjahr 1998** würdigte die Bundesregierung den **50. Jahrestag der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte** am **10. Dezember 1998** durch eine Reihe von Aktivitäten: Auf Einladung des Forums Menschenrechte und des Menschenrechtszentrums der Universität Potsdam hielt der Bundesminister der Justiz am 29. April und am 14. Mai 1998 viel beachtete Reden zur Entwicklung der Menschenrechte und ihren praktischen Wirkungen. Die Herausgabe einer Sondermarke durch die Deutsche Bundespost und einer Telefonkarte durch die Deutsche Telekom diente dazu, dieses Jubiläum ins Blickfeld einer breiten deutschen Öffentlichkeit zu rücken. Auf Veranlassung der Bundesregierung wurde die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte in das Sorbische übersetzt, die letzte der deutschen Minderheitensprachen, in der noch keine Übersetzung der Erklärung vorlag. Das gemeinsam mit Polen und Südafrika im Mai 1998 auf dem Petersberg in Bonn veranstaltete internationale Seminar zu Menschenrechtsfeldoperationen war ein Beitrag zur Stärkung der praktischen Menschenrechtsinstrumente im Jubiläumsjahr 1998. Um die Bedeutung dieses Jubiläums sichtbar zu machen, hat die Bundesregierung am 10. Dezember 1998 das Statut des Internationalen Strafgerichtshofes gezeichnet.

Inhaltliche Schwerpunkte waren weiter:

#### ■ Errichtung des Internationalen Strafgerichtshofs

Rom, 17. Juli 1998: Nach fünf Wochen intensiver Verhandlungen verabschiedete die Diplomatische Staatenkonferenz der Vereinten Nationen zur Errichtung eines Internationalen Strafgerichtshofs das so genannte Römische Statut des Internationalen Strafgerichtshofs (IStGH; engl.: International Criminal Court, ICC). 120 Staaten stimmten für den Kompromissvorschlag des Konferenzsekretariats, 7 Staaten dagegen, 21 Staaten enthielten sich der Stimme.

Das Statut tritt in Kraft, wenn es von 60 Staaten ratifiziert worden ist. Der IStGH wird seinen Sitz in Den Haag

haben. Damit wird zum ersten Mal in der Geschichte der Menschheit ein unabhängiger ständiger Internationaler Strafgerichtshof errichtet. Er ist dafür zuständig, in Ergänzung zu den nationalen Gerichtsbarkeiten „die schwersten Verbrechen, welche die internationale Gemeinschaft als Ganzes berühren“, zu verfolgen. Dazu gehören laut Römischem Statut das Verbrechen des Völkermords, Verbrechen gegen die Menschlichkeit, Kriegsverbrechen sowie – nach Einigung über eine angemessene Definition – das Verbrechen der Aggression.

Das Ergebnis von Rom kann als Meilenstein in der Geschichte des Völkerrechts betrachtet werden. Es ist nicht nur nach mehrjährigen Verhandlungen gelungen, zu einem Ergebnis – dem Römischen Statut – zu kommen. Vielmehr scheint das Römische Statut auch zu gewährleisten, dass ein starker, unabhängiger, effektiver und damit glaubwürdiger Internationaler Strafgerichtshof – und kein bloßer „Papiertiger“ – errichtet werden wird. Das Statut in seiner jetzigen Form stellt einen entscheidenden Erfolg der so genannten „gleich gesinnten“ („like minded“) Staaten dar, einer Gruppe von zuletzt etwa sechzig Staaten (Deutschland war eines der Gründungsmitglieder), die sich gemeinsam für einen unabhängigen und effektiven Gerichtshof einsetzten, indem sie bestimmte Mindestanforderungen für den Internationalen Strafgerichtshof herausarbeiteten und diese als Verhandlungsziele auch durchsetzten. Einen nicht zu unterschätzenden positiven Einfluss auf den Verhandlungsverlauf hatten auch die an dem Verhandlungsprozess als Beobachter teilnehmenden Nichtregierungsorganisationen (NROen) – hier sind vor allem amnesty international, Human Rights Watch, das Lawyers Committee for Human Rights und die für den Verhandlungsprozess zur Errichtung des Strafgerichtshofs eigens gebildete Dachorganisation der NROen „NGO Coalition for an International Criminal Court“ zu nennen.

Die Bundesregierung hat das Römische Statut am 10. Dezember 1998, dem 50. Jahrestag der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte, unterzeichnet. Im Dezember 1999 beschloss die Bundesregierung den Gesetzentwurf zur Ratifikation des Statuts. Ziel ist die Ratifizierung des Statuts durch Deutschland bis Mitte des Jahres 2000. 93 Staaten (darunter alle Staaten der EU) haben das Statut bisher unterzeichnet, fünf Staaten haben bereits ratifiziert (Fidschi, Ghana, Italien, Senegal, Trinidad und Tobago).

Seit 1999 tagt in New York eine Vorbereitungskommission zur Errichtung des Internationalen Strafgerichtshofs, in

der bis zum Inkrafttreten des Römischen Statuts auch die notwendigen Nebeninstrumente zum Statut erarbeitet werden sollen (vor allem die Verfahrens- und Beweisordnung des Gerichtshofs und die sog. „Verbrechenselemente“). Nach Abschluss dieser Arbeiten und der Ratifikation des Römischen Statuts durch 60 Staaten ist mit dem Inkrafttreten des Statuts etwa im Jahr 2002 zu rechnen.

Internet-/E-mail-Adressen zum Thema Internationaler Strafgerichtshof:

**Internationaler Strafgerichtshof:**

<http://www.un.org/icc>

**NGO-Coalition for an International Criminal Court:**

[cicc@igc.org](mailto:cicc@igc.org)

**Info-Adresse zum Internationalen Strafgerichtshof**

<http://www.iccnw>

## ■ Internationale Strafgerichtshöfe für das ehemalige Jugoslawien und Ruanda

Die Bundesregierung unterstützt vorbehaltlos die Arbeit der beiden Internationalen Strafgerichtshöfe für das ehemalige Jugoslawien (IStGH-J) und für Ruanda (IStGH-R). Gerade im Zusammenhang mit dem deutschen Engagement sowohl in Bosnien und Herzegowina als auch im Kosovo bleibt die Unterstützung des IStGH-J ein wichtiges politisches Interesse der Bundesregierung. Vor dem IStGH-J werden im ehemaligen Jugoslawien begangene Delikte wie Völkermord, Verbrechen gegen die Menschlichkeit und Kriegsverbrechen angeklagt. Das Gericht ist international wegweisend: Durch Auslegung und Konkretisierung völkerrechtlicher Strafnormen, durch Entwicklung neuer Verfahrensvorschriften hat es Maßstäbe gesetzt, die sich auch auf die künftige Arbeit des Internationalen Strafgerichtshofs (s. o.) und auf nationale Rechtsordnungen auswirken. Auch der IStGH-R hat mit inzwischen sieben Urteilen seit 1998 gegen Hauptverantwortliche für den Völkermord in Ruanda Völkerstrafrechtsgeschichte geschrieben: Zum ersten Mal hat ein internationaler Strafgerichtshof in Anwendung der Völkermordkonvention von 1948 ein Urteil wegen Völkermords gefällt.

Grundlage für die Tätigkeit des Internationalen Strafgerichtshofs für das ehemalige Jugoslawien in Den Haag bilden die Sicherheitsrats-Resolutionen 808/93 und 827/93, die sich beide auf Kap. VII der UN-Charta stützen. Die Zuständigkeit des Gerichtshofs erstreckt sich auf das gesamte Gebiet des ehemaligen Jugoslawiens, sodass sowohl die im Zusammenhang mit dem Bosnienkrieg als auch die im Kosovo begangenen Verbrechen vor dem Gerichtshof angeklagt werden können. Grundlage für die Tätigkeit des Internationalen Strafgerichtshofs für Ruanda in Arusha bildet die Resolution 955/94.

Die Verurteilung der Hauptverantwortlichen für die Verbrechen im ehemaligen Jugoslawien ist eine der Voraussetzungen für die Aufarbeitung der Vergangenheit und damit auch für die Wiederherstellung des Friedens in der Region, für die Existenz eines multiethnischen Bosnien und Herzegowina und auch eines multiethnischen Kosovo. Die Aufarbeitung von Gewalttaten und die konkrete Zuweisung von Verantwortung für Verbrechen sowie die Bestrafung der Täter soll auch verhindern, dass durch pauschale Schuldzuweisungen neue Opfer geschaffen werden. Bisher wurden 13 Personen verurteilt, die meisten Urteile sind allerdings noch nicht rechtskräftig. Der bosnische Serbe Dusko Tadic, der in Deutschland festgenommen und im November 1994 an den Gerichtshof überstellt worden war, wurde wegen seiner Menschen verachtenden Taten am 26. Januar 2000 abschließend zu 20 Jahren Freiheitsstrafe verurteilt. Goran Jesilic, der selbst ernannte „serbische Adolf“, wurde am 14. November 1999 in erster Instanz zu 40 Jahren Freiheitsstrafe verurteilt. Die im September 1999 ernannte Chefanklägerin Carla del Ponte hat die Verhaftung noch in Freiheit befindlicher Hauptverantwortlicher zur Priorität erklärt. Am 24. Mai 1999 hatte ihre Vorgängerin Louise Arbour Verfahren gegen Slobodan Milosević (jugoslawischer Ministerpräsident), Milan Milutinovic (serbischer Präsident), Nikola Sainovic (jugoslawischer Vizepräsident), Dragoljub Ojdanic (Stabschef des jugoslawischen Heeres) und Vljako Stojiljkov (serbischer Innenminister) öffentlich bekannt gegeben und Haftbefehle gegen diese fünf Personen erlassen.

Die Bundesregierung unterstützt die Arbeit des Internationalen Strafgerichtshofs für das ehemalige Jugoslawien (IStGH-J) in unterschiedlicher Form: Deutsche Soldaten nahmen im Rahmen von SFOR angeklagte Kriegsverbrecher fest. Auch im Kosovo waren deutsche Soldaten bereits an der Ergreifung mutmaßlicher Kriegsverbrecher beteiligt. Die deutschen Strafverfolgungsbehörden tauschen Informationen mit dem IStGH-J aus und stimmen eigene Verfahren mit ihm ab. Deutschland leistet in großem Umfang Rechtshilfe bei Ersuchen des Gerichtshofs und hat eine große Zahl von Personen aufgenommen, die vom IStGH-J als Zeugen benötigt werden. Diese werden von Rückführungsmaßnahmen in ihre Heimat zunächst ausgenommen und haben in Deutschland Anspruch auf Sozialleistungen.

Die Bundesregierung hat im Herbst 1998 eine Arbeitsgruppe gebildet, von der umfangreiche Informationen über Menschenrechtsverletzungen und Kriegsverbrechen im Kosovo zur Übermittlung an den IStGH-J gesammelt und aufbereitet wurden. So wurde etwa umfangreiches Dokumentationsmaterial der Bundeswehr über mögliche Gräueltaten im Kosovo übergeben. Im Sommer/Herbst 1999 haben deutsche Polizeibeamte des Bundes und der Länder im Kosovo den IStGH-J bei seiner Ermittlungsarbeit unterstützt.

Die Bundesregierung hat dem IStGH-J über ihren regulären Beitrag in Höhe von zz. jährlich ca. US \$ 9 Mio hinaus im Jahr 1998 US \$ 100 000 für die Fortführung eines Verfahrens zur Sicherstellung der Freizügigkeit in Bosnien und Herzegowina zur Verfügung gestellt. 1999 wurden Exhumierungsprojekte des IStGH-J mit US \$ 150 000 unterstützt. Für den IStGH-R hat die Bundesregierung neben ihrem regulären Beitrag in Höhe von zz. jährlich ca. 7,5 Mio. US \$ bis Februar 1999 die Arbeit eines deutschen Staatsanwalts beim IStGH-R finanziert.

Internet-/E-mail-Adressen zum Thema Internationale Strafgerichtshöfe:

**Internationaler Strafgerichtshof für das ehemalige**

**Jugoslawien:** <http://www.un.org/icty>

**Internationaler Strafgerichtshof für Ruanda:**

<http://www.ictj.org>

### ■ Maßnahmen gegen Rassismus und Fremdenfeindlichkeit/Vorbereitung der Weltrassismuskonferenz

Die Bekämpfung von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit ist ein wichtiges Anliegen der Bundesregierung, nicht nur im Hinblick auf ihre internationalen Verpflichtungen und die kritische Aufmerksamkeit der internationalen und nationalen Öffentlichkeit. Besondere Bedeutung haben dabei Prävention und die geistig-politische Auseinandersetzung mit den Ursachen von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit in unserer Gesellschaft.

Zu den Maßnahmen gegen Rassismus und Fremdenfeindlichkeit auf europäischer und internationaler Ebene gehören:

- Im Jahre 1993 haben die Staats- und Regierungschefs der Mitgliedstaaten des Europarats die Europäische Kommission gegen Rassismus und Intoleranz (ECRI) eingesetzt. Die Arbeiten dieser Kommission sind oben (Kap. 4) dargestellt (s. auch <http://www.bmj.bund.de>). ECRI arbeitet eng mit der Europäischen Stelle zur Beobachtung von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit (der EU) zusammen, die 1998 in Wien eingerichtet worden ist. Deutschland ist durch die Beauftragte für Menschenrechtsfragen im Bundesministerium der Justiz in ECRI vertreten.
- Auf der Grundlage der Ergebnisse des 1997 von der EG veranstalteten Europäischen Jahres gegen Rassismus hat die EG-Kommission am 25. März 1998 einen Aktionsplan zur Bekämpfung von Rassismus in der EU vorgelegt (siehe auch Kap. 6). Dieser soll vor allem zu gesetzgeberischen Maßnahmen führen und den Kampf gegen Rassismus zu einem regelmäßigen Bestandteil von Programmen und Maßnahmen der Union machen. Darüber hinaus hat die EG-Kommission dem Europäischen Rat von Köln (3.–4. Ju-

ni 1999) Vorschläge unterbreitet, wie die Beitrittsländer bei der Bekämpfung von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit von der EU unterstützt werden können. Im Jahr 1999 begann die EU mit den Beitrittsländern einen Dialog über Möglichkeiten, die Situation von Roma und Sinti in diesen Ländern zu verbessern.

- Der am 1. Mai 1999 in Kraft getretene Vertrag von Amsterdam gesteht der Europäischen Union ausdrücklich eine Zuständigkeit für die Bekämpfung von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit zu: In dem neu in den EU-Vertrag eingefügten Artikel 29 heißt es: „... verfolgt die Union das Ziel, den Bürgern in einem Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts ein hohes Maß an Sicherheit zu bieten, indem sie ein gemeinsames Vorgehen der Mitgliedstaaten im Bereich der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen entwickelt sowie Rassismus und Fremdenfeindlichkeit verhütet und bekämpft.“ Des Weiteren kann der Rat der EU gemäß dem neu in den EG-Vertrag eingefügten Artikel 13 „... einstimmig geeignete Vorkehrungen treffen, um Diskriminierungen aus Gründen des Geschlechts, der Rasse, der ethnischen Herkunft, der Religion oder der Weltanschauung, einer Behinderung, des Alters oder der sexuellen Ausrichtung zu bekämpfen.“
- Die 1997 von der Europäischen Gemeinschaft geschaffene Europäische Stelle zur Beobachtung von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit nahm 1998 ihre Arbeit auf und legte im Dezember 1999 mit einer vergleichenden Studie über Erscheinungsformen von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit und Maßnahmen zu deren Bekämpfung in den EU-Mitgliedstaaten ihren ersten Jahresbericht vor. 1999 veranstaltete sie gemeinsam mit dem Westdeutschen Rundfunk ein viel beachtetes Seminar über die Verantwortung der Medien bei der Prävention von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit und begann mit dem Aufbau des Europäischen Informationsnetzes über Rassismus und Fremdenfeindlichkeit (RAXEN). Die Zusammenarbeit mit der Europäischen Kommission gegen Rassismus und Intoleranz des Europarates wurde durch ein Abkommen am 10. Februar 1999 formalisiert.
- Der Europarat hat mit der Übernahme der europäischen Vorbereitung für die Weltkonferenz der Vereinten Nationen gegen Rassismus seine wichtige Rolle bei der Bekämpfung von Rassismus in Europa bestätigt. Vom 11. bis 13. Oktober 2000 wird er mit Unterstützung seiner Europäischen Kommission gegen Rassismus und Intoleranz (ECRI) eine Europäische Konferenz gegen Rassismus zur Vorbereitung der Weltkonferenz ausrichten.

- Die Weltkonferenz gegen Rassismus wird im Jahr 2001 als Höhepunkt der 3. Dekade der Vereinten Nationen zur Bekämpfung von Rassismus und Rassen Diskriminierung in Südafrika zusammentreten. Ziel der Dekade und der Konferenz ist es, die Aufmerksamkeit der Weltöffentlichkeit auf die weltweite Zunahme rassistisch motivierter Intoleranz, ethnischer Gegensätze und darauf aufbauender Gewalt zu lenken und Strategien zur Bekämpfung dieser Erscheinungen auf internationaler, regionaler und nationaler Ebene zu entwickeln. Die Bundesregierung beteiligt sich aktiv an den Vorbereitungen zu der Europäischen Konferenz wie auch der Weltkonferenz. Sie hat insbesondere ein Auge darauf, dass Nichtregierungsorganisationen angemessen an beiden Konferenzen beteiligt werden.

In allen Staaten ist die Auseinandersetzung mit Rassismus und Fremdenfeindlichkeit eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe. Die Bundesregierung setzt den im Rahmen des „Europäischen Jahres gegen Rassismus“ (1997) intensivierten Dialog zwischen Regierung und Nichtregierungsorganisationen fort. Ein entsprechender gegenseitiger Informations- und Erfahrungsaustausch findet vor allem in dem im März 1998 konstituierten „Forum gegen Rassismus“ statt. Das von der Bundesregierung initiierte „Bündnis für Demokratie und Toleranz – gegen Extremismus und Gewalt“ zielt auf eine stärkere Einbindung der gesellschaftlich relevanten Kräfte – Familien, Schulen, Kirchen, Sportverbände, Gewerkschaften, Arbeitgeber etc. – ab. Die Öffentlichkeit soll hinsichtlich dieser Themen möglichst umfassend informiert, mobilisiert und sensibilisiert werden, wobei neben dem Aufklärungsaspekt vor allem auch der Wertbildungsaspekt im Vordergrund steht.

Zentrales Mittel der Auseinandersetzung mit den Ursachen von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit ist die umfangreiche Aufklärungsarbeit der Bundesregierung, die sich in Form und Inhalt an unterschiedliche Zielgruppen richtet. Die präventiven Maßnahmen der Bundesregierung, das entschlossene Vorgehen der Polizei und konsequente Strafverfolgung haben dazu geführt, dass 1999 die Zahl der bekannt gewordenen Straftaten mit rechtsextremistischem Hintergrund im Vergleich zum Vorjahr von 11 049 auf 10 037, also um 9,2 % gesunken ist. Die Zahl der rechtsextremistisch motivierten Gewalttaten ist im gleichen Zeitraum von 708 auf 746 leicht angestiegen. Die Bekämpfung von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit in ihren unterschiedlichen Ausprägungen und Erscheinungsformen muss gleichwohl auch zukünftig eine wichtige Aufgabe bleiben, die die Bundesregierung aufmerksam und beharrlich verfolgt.

Im Rahmen der internationalen Jugendpolitik und Jugendarbeit der Bundesregierung befasst sich eine Vielzahl von Jugendbegegnungen mit Themen, die auf den Abbau und

die Verhinderung von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit abzielen. Anliegen von internationalen Jugendbegegnungen ist es generell, jungen Menschen zu helfen, andere Kulturen und Gesellschaftsordnungen sowie internationale Zusammenhänge kennen zu lernen, sich mit ihnen auseinander zu setzen und die eigene Situation besser zu erkennen sowie ausländische Mitbürgerinnen und Mitbürger besser zu verstehen und ihnen Toleranz entgegenzubringen. Auch eine Reihe von Aktivitäten, die im Rahmen des Programms „Jugend für Europa“ gefördert werden, setzen sich mit Fragen von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit auseinander.

Das internationale Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form der Rassendiskriminierung, dem Deutschland am 15. Mai 1969 beigetreten ist, verpflichtet die Bundesregierung, dem Ausschuss der Vereinten Nationen für die Beseitigung der Rassendiskriminierung alle zwei Jahre einen Bericht über alle zur Umsetzung des Übereinkommens getroffenen nationalen Maßnahmen vorzulegen. Der jüngste dieser Berichte kann unter der Internetadresse <http://www.bmj.bund.de> eingesehen werden.

## ■ Schutz der Menschenrechte von Frauen

### Bekämpfung von Frauenhandel

Frauenhandel muss als Teil der international agierenden organisierten Kriminalität auch grenzübergreifend bekämpft werden. Dies ist einhellige Auffassung sowohl innerhalb der EU, als auch im Europarat und bei den Vereinten Nationen. Zur entsprechenden Bekämpfung arbeiten daher nicht nur die Strafverfolgungsbehörden zusammen (INTERPOL, EUROPOL), sondern es entstehen immer mehr internationale Vernetzungen und Kooperationsbündnisse auch in anderen Bereichen, die u. a. durch die EU und ihre Programme maßgeblich gefördert werden.

1998/99 war die Bundesregierung zusammen mit Russland, Estland, Dänemark, Schweden und Finnland an einem EU-Projekt beteiligt, in dessen Rahmen ein Netzwerk zwischen den zuständigen Behörden und NROen, die sich in den einzelnen Ländern mit der Beobachtung, Analyse und Bekämpfung des Frauenhandels und der Opferbetreuung befassen, aufgebaut wurde.

International wird zurzeit an der Erstellung von speziellen Instrumenten und Vereinbarungen zur Bekämpfung des Menschenhandels gearbeitet. Hierzu gehört die Vorbereitung eines Zusatzprotokolls zu Menschenhandel, insbesondere Frauen- und Kinderhandel, zur geplanten Konvention zur Bekämpfung organisierter Kriminalität, ferner die Diskussion einer Empfehlung zur Bekämpfung des Menschenhandels auf der Ebene des Europarats.

Die Bundesregierung wurde mehrfach gebeten, ihre nationalen Maßnahmen zur Bekämpfung des Menschenhandels zu erläutern. Im Rahmen der G8, die das Thema Menschenhandel in ihrer Lyon-Gruppe behandelt, hat sie ihr Kooperationskonzept zwischen Polizei und Fachberatungsstellen zum speziellen Zeugenschutz bei Opfern von Menschenhandel vorgestellt. Dem UN-Ausschuss für die Beseitigung der Diskriminierung der Frau lag ein NRO-Schattenbericht zum deutschen Staatenbericht ausschließlich zum Thema Frauenhandel vor, der zu entsprechenden Rückfragen des Ausschusses anlässlich der Präsentation der Bundesregierung am 2. Februar 2000 führte.

Die Bundesregierung verfolgt bei der Bekämpfung des Frauenhandels eine Konzeption, die einerseits die Prävention und andererseits sowohl die Strafverfolgung der Täter als auch die Betreuung und den Schutz der Opfer zum Ziel hat. Für die überwiegend ausländischen Opfer, die im Strafprozess als Zeuginnen zur Verfügung stehen, geht es dabei um Fragen des Bleiberechts, der Aufnahme in spezielle Zeuginnenschutzprogramme, um Unterbringung und Unterhalt, Prozessbegleitung, medizinische und psychologische Betreuung, um den Schutz ihrer Familien im Heimatland vor Repressalien seitens der Menschenhändler sowie um Reintegrationsprogramme.

Zur Verbesserung und Erweiterung der hiermit zusammenhängenden ausländerrechtlichen, polizeilichen, justiziellen und opferbetreuenden Maßnahmen, die die Zuständigkeit verschiedener Bundes- und Länderstellen betreffen, trifft sich regelmäßig die bundesweite Arbeitsgruppe Frauenhandel unter der Leitung des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ). In dieser Arbeitsgruppe wurde u. a. ein Kooperationskonzept zum Schutz und zur speziellen Betreuung von Opfern von Frauenhandel entwickelt. Ferner wurden nach entsprechenden Beratungen in der Arbeitsgruppe die Verwaltungsvorschriften zum Ausländergesetz um opferschützende Regelungen erweitert und das REAG-Programm der Bundesregierung auf Opfer von Frauenhandel und Zwangsprostitution ausgedehnt.

Weiter gibt es in Deutschland derzeit über 25 Beratungsstellen, an die sich Zwangsprostituierte und gehandelte Frauen wenden können. Die Beratungsstellen werden zum Teil durch die Bundesländer finanziell gefördert. Sie kooperieren sowohl untereinander als auch mit den NROen in den Herkunftsländern der Opfer. Die deutsche Vernetzungsstelle wird aus Mitteln des BMFSFJ finanziert. Das BMFSFJ fördert ferner in sechs Beratungsstellen für ausländische Frauen und Zwangsprostituierte die Beratung von Frauen aus Mittel- und Osteuropa. Auch aus Mitteln des BMZ werden private Träger bei ihrer Arbeit gegen den Frauenhandel unterstützt, z. B. die Organisation Solwodi e.V.

Die Bundesregierung hat Aufklärungsbroschüren für Frauen, die eine Ausreise nach Deutschland planen, in zwölf Sprachen erstellen lassen. Die Broschüren werden in den Herkunftsländern über deutsche Auslandsvertretungen sowie über einheimische NROen verteilt.

### **Förderung von Frauenrechten im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit**

Auf der Pekingener Weltfrauenkonferenz hatte die Bundesregierung zugesagt, im Rahmen ihrer Entwicklungszusammenarbeit für die rechts- und sozialpolitische Beratung unter besonderer Berücksichtigung der Interessen von Frauen in Entwicklungsländern 40 Mio. US \$ bis zum Jahr 2000 bereitzustellen. Dies wird derzeit umgesetzt: So werden z. B. öffentliche Stellen beraten, die ihr Rechtssystem im Sinne der Gleichberechtigung der Geschlechter modernisieren wollen, und lokale Frauenzusammenschlüsse, nationale NROen und regionale Frauennetzwerke vor allem in Afrika und Lateinamerika bei ihrer Lobby- und Aufklärungsarbeit durch einen Fonds bezuschusst. Die Unterstützung konzentriert sich auf die Bereiche Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen, politische Partizipation von Frauen sowie Rechtsberatung für Frauen.

#### **Beispiel: Frauenfilm-Projekt gegen häusliche Gewalt in Lesotho:**

In Lesotho drehte eine dortige Frauengruppe aus deutschen EZ-Mitteln und mit Unterstützung einer professionellen Filmemacherin einen Film über häusliche Gewalt, wobei Produzentinnen und Darstellerinnen Frauen waren, die selbst Opfer häuslicher Gewalt geworden waren. In ihrem Film klärt die Frauengruppe die Zuschauerinnen und Zuschauer über die verfassungsmäßigen Rechte sowie über Beratungs- und Unterstützungsmöglichkeiten von Opfern ländlicher Gewalt auf.

#### **Beispiel: Rechtsberatungsprojekt in Namibia:**

In Namibia beraten zwei deutsche Juristen Parlament und Regierung bei Gesetzesreformen zur Gleichstellung im Sinne der neuen Verfassung. Dabei ist es gelungen, das Personenstandsrecht so zu novellieren, dass namibische Frauen endlich selbst Geschäfte abschließen können. Zuvor mussten sie sich von einem männlichen Familienmitglied vertreten lassen.

Für die entwicklungspolitische finanzielle Zusammenarbeit wurden im Haushaltsgesetz von 1999 neue, frauenspezifische Sonderkonditionen eingeführt: Maßnahmen, die der Verbesserung der gesellschaftlichen Stellung von Frauen dienen, können nun in allen Partnerländern nicht nur durch Kredite, sondern auch durch Zuschüsse gefördert werden.

## Frauenrechte im Bereich Gesundheit

Während der EU-Ratspräsidentschaft hat Deutschland in der Frauenrechtskommission der Vereinten Nationen die Verhandlungen über die Umsetzung des am meisten umstrittenen Kapitels der Pekinger Aktionsplattform zum Thema Frauen und Gesundheit erfolgreich abgeschlossen. Das Abschlussdokument bestätigt die Aktionsplattform von Peking, insbesondere das Recht der Frauen auf eigene Entscheidungen über ihre Sexualität, ohne die Formulierungen der Aktionsplattform zu wiederholen und geht in einzelnen Punkten darüber hinaus. Betont wird u. a. die Notwendigkeit der Stärkung der Frauenrechte in allen Bereichen der Gesellschaft als Voraussetzung zur Verbesserung der gesundheitlichen Situation aller Frauen.

### Beispiel: Gesundheits- und Familienplanungsprojekt in Burkina Faso

Im Rahmen der deutschen Entwicklungszusammenarbeit fördert die Bundesregierung folgendes Gesundheits- und Familienplanungsprojekt in Burkina Faso: In zwei ländlichen Regionen mit ca. zwei Millionen Menschen im Westen des Landes (Dedougou und Gaoua) werden die Beratungsdienste der staatlichen Familienplanungseinrichtungen unterstützt. Zur Schulung von Ärzten und des medizinischen Hilfspersonals gibt es gezielte Informationskampagnen über Verhütungsmöglichkeiten. Neben der medizinischen Aufklärung werden insbesondere auch die Rollen und Pflichten von Männern und Frauen hinsichtlich ihrer Stellung in der Gesellschaft diskutiert. Besondere Betonung liegt auf den Rechten der Frau.

Eine weitere wichtige Aufgabe dieses Projekts ist die Aufklärung über gesundheitliche und psychische Risiken und Folgen, die Frauen und Mädchen durch die weibliche Genitalverstümmelung für diese entstehen.

### Beispiel: Projekt zum Thema reproduktive Gesundheit in Kolumbien

Ziel des seit September 1997 laufenden Projektes ist es, das kolumbianische Gesundheitsministerium, seine dezentralisierten Behörden, öffentliche Gesundheitseinrichtungen, mehrere kolumbianische Universitäten sowie ausgewählte NROen und Jugendgruppen zu qualifizieren, Programmangebote in reproduktiver Gesundheit, insbesondere für Jugendliche in Bogotá, Cucuta und Cali zu entwickeln und durchzuführen.

Internetadressen zu Menschenrechten von Frauen:

#### Frauenfragen:

<http://www.un.org/womenwatch>

**Abteilung für Frauenfragen der Vereinten Nationen (United Nations Division for the Advancement of Women /DAW):**

<http://www.un.org/womenwatch/daw>

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

<http://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw>

**Frauenrechtskommission der Vereinten Nationen:** <http://www.un.org/womenwatch/daw/csw>

## ■ Ausbau und Schutz der Rechte des Kindes

Das grundlegende internationale Rechtsinstrument zum Schutz der Rechte des Kindes, die im Jahre 1989 von der Generalversammlung der Vereinten Nationen verabschiedete und 1990 in Kraft getretene UN-Konvention über die Rechte des Kindes, ist inzwischen von 191 Staaten ratifiziert worden und stellt damit das meistratifizierte Menschenrechtsinstrument überhaupt dar. Die Umsetzung der Konvention wird zum einen vom entsprechenden Ausschuss (Kinderrechtsausschuss, s. o. Kap. 4) anlässlich der Prüfung der Staatenberichte überwacht, gleichzeitig gibt es in vielen Staaten aktive „Nationale Koalitionen“ von NROen, die sich die Förderung der in der Konvention niedergelegten Rechte zum Ziel gesetzt haben. UNICEF, dem Kinderhilfswerk der Vereinten Nationen, kommt bei der Umsetzung der Konvention in vielen Ländern eine Schlüsselrolle zu: Über einen auf Rechtsansprüche gegründeten Programmansatz (rights based approach) versucht die Organisation systematisch, in den Programmländern in solchen Bereichen zu intervenieren, wo die größten Defizite bei der Umsetzung der Rechte der Konvention festzustellen sind. Hierbei arbeitet UNICEF wiederum eng mit dem Kinderrechtsausschuss zusammen. Der ehemalige Sonderberichterstatter der Menschenrechtskommission, Vitit Muntarbhorn (Thailand) hat 1998 in einer UNICEF-Studie, die die Rechtsverhältnisse auf diesem Gebiet in verschiedenen europäischen Ländern vergleicht, der nationalen deutschen Gesetzgebung und ihrer Umsetzung Vorbildcharakter bescheinigt.

## Schutz vor sexueller Ausbeutung

Im August 1996 fand in Stockholm ein Weltkongress gegen die gewerbsmäßige sexuelle Ausbeutung von Kindern statt. Dieser Konferenz gelang es zum ersten Mal, ein bis dahin oft tabuisiertes Thema ins Rampenlicht der internationalen Öffentlichkeit zu rücken. Die Veranstaltung schloss mit der Verabschiedung eines internationalen Aktionsprogramms ab, dessen Schwerpunkte zum einen die Aufforderung zu nationalen Maßnahmen in den Bereichen Gesetzgebung, Strafverfolgung, Aufklärung und Prävention und zum anderen ein Appell zu verstärkter internationaler Zusammenarbeit waren. Auf deutsche Initiative hin fand zwei Jahre später, am 27./28. April 1998 im Rahmen des Europarats eine europäische Regionalkonferenz zur Umsetzung des Aktionsplans des Stockholmer

Kongresses gegen den sexuellen Missbrauch von Kindern statt. Diese weltweit erste regionale Nachfolgeveranstaltung diente dem Erfahrungs- und Informationsaustausch über die seit Stockholm in Europa ergriffenen Maßnahmen. Dabei wurde auch die umfangreiche nationale Nachbereitung der Stockholmer Konferenz in Deutschland, das „Arbeitsprogramm der Bundesregierung gegen Kindesmissbrauch, Kinderpornographie und Sextourismus“ (Juli 1997, Addendum vom April 1998) präsentiert.

Ein zweites (s. o. Kap. 3) Zusatzprotokoll zur Kinderkonvention soll sich mit sexueller Ausbeutung, Kinderhandel und Kinderpornographie beschäftigen. Schon Art. 34 der Kinderrechtskonvention sieht vor, dass Vertragsstaaten alle geeigneten Maßnahmen treffen sollen, um zu verhindern, dass Kinder zur Beteiligung an rechtswidrigen sexuellen Handlungen verleitet oder gezwungen oder für die Prostitution oder andere rechtswidrige sexuelle Praktiken oder für pornographische Darbietungen oder Darstellungen ausgebeutet werden. Das Zusatzprotokoll soll darüber hinaus die Strafbarkeit der sexuellen Ausbeutung sowie die internationale Kooperation bei Strafverfolgung und Bekämpfung dieser Praktiken verpflichtend machen. Die Bundesregierung setzt sich bei der Aushandlung dieses Zusatzprotokolls mit einer Reihe eigener Vorschläge für die Erreichung obengenannter Ziele ein.

National sind die Ziele, die mit einem solchen Zusatzprotokoll verfolgt werden, bereits weitgehend umgesetzt: Durch das am 1. April 1998 in Kraft getretene Sechste Gesetz zur Reform des Strafrechts wurden erweiterte Möglichkeiten geschaffen, die Strafverfolgung von Deutschen zu verbessern, die Kinder im Ausland sexuell missbrauchen.

Das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend hat u. a. in einem Kooperationsprojekt mit Terre des hommes und der Europäischen Kommission einen „Inflight-Spot gegen Kinderprostitution im Tourismus“ erstellen lassen, der Reisenden auf Interkontinentalflügen verschiedener Luftfahrtgesellschaften gezeigt wird. Der kurze Informationsfilm zum Kampf gegen Kindersex-tourismus macht auf das Problem aufmerksam und appelliert an die Verantwortung des Einzelnen. Der Spot soll zudem mögliche Täter abschrecken. Auch die europäischen Jugendministerinnen und -minister wurden um Unterstützung gebeten, damit dieser Film in den anderen europäischen Ländern Verbreitung findet und damit die Präventions- und Aufklärungsmaßnahmen verstärkt werden. Zahlreiche öffentlich-rechtliche und private Fernsehsender haben sich bereit erklärt, eine deutsche Version des Inflight-Spots zu senden.

Die Bundesregierung beteiligt sich am internationalen Dialog zu Fragen der sexuellen Ausbeutung auch im Rahmen

der ASEM und des Ostseerates, wo sie an Projekten der praktischen Zusammenarbeit mitwirkt.

#### **Einige Projektbeispiele:**

Ziel des im Rahmen der entwicklungspolitischen Zusammenarbeit aus Bundesmitteln geförderten, auf drei Jahre angelegten **Programms „Kinderrechte 2000“** ist es, die Umsetzung der Kinderrechtskonvention in Ländern Lateinamerikas und der Karibik zu fördern. Die Förderung konzentriert sich auf die Umsetzung der Kinderrechtskonvention in nationales Recht sowie die Qualifizierung der mit Kinder- und Jugendfragen befassten Institutionen. So werden z. B. in **Guatemala** Workshops durchgeführt, um Richter, Sozialarbeiter und Justizpersonal mit dem neuen „Kindergesetzbuch“ vertraut zu machen. In **Peru** werden Pilotprojekte durchgeführt mit dem Ziel, Kinderarbeit in gefährlichen Goldminen abzuschaffen und verbesserte Grundbildungsangebote zu fördern. Ebenfalls in **Peru** werden Fortbildungsprogramme für Jugendrichter durchgeführt. In der **Dominikanischen Republik**, in der 1995 ein neues Kindergesetzbuch verabschiedet wurde, werden Ausbildungsprogramme durchgeführt, die die politische Umsetzung des Gesetzbuchs fördern.

#### **Kinder in bewaffneten Konflikten (s. o. Kap. 3)**

Eine der verbliebenen Lücken des internationalen Menschenrechtsschutzes ist die Frage des Mindestalters für die Teilnahme an bewaffneten Konflikten. Die Bundesregierung hat sich aktiv an den Verhandlungen der Arbeitsgruppe zu einem Zusatzprotokoll zur Kinderrechtskonvention in Genf beteiligt und versucht, in ihrer Rolle als Gastgeberin bei der europäischen Regionalkonferenz (s. o. Kap. 3) dem Verhandlungsprozess neue Impulse zu vermitteln.

#### **Wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte von Kindern**

##### **Stärkung der sozialen und kulturellen Rechte von Kindern:**

##### **Projekt der deutschen Entwicklungszusammenarbeit in Costa Rica zur Betreuung von Kinderprostituierten**

In Costa Rica wird mit deutschen EZ-Mitteln und in Zusammenarbeit mit dem costa-ricanischen Erziehungsministerium ein Projekt zur Betreuung von Kinderprostituierten und zur Prävention in sozialen Brennpunkten der Hauptstadt San José gefördert: Familien, deren Kinder bereits der Prostitution nachgehen, bzw. davon latent bedroht sind, werden über die Gefahren der Kinderprostitution aufgeklärt. In Zusammenarbeit

mit dem costa-ricanischen Erziehungsministerium wird die Integration der betroffenen Kinder in das Schulsystem angestrebt, u. a. durch gezielten Nachhilfeunterricht. Außerdem werden die Kinder medizinisch betreut und erhalten Gesundheitsaufklärung in Workshops zu Themen wie Drogenabhängigkeit und -prävention, Schwangerschaftsverhütung, Geschlechtskrankheiten und sexuellen Missbrauch. Darüber hinaus wird durch Freizeitangebote wie Kunst und Basteln die normale Entwicklung der Kinder gefördert.

Den wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechten der Kinder, die Gewährleistungscharakter haben, ist bisher eher wenig Aufmerksamkeit gewidmet worden. Auf der 54. Menschenrechtskonferenz (1998) war die deutsche Delegation maßgeblich an der Schaffung des Mandats einer Sonderberichterstatlerin für wirtschaftliche, kulturelle und soziale Rechte beteiligt. Ihre Arbeit soll sich in einer ersten Phase auf das Recht auf Bildung und Erziehung konzentrieren. Hiervon sind wichtige Erkenntnisse und Anstöße in einem Gebiet zu erhoffen, das für Kinder eines der elementarsten und wichtigsten Rechte überhaupt darstellt.

Die deutsche Delegation hat als EU-Präsidentschaft auf der 55. MRK die EU-Resolution über die Rechte des Kindes erarbeitet und die EU-Erklärung zum Tagesordnungspunkt Kinderrechte abgegeben. Dabei wurden insbesondere die Themen Kindergesundheit sowie Kinder und Medien aufgegriffen. Die Resolution wurde einstimmig verabschiedet und von einer großen Anzahl von Staaten miteingebracht, was den breiten internationalen Konsens in diesem Bereich widerspiegelt.

### **Bemühungen um Eindämmung der Kinderarbeit**

Das auf deutsche Initiative zustande gekommene **Internationale Programm zur Beseitigung der Kinderarbeit (IPEC)** der Internationalen Arbeitsorganisation (IAO) konnte, da weitere Geberländer es unterstützen, verstärkt fortgeführt werden. Die Bundesregierung hat für dieses Programm aus BMZ-Mitteln insgesamt 100 Mio. DM zugesagt. Deutschland bleibt neben den USA der größte Geber. IPEC führt derzeit in rd. 60 Ländern Programme durch; in weiteren Ländern sind Vorbereitungsarbeiten angelaufen. Einer der Schwerpunkte der IPEC-Aktivitäten besteht darin, Kindern, die gearbeitet haben, eine Schul- und Berufsausbildung zu vermitteln. Weitere Aspekte sind die Durchsetzung der Kinderschutzrechte durch Schulung von Arbeitsinspektoren und einkommensschaffende Maßnahmen für die Familien.

Die Internationale Arbeitskonferenz hat auf ihrer 87. Tagung im Juni 1999 ein Übereinkommen (mit ergänzender Empfehlung) betreffend das Verbot und unverzügliche Maßnahmen zur Beseitigung der schlimmsten Formen der

Kinderarbeit ohne Gegenstimmen und Enthaltung angenommen. Die Bundesregierung hat sich intensiv an den Vorarbeiten und an der Ausarbeitung des neuen Übereinkommens beteiligt und sich dabei teilweise erfolgreich bemüht, die im einstimmigen Beschluss des Deutschen Bundestages vom 4. Mai 1999 enthaltenen Forderungen zum Übereinkommen umzusetzen (vgl. Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der CDU/CSU-Fraktion – BT-Drucksache 14/1356 – vom 21. Juli 1999 – Drucksache 14/1444).

#### Internetadressen zu Kinderrechten:

##### **Kinderhilfswerk der Vereinten Nationen**

**UNICEF:** <http://www.unicef.org>

davon deutsche Version: <http://www.unicef.de>

**Terres des Hommes:** [www.tdh.de](http://www.tdh.de)

**Coalition to Stop the Use of Child soldiers:**

[www.child-soldiers.org](http://www.child-soldiers.org)

**Sonderbeauftragter des Generalsekretärs für**

**Kinder und bewaffnete Konflikte,**

**Olara Otunnu:** [www.un.org/special-rep/](http://www.un.org/special-rep/children-armed-conflict)

[children-armed-conflict](http://www.un.org/special-rep/children-armed-conflict)

**Defence for Children International:**

[www.childhub.ch/webpub/dcihome](http://www.childhub.ch/webpub/dcihome)

**Center for Europe's Children:**

[www.eurochild.gla.ac.uk](http://www.eurochild.gla.ac.uk)

### **■ Rüstungsexportkontrolle und Menschenrechte**

Bei Entscheidungen der Bundesregierung über den Export von Rüstungsgütern und von Gütern mit doppeltem Verwendungszweck, die militärisch genutzt werden sollen, ist die Situation der Menschenrechte im Empfängerland ein wesentliches Prüfungskriterium.

Die „Politischen Grundsätze für den Export von Kriegswaffen und sonstigen Rüstungsgütern“ in der Fassung vom 19. Januar 2000, die maßgebliche Richtlinie für die Anwendung der einschlägigen gesetzlichen Bestimmungen in der Praxis, schreiben die Beachtung der Menschenrechte jetzt auch ausdrücklich als Ziel der deutschen Rüstungsexportkontrollpolitik fest. Zur Beurteilung der Menschenrechtssituation kommt es vor allem darauf an, ob das Empfängerland eine rechtsstaatliche Struktur besitzt und ob demokratische Grundprinzipien beachtet werden, z. B. das Verbot von Folter und Misshandlung. Kommen die beteiligten Behörden nach sorgfältiger Prüfung zu dem Ergebnis, dass hinreichender Verdacht besteht, dass das Rüstungsgut (Waffen, Munition, besonders konstruierte Fahrzeuge, aber auch z. B. Software) vom Empfänger zu fortdauernden oder systematischen Menschenrechtsverletzungen missbraucht wird, so wird die Ausfuhr regelmäßig nicht genehmigt.

Die Bundesregierung wird gemäß den neuen Grundsätzen in Zukunft dem Deutschen Bundestag jährlich einen Rüstungsexportbericht vorlegen, der diese Fragen behandelt. Über diese nationalen Vorgaben hinaus hat sich die Bundesregierung durch die Annahme des EU-Verhaltenskodex für Rüstungsexporte vom 8. Juni 1998 – wie die übrigen Partner – im europäischen Rahmen verpflichtet, neben einer Reihe anderer Kriterien auch das Menschenrechtskriterium als unverzichtbare Voraussetzung für die Genehmigung von Rüstungsexporten zu prüfen. Der Verhaltenskodex sieht vor, dass eine Ausfuhrgenehmigung dann zu versagen ist, „wenn eindeutig das Risiko besteht, dass das zur Ausfuhr bestimmte Gerät zur internen Repression benutzt werden könnte.“ Lehnt ein EU-Partner eine beantragte Ausfuhr, z. B. wegen befürchteter Verwendung zur internen Repression, ab, so sind die anderen Staaten verpflichtet, den ablehnenden Partner zu konsultieren, bevor sie über ein im Wesentlichen gleichartiges Geschäft positiv entscheiden.

Ausgehend von diesen Vorgaben müssen Entscheidungen über den Export von Rüstungsgütern auf genauer Kenntnis der Verhältnisse im Empfängerland beruhen, unter Einbeziehung von Feststellungen von internationalen Organisationen wie der UN; der OSZE oder der EU. Auch Einschätzungen von internationalen Menschenrechtsorganisationen werden berücksichtigt. Dabei sind häufig schwierige Abwägungen notwendig. Einerseits bestehen berechnete Interessen des Empfängers, angemessene Mittel für die Landesverteidigung gemäß Artikel 51 der UN-Charta, für seine Verpflichtungen in der NATO und anderen internationalen Organisationen oder die Bekämpfung von Verbrechen oder Terrorismus zu erhalten. Andererseits besteht die Gefahr, dass die gelieferte Ware aggressiv bzw. repressiv gegen die eigene Bevölkerung eingesetzt wird.

## ■ Menschenrechte und Wirtschaft

Auf Einladung des Beauftragten für Menschenrechte und Humanitäre Hilfe im Auswärtigen Amt (s. o. Kap. 2) fanden im Rahmen des neugegründeten „Forums Globale Fragen“ des Auswärtigen Amtes Gespräche über die Möglichkeiten von Unternehmen statt, durch den Schutz der Rechte des Einzelnen in ihrem Bereich auf die Gesamtentwicklung der Menschenrechtssituation Einfluss zu nehmen. Als erstes konkretes Ergebnis der Gespräche wurde am 7. Oktober 1999 die Errichtung eines **Vierseitigen Arbeitskreises Wirtschaft und Menschenrechte** unter Beteiligung der Regierung, der Wirtschaft, der Gewerkschaften und der Menschenrechtsorganisationen ins Leben gerufen. Der Arbeitskreis hat die Aufgabe, eine Bestandsaufnahme bestehender Regelungen und Selbstverpflichtungen in diesem Bereich und Vorschläge für deren Fortentwicklung zu erarbeiten.

### **Menschenrechte und Wirtschaftsinteressen – Thesen des Beauftragten für Menschenrechte und Humanitäre Hilfe**

1. Menschenrechte und Wirtschaftsinteressen sind kein notwendiger Gegensatz. Im Gegenteil liegen die Wahrung der Würde des Individuums, der politische und soziale Ausgleich als Grundlage staatlicher Stabilität sowie die Einhaltung der Grundsätze „guter Regierungsführung“ im menschenrechtlichen wie im wohlverstandenen Unternehmensinteresse.
2. Schutz und Förderung der Menschenrechte sind vorrangig eine staatliche Aufgabe. Zur Schutzpflicht des Staates gehört allerdings auch, andere Akteure, insbesondere auch Wirtschaftsunternehmen, zu menschenrechtskonformem Verhalten anzuhalten. Gemeinwohl- und Eigeninteresse verlangen, dass diese die Grundsätze der Humanität auch als ihr eigenes Anliegen verstehen.
3. Im Spannungsfeld zwischen Wirtschafts- und Menschenrechtsinteressen geht es vor allem um die politischen, sozialen, Teilhabe- und Nichtdiskriminierungsrechte, die in den Menschenrechtskonventionen der Vereinten Nationen sowie den wichtigsten Konventionen der Internationalen Arbeitsorganisation enthalten sind.
4. Der Globalisierungsprozess und der damit einhergehende verschärfte Wettbewerbsdruck haben unmittelbare Auswirkungen auf die Durchsetzung menschenrechtlicher Standards. Der Generalsekretär der Vereinten Nationen Kofi Annan hat zu Recht gefordert, diese Gefahren durch ein Netz weltumspannender gemeinsamer Wertvorstellungen einzufangen. Der zu beobachtende weltweite Bewusstseinswandel lässt dies als realistisches Ziel erscheinen.
5. Es ist an der Zeit, dass alle Beteiligten – Politik, Wirtschaft, Gewerkschaften, Zivilgesellschaft – es in voller Verantwortung für ihre jeweiligen Einwirkungsmöglichkeiten als gemeinsame Aufgabe betrachten, diesen Prozess der Bewusstseinsbildung zu fördern und durch praktische Maßnahmen, ggf. auch selbstregulierende („Verhaltenskodizes“) oder normative Ansätze, fortzuentwickeln. Dabei sind angemessene Formen des Monitoring unverzichtbar.
6. Es erscheint sinnvoll, mit gemeinsamen Bemühungen auf nationaler Ebene zu beginnen. Jedoch muss – eingedenk der engen Verflechtung der Weltwirtschaft – von Anfang an der Blick auf den europäischen und weltweiten Horizont gerichtet bleiben.

## ■ Recht auf Entwicklung

Das Recht auf Entwicklung beinhaltet nach Ansicht der Bundesregierung ein politisches Konzept, das

- Entwicklung, über ihre rein wirtschaftliche Dimension hinaus, als einen Prozess definiert, in dem alle Menschenrechte geachtet werden müssen,
- den Menschen zum zentralen Subjekt des Entwicklungsprozesses macht und
- die Verantwortlichkeit der Staaten für die Behebung sowohl der internen als der externen Entwicklungshindernisse betont.

Dieser integrative Ansatz lenkt den Blick sowohl auf die zur Verwirklichung des Rechts auf Entwicklung nötige Staatensolidarität wie auch auf die humane und menschenrechtliche Dimension des Entwicklungsprozesses und die Verantwortlichkeit eines jeden Landes für seinen eigenen Entwicklungsprozess. Teile dieser Verantwortlichkeit sind auch die Aufstellung und Umsetzung kohärenter nationaler Politiken, gute Regierungsführung (*good governance*) und Partizipation. Besonders bemerkenswert ist, dass dieser integrative Ansatz mittlerweile auch in die Strategien internationaler und multilateraler Entwicklungs- und Finanzinstitutionen Eingang gefunden hat.

In schwierigen Verhandlungen, an denen die Bundesregierung sich maßgeblich und konsensbildend beteiligt hatte, schuf die 54. Menschenrechtskonferenz (1998) einen doppelten Mechanismus, bestehend aus einer Arbeitsgruppe von Regierungsvertretern und einem unabhängigen Experten (Prof. Sengupta, Indien), um konzeptionelle Fragen des Rechts auf Entwicklung weiter zu erörtern und praktische Anregungen für die Umsetzung des Rechts auf Entwicklung auszuarbeiten. Es steht zu hoffen, dass durch die Schaffung dieser Mechanismen eine gewisse Versachlichung in die – bislang meist sehr politisierten – Verhandlungen in MRK und UN-Generalversammlung gebracht wird.

## ■ Weitere Themen der Menschenrechtspolitik der Bundesregierung

### Schutz der Religionsfreiheit

Das Recht auf Religionsfreiheit gehört zu den zentralen Forderungen aller grundlegenden Menschenrechtsdokumente. Das Eintreten für Religionsfreiheit weltweit ist fester und wichtiger Bestandteil der Menschenrechtspolitik der Bundesregierung in ihren auswärtigen Beziehungen. Sowohl in den bilateralen Beziehungen als auch in den multilateralen Foren wie den Vereinten Nationen, dem Europarat oder der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa setzt sich Deutschland für die Gewährung des Rechts auf freie Ausübung der Religion und gegen Diskriminierung aufgrund von Religionszugehörigkeit ein.

Voraussetzung für die Glaubwürdigkeit des Eintretens für Religionsfreiheit weltweit ist es, sich in gleicher Weise und in gleicher Intensität für die Glaubensfreiheit aller Religionen und religiösen Gruppen und für die Opfer religiöser Verfolgung und Diskriminierung unabhängig von ihrer religiösen Zugehörigkeit einzusetzen. Hieran orientiert sich die Bundesregierung. So gewährt Deutschland den Opfern politischer Verfolgung u. a. wegen ihrer Religionszugehörigkeit Schutz, gleich welcher religiösen Gemeinschaft sie angehören. So haben z. B. muslimische Ahmadis, Aleviten, Baha'is, Christen (katholische, protestantische, syrisch-orthodoxe u. a.); Sikhs und Yeziden in Deutschland Asyl erhalten, wenn sie in ihren Heimatländern wegen ihrer Religionszugehörigkeit politischer Verfolgung ausgesetzt waren (zu Religionsfreiheit in Deutschland siehe Kap. 4: Besuch des Sonderberichterstatters der UN in Deutschland).

Auf internationalen Foren wie der Generalversammlung und der MRK der Vereinten Nationen wird die Religionsfreiheit im Rahmen der Universalität und Unteilbarkeit der Menschenrechte behandelt. Die Bundesregierung unterstützt die seit Jahren von Irland bei der Generalversammlung und der MRK eingebrachte Resolution zu religiöser Intoleranz, die jedwede Nennung einzelner Religionen sorgfältig vermeidet, und tritt einseitiger Instrumentalisierung des Themas Religionsfreiheit entschieden entgegen.

Der Sonderberichterstatter der Vereinten Nationen, Prof. Amor, kommt in seinem an die Mitglieder der Generalversammlung der Vereinten Nationen gerichteten Bericht über die Bekämpfung aller Formen der religiösen Intoleranz und Diskriminierung aufgrund von Religion und Glaube (UN-Dokument A/54/386 v. 23. September 1999) zu dem Ergebnis, dass es im Jahr 1999 weltweit eine Zunahme von religiösem Extremismus gegeben hat, der wiederum zu religiös bedingter Gewalt geführt hat. Urheber und Opfer dieser Gewalt seien in allen Religionen zu finden. Es handele sich zunehmend seltener um staatliche und immer häufiger um nichtstaatliche Akteure in innerstaatlichen Konflikten. Die Ergebnisse des Sonderberichterstatters decken sich im Wesentlichen mit den Erkenntnissen der Bundesregierung aus der Berichterstattung der Auslandsvertretungen (vgl. im Einzelnen Antwort der Bundesregierung auf die Große Anfrage der Abgeordneten Hermann Gröhe u. a. und der Fraktion der CDU/CSU „Verfolgung von Christen in aller Welt“, BT-Drs. 14/2431).

In der Praxis ist das Eintreten Deutschlands und der Bundesregierung für die Freiheit aller Religionen auch durch die christliche Prägung der deutschen und europäischen Geschichte bestimmt. Der durch den christlichen Glauben motivierte persönliche Einsatz zahlreicher Menschen in Deutschland für die Menschenrechte und insbesondere für andernorts bedrängte Glaubensbrüder und -schwestern, die vielfältigen Kontakte von kirchlichen Gruppen mit christlichen Gemeinden im Ausland und das Wissen über

deren mancherorts schwierige Situation und schließlich das große Engagement der deutschen Kirchen für die Menschenrechte und insbesondere für verfolgte oder diskriminierte Christen in aller Welt sieht sich die Bundesregierung gefordert, sich weltweit gerade auch für verfolgte Christen einzusetzen. Dabei sieht sie die bestehenden Kontakte der deutschen Zivilgesellschaft mit christlichen Gemeinden weltweit als einen wichtigen Bestandteil deutschen menschenrechtlichen Engagements. Ein solcher Ansatz tut dem Gedanken der Universalität und Unteilbarkeit der Menschenrechte keinen Abbruch.

### **Unterstützung von Folteropfern**

Menschen, die Folter und Gewalt erfahren haben, brauchen professionelle Hilfe, um die Folgen der unmenschlichen Behandlung verarbeiten zu können. Sie leiden vielfach unter schweren Traumatisierungen, die nur mit professioneller Hilfe und Einfühlungsvermögen behandelt werden können. Das BMFSFJ fördert daher über die Wohlfahrtsverbände die Beratung und Betreuung von Flüchtlingen mit jährlich rd. 4 Mio. DM. Aus diesen Mitteln werden bundesweit auch vier psychosoziale Zentren zur Behandlung von Folteropfern finanziert. Durch diese Hilfen haben die Menschen die Möglichkeit, die gesundheitlichen und psychischen Folgen ihrer Erlebnisse aufzuarbeiten und wieder ein Leben in Würde zu führen.

Durch die Aufnahme der Kosovoflüchtlinge in der Bundesrepublik Deutschland ist auf die Wohlfahrtsverbände und Behandlungszentren ein erheblicher Mehrbedarf an psychosozialer Beratung und Betreuung zugekommen. Diese Menschen, unter ihnen viele Kinder, Frauen, Kranke und Alte, sind gezeichnet durch die tragischen Erlebnisse im Zuge ihrer Vertreibung aus dem Kosovo, die mit brutaler Gewaltanwendung und unmenschlicher Behandlung einherging. Familien sind auseinander gerissen worden und viele haben unmittelbar den Tod von Angehörigen miterlebt. Die Menschen erlebten häufig eine schwere Traumatisierung mit weitreichenden, krank machenden Folgen. Die Mittel des BMFSFJ für die psychosoziale Betreuung und Beratung von Flüchtlingen werden daher in 1999 im Rahmen eines Sonderprogramms um 1,5 Mio. DM auf insgesamt 5,5 Mio. DM aufgestockt.

### **Kein Tabuthema: Menschenrechtsverletzungen an Lesben und Schwulen**

Die Bundesregierung ist sich der Tatsache bewusst, dass die kulturellen und gesellschaftlichen Traditionen der Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen stark divergieren und dass die Vereinten Nationen – ebenso wie die überwiegende Zahl international tätiger NROen – Fragen der Verfolgung und Diskriminierung wegen sexueller Orientierung bislang keinen hohen Stellenwert einräumen. Die Bundesregierung bemüht sich, durch behutsames und schrittweises Vorgehen zur Bildung eines Bewusstseins dafür beizutragen, dass Verfolgung und Diskriminierung von Schwulen und Lesben eine Menschenrechtsverletzung darstellt. Dies geschieht durch Drängen auf konsequente Achtung und Umsetzung bestehender internationaler Normen, durch Stärkung der Durchsetzungsinstrumente der internationalen Menschenrechtsmechanismen sowie durch eine offene Darstellung ihrer Haltung zum Diskriminierungsverbot. Im Verlauf der Menschenrechtsweltkonferenz 1993 gehörte Deutschland neben Australien, Österreich, den Niederlanden und Kanada zu der kleinen Staatengruppe, die zur Frage des Verbots der Diskriminierung aufgrund sexueller Orientierung Stellung genommen hat. Auch bei der Weltfrauenkonferenz in Peking 1995 setzte sich Deutschland für ein Verbot der Diskriminierung aufgrund sexueller Orientierung ein. Reden der Europäischen Union bei der Generalversammlung und der MRK der Vereinten Nationen zu Diskriminierungsfragen schließen seitdem fast regelmäßig auch diesen Aspekt ein. Seit Inkrafttreten des Amsterdamer Vertrages nennt Art. 13 EG-Vertrag die „sexuelle Ausrichtung“ ausdrücklich als unzulässigen Diskriminierungsgrund. Die Bundesregierung hat sich bei der Regierungskonferenz zur Änderung der vertraglichen Grundlagen der Europäischen Union mit Nachdruck für diese Änderung des EG-Vertrags eingesetzt.

#### **Internetadressen zur Situation von Lesben und Schwulen:**

Regionalverband Europa der International Lesbian and Gay Association (ILGA):  
<http://www.steff.suite.dk/ilgaeur.htm>

## KAPITEL 6

### Weiterentwicklung des Menschenrechtsschutzes und Wege zu seiner Durchsetzung

#### Vorbemerkung

Menschenrechtliche Grundvorstellungen – allem voran die Achtung vor der Menschenwürde und die Einsicht in die Schutzbedürftigkeit des Einzelnen gegenüber Gewalt, Willkür und Ausbeutung – lassen sich in den religiösen, philosophischen und staatsrechtlichen Traditionen aller Kontinente und Kulturkreise nachweisen. Das **System menschenrechtlicher Normen und Mechanismen**, so wie es heute regional und international besteht, entstand dagegen im Wesentlichen erst als **Antwort auf die Grausamkeiten des Zweiten Weltkrieges** (26. Juni 1945: **Charta der Vereinten Nationen**, 10. Dezember 1948: **Allgemeine Erklärung der Menschenrechte**).

Nach 1948 kam es zur Bildung des menschenrechtlichen Normensystems und der menschenrechtlichen Mechanismen und Institutionen, und zwar – in parallelen und sich oftmals gegenseitig stimulierenden Prozessen – auf der internationalen wie auf der regionalen Ebene. Dieser Prozess der Verrechtlichung ist, gemeinsam mit dem vor allem ab Ende der 80er-Jahre einsetzenden Trend zur Verknüpfung der Menschenrechtsfrage mit Friedenserhaltung/Konfliktnachsorge und mit der Entwicklungsfrage, die Grundlage dafür, dass Menschenrechte vom moralischen Postulat zu praktischer Politik werden konnten.

Während sich auf der regionalen Ebene **Europa (Europarat, KSZE/OSZE)**, aber auch **Amerika** und **Afrika**, die sich jeweils regionale Menschenrechts Chartas und -mechanismen gaben, als führend beim Schutz und bei der Förderung der Menschenrechte erwiesen, kommt diese Aufgabe weltweit den **Vereinten Nationen** zu.

Im ersten Teil dieses Kapitels wird beschrieben, in welchen Bereichen über weitere Fortschritte im Normierungsbereich noch beraten wird: in Europarat, EU und Vereinten Nationen. Mit zunehmender Ausdifferenzierung des Normensystems wird freilich immer deutlicher, dass die größten Defizite bei der Implementierung der bestehenden Normen bestehen. Der zweite Teil des Kapitels beschreibt daher aktuelle Wege, Menschenrechte umzusetzen bzw. sie in andere Politikbereiche einzubringen.

#### Weiterentwicklung des internationalen menschenrechtlichen Normensystems

##### ■ Europarat

Der Europarat mit seinen mittlerweile 41 Mitgliedstaaten hat sich von Anfang an für die Grundprinzipien der plu-

ralistischen Demokratie, der Menschenrechte und des Rechtsstaates eingesetzt und schuf damit Leitlinien für ein demokratisches Europa. Ein Schwerpunkt seiner Arbeit ist die Weiterentwicklung des Menschenrechtsschutzes sowie die Heranführung der neuen Mitgliedstaaten aus Mittel- und Osteuropa an die europäischen Strukturen. Durch umfangreiche Beratungs- und Unterstützungsprogramme, die teilweise gemeinsam mit der EU und der OSZE durchgeführt werden, fördert der Europarat den demokratischen Reformprozess und die Angleichung der Rechtsstandards in den mittel- und osteuropäischen Ländern.

Zu den inzwischen **170** vom Europarat verabschiedeten **Konventionen** gehören neben der Europäischen Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten (EMRK), dem Europäischen Übereinkommen zur Verhütung von Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe (Antifolter-Konvention) und der Europäischen Sozialcharta (s.o. Kap. 4), das Rahmenabkommen zum Schutz nationaler Minderheiten, die Europäische Charta der Regional- oder Minderheitensprachen und das Menschenrechtsübereinkommen zur Biomedizin.

Deutschland stellte mit der Bundestagsabgeordneten Leni Fischer von 1996–1998 die Präsidentin der Parlamentarischen Versammlung des Europarats. Der Deutsche Hans-Christian Krüger ist als stellvertretender Generalsekretär der zweithöchste Beamte der Organisation. Mit Russland, Italien, Großbritannien und Frankreich gehört Deutschland zu den fünf großen Beitragszahlern, die zusammen knapp zwei Drittel zu dem 290 Mio. DM umfassenden Haushalt (1999) des Europarates beisteuern.

Deutschland übernahm im Anschluss an den „Gipfel des Vereinten Europas“ am 6. November 1997 für ein halbes Jahr den Vorsitz im Ministerkomitee (bis 5. Mai 1998) des Europarats. Besondere Aufmerksamkeit galt der Fortentwicklung der hohen Standards des Europarats beim Menschenrechts- und Minderheitenschutz. So ist am 1. Februar 1998 die Rahmenkonvention zum Schutz nationaler Minderheiten und am 1. März 1998 die Europäische Charta der Regional- oder Minderheitensprachen in Kraft getreten. Die Rahmenkonvention ist von Deutschland am 10. September 1997 und die Charta am 16. September 1998 ratifiziert worden. Ein Meilenstein während des deutschen Vorsitzes war die Ratifikation der europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) durch Russland. Mit der außerdem im Mai 1999 vorgenommenen Ratifikation durch das Neu-Mitglied Georgien haben somit alle 41 Mitgliedstaaten des Europarats die EMRK ratifiziert.

Menschenrechtsverstöße können vor den neuen, einheitlichen ständigen **Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte** gebracht werden, der am 3. November 1998 seine Arbeit aufgenommen hat (s. o. Kap. 4). Ihm gehört jeweils ein Richter pro Mitgliedsland an. Deutscher Richter ist Prof. Dr. Georg Ress, Saarbrücken.

Das **Gesetz zur Europäischen Charta der Regional- oder Minderheitensprachen** (BGBl. 1998 II S.1314ff.) ist am 17. Juli 1998 in Kraft getreten. Mit der Charta werden die in Deutschland traditionell gesprochenen Minderheitensprachen Dänisch, Ober- und Niedersorbisch, Nordfriesisch und Saterfriesisch und das Romanes der deutschen Sinti und Roma sowie die Regionalsprache Niederdeutsch durch konkrete Verpflichtungen des Staates völkerrechtlich verbindlich geschützt. Nach Ratifikation beim Europarat ist die Charta für die Bundesrepublik Deutschland zum 1. Januar 1999 in Kraft getreten.

### Zusatzprotokoll zu Art. 14 EMRK

Das Gebot der Nichtdiskriminierung in Artikel 14 der Europäischen Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten untersagt die Diskriminierung wegen des Geschlechts, der Rasse, der Hautfarbe, der Sprache, der Religion usw. nur hinsichtlich der in der Konvention selbst anerkannten Rechte und Freiheiten. In den Ausschüssen des Europarates wird eine Erweiterung dieser Bestimmung auf alle Fälle von Verletzungen des Gleichheitssatzes diskutiert. Damit würde, wie in der deutschen Rechtsordnung durch Art. 3 GG, ein umfassendes Willkürverbot etabliert. Nach Abschluss der Arbeiten Ende des Jahres 1999 wird sich das Ministerkomitee des Europarats mit dem Projekt befassen.

## ■ EU

Die EU ist eine auf die Grund- und Menschenrechte gestützte Wertegemeinschaft. Dies gilt im „Inneren“ für die Mitgliedstaaten und für die Organe und Institutionen der EU, und nach außen in der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP).

### Grundrechtsschutz in der EU

Der Schutz der Grundrechte gegenüber Rechtsakten der EG wird in erster Linie durch die Rechtsprechung des EuGH gewährleistet, der die Grundrechte in Ausfüllung seines Auftrags zur Wahrung des Rechts bei der Anwendung und Auslegung der Verträge (Art. 220 EG-Vertrag) ungeachtet des Fehlens ausdrücklicher Grundrechtsverbürgungen bereits Ende der Sechzigerjahre als allgemeine Grundsätze des Gemeinschaftsrechts anerkannt hat. Die Spruchpraxis des EuGH wurde durch den Vertrag von Maastricht bestätigt und in ihren Grundzügen vertraglich verankert: Nach Art. 6 Abs. 2 EU-Vertrag achtet die Union die Grundrechte, wie sie in der EMRK gewährleistet sind

und wie sie sich aus den gemeinsamen Verfassungsüberlieferungen der Mitgliedstaaten als allgemeine Grundsätze des Gemeinschaftsrechts ergeben.

Durch den Vertrag von Amsterdam sind die vertraglichen Grundlagen des Grundrechtsschutzes ergänzt und gestärkt worden:

Art. 7 EU-Vertrag sieht einen Sanktionsmechanismus für den Fall vor, dass ein Mitgliedstaat schwerwiegend und anhaltend gegen die Grundsätze des Art. 6 EU-Vertrags verstößt. Der Schutz der Rechte der Unionsbürger wird als Ziel der Union anerkannt (Art. 2, 3. EU-Vertrag). Die EG erhält eine neue Zuständigkeit zur Bekämpfung von Diskriminierungen aus Gründen des Geschlechts, der Rasse, der ethnischen Herkunft, der Religion oder der Weltanschauung, einer Behinderung, des Alters oder der sexuellen Ausrichtung (Art. 13 EG-Vertrag). Die Befugnis der EG für eine aktive Politik zur Gleichstellung von Frauen und Männern wird durch eine Ergänzung des Aufgabenbereichs der EG (Art. 2 EG-Vertrag) und die Möglichkeit, Mindestvorschriften zu erlassen (Art. 141 EG-Vertrag), gestärkt. In Art. 46 Buchstabe d EU-Vertrag wird darüber hinaus ausdrücklich die Befugnis des EuGH zur Grundrechtsprüfung im Rahmen seiner allgemeinen Zuständigkeit anerkannt.

### Deutsche Initiative für eine europäische Grundrechtecharta

Die deutsche Initiative für eine europäische Grundrechtecharta ist ein wichtiges Element für den Einstieg in ein neues, weit reichendes Integrationsprojekt, den Aufbau eines gemeinsamen europäischen Rechtsraums.

Aus der Erklärung der Bundesregierung zu den Ergebnissen der Sondertagung des Europäischen Rates in Tampere am 15./16. Oktober 1999, abgegeben durch den Bundesminister des Auswärtigen im Deutschen Bundestag am 28. Oktober 1999 in Berlin:

*„Zum europäischen Rechtsraum muss eine europäische Grundrechtecharta gehören (...). Die geltenden Grundrechte müssen für den Bürger transparenter und sichtbarer gestaltet werden. Wir versprechen uns von der Grundrechtecharta einen Impuls nicht nur für die Menschenrechte, sondern vor allem auch für die Identität und die Legitimität der EU. Dies ist eine unverzichtbare Grundlage für den weiteren Integrationsprozess. Ohne eine Stärkung des Demokratieprinzips in der EU wird eine weitere Vergemeinschaftung und Vertiefung der Integration sehr schwer werden. Insofern kommt der konkret begonnenen Arbeit an der europäischen Grundrechtecharta eine weit über dieses grundsätzliche Rechtsgebiet hinausgehende integrationspolitische Bedeutung zu.“*

Der Europäische Rat hat in Köln am 3./4. Juni 1999 beschlossen, dass ein Gremium aus Beauftragten der Staats- und Regierungschefs und des Präsidenten der Kommission, 16 Mitgliedern des Europäischen Parlaments und zwei Parlamentsmitgliedern aus jedem Mitgliedstaat bis Dezember 2000 den Entwurf einer Grundrechtecharta ausarbeiten soll. Dabei soll ein möglichst breit angelegter, unionsweiter Dialog entstehen. Das Gremium soll deshalb neben Vertretern des Wirtschafts- und Sozialausschusses und des Ausschusses der Regionen sowie Sachverständigen auch Vertreter gesellschaftlicher Gruppen anhören.

Der von dem Gremium ausgearbeitete Entwurf soll zunächst Grundlage für die Proklamation einer Charta der Grundrechte der EU durch den Rat, das Europäische Parlament und die Kommission sein. Die Bundesregierung strebt als nächsten Schritt die Verankerung der Grundrechtecharta in den Verträgen an. Hierüber besteht jedoch noch kein Konsens unter den Mitgliedstaaten. Der Europäische Rat hat deshalb beschlossen, dass diese Frage zu einem späteren Zeitpunkt geprüft werden soll.

Inhaltlich geht es im Wesentlichen darum, die auf Unionsebene gewährleisteten Grundrechte zu kodifizieren, um ihre Bedeutung und Tragweite für die Unionsbürger sichtbar zu machen. Gemäß Beschluss des Europäischen Rates in Köln soll die Grundrechtecharta die Freiheits- und Gleichheitsrechte sowie die Verfahrensgrundrechte umfassen, wie sie in der Europäischen Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten (EMRK) gewährleistet sind und wie sie sich aus den gemeinsamen Verfassungsüberlieferungen der Mitgliedstaaten als allgemeine Grundsätze des Gemeinschaftsrechts ergeben. Die Charta soll weiterhin die Grundrechte enthalten, die nur den Unionsbürgern zustehen. Ferner sollen wirtschaftliche und soziale Rechte, wie sie in der Europäischen Sozialcharta und in der Gemeinschaftscharta der sozialen Grundrechte der Arbeitnehmer enthalten sind (Artikel 136 EGV) Berücksichtigung finden, soweit sie nicht nur Ziele für das Handeln der Union begründen.

Eine Grundrechtecharta der EU stellt weder die zentrale Rolle des Europäischen Menschenrechtsgerichtshofs noch die der EMRK in Frage. Die Mindeststandards der EMRK werden eingehalten. Ebenso wie die Rechtsordnungen vieler Mitgliedstaaten des Europarates und insbesondere jener, die auch Mitgliedstaaten der EU sind, wird die Charta allerdings über diese Mindeststandards hinausgehen und damit die Identität der EU als eine Rechtsgemeinschaft mit hohem Schutzniveau unterstreichen.

Das mit der Ausarbeitung des Entwurfs der Grundrechtecharta beauftragte Gremium hat auf seiner konstituierenden Sitzung im Dezember 1999 den Beauftragten des Bundeskanzlers, Bundespräsident a. D. Prof. Dr. Roman

Herzog, zu seinem Vorsitzenden gewählt. Der Deutsche Bundestag und der Bundesrat entsenden je einen Vertreter in das Gremium.

### **Menschenrechte als EU-Beitrittskriterium**

Für die **EU-Beitrittskandidaten** Lettland, Litauen, Estland, Polen, Tschechien, Slowakei, Ungarn, Slowenien, Rumänien, Bulgarien, Zypern, Malta und die Türkei gelten die 1993 vom Europäischen Rat in Kopenhagen vereinbarten Kriterien, wonach beitriftswillige Länder über stabile Institutionen zum Schutz von Demokratie, Rechtsstaatlichkeit, Menschenrechten und Minderheitenschutz verfügen müssen. Die Bundesregierung sieht in der Verknüpfung von Beitrittsfähigkeit und Menschenrechtslage einen ganz entscheidenden Anreiz für die Beitrittsstaaten, um ihre Menschenrechtslage auf einen zufriedenstellenden Stand zu bringen. Die Einhaltung der Kopenhagener Kriterien wird von der Kommission überwacht und, soweit erforderlich, im Rahmen der Beitrittsverhandlungen eingefordert.

### **■ Vereinte Nationen**

#### **Zusatzprotokoll zum UN-Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau**

Die 54. Generalversammlung der UN verabschiedete am 6. Oktober 1999 den am 12. März 1999 bei der 43. Frauenrechtskommission verhandelten Text eines Zusatzprotokolls zum UN-Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau (CEDAW). Durch dieses Protokoll wird ein Individualbeschwerdeverfahren eingeführt: Frauen, die sich durch einen Vertragsstaat in den im Abkommen verbrieften Rechten verletzt fühlen, sollen die Möglichkeit erhalten, vor dem Ausschuss Beschwerde einzulegen.

Unter deutscher EU-Präsidentschaft im ersten Halbjahr 1999 hatte Deutschland zusammen mit den anderen Mitgliedstaaten der Europäischen Union wesentlich zu einem erfolgreichen Abschluss der Verhandlungen beigetragen, u. a. durch eine breit angelegte, weltweite Lobbying-Aktion für das Zusatzprotokoll.

Das Zusatzprotokoll wurde am 10. Dezember 1999 (Menschenrechtstag) in New York zur Unterzeichnung aufgelegt. Noch am selben Tag zeichnete Deutschland zusammen mit 22 weiteren Staaten<sup>2</sup> das Zusatzprotokoll

<sup>2)</sup> Belgien, Bolivien, Chile, Costa Rica, Dänemark, Ecuador, Finnland, Frankreich, Griechenland, Island, Italien, Kolumbien, Liechtenstein, Luxemburg, Mexico, Niederland, Norwegen, Österreich, Schweden, Senegal, Slowakei, Tschechien

und setzte damit ein sichtbares Zeichen für sein frauenrechtspolitisches und UN-politisches Engagement. Der Termin war von symbolischer Bedeutung, ermöglichte er doch die Zeichnung noch im CEDAW-Jubiläumsjahr 1999, 20 Jahre nach der Verabschiedung der UN-Konvention selbst in der Generalversammlung der UN. Das Zusatzprotokoll wird nach Ratifizierung durch mindestens zehn Vertragsstaaten in Kraft treten.

Mit dem Zusatzprotokoll erhalten Frauen nicht nur eine dem Standard anderer Menschenrechtsübereinkommen vergleichbare Individualbeschwerdemöglichkeit. Zusätzlich sieht es ein Untersuchungsverfahren bei schweren oder systematischen Verletzungen von Bestimmungen des CEDAW-Übereinkommens vor und stellt damit einen wichtigen Schritt zu einem verbesserten Menschenrechtsschutz von Frauen dar.

Darüber hinaus hat es eine hohe politische Signifikanz für die Anerkennung von Frauenrechten als Menschenrechten.

Das Zusatzprotokoll soll vor allem Frauen in jenen Ländern helfen, in denen der nationale Rechtsschutz noch nicht vollständig ausgebaut ist.

### **Wichtige Bestimmungen des CEDAW-Zusatzprotokolls**

#### **Beschwerderecht (Art. 2):**

Art. 2 sieht vor, dass eine Beschwerde durch eine Frau bzw. mehrere betroffene Frauen selbst wie auch von einer anderen Person bzw. Gruppe für eine oder mehrere Frauen eingelegt werden kann, um die Verletzung ihrer Konventionsrechte durch einen Vertragsstaat geltend zu machen. Beschwerden für andere Personen dürfen nur mit deren Zustimmung eingelegt werden, es sei denn, es kann eine Rechtfertigung für die Nichtzustimmung beigebracht werden.

Der CEDAW-Ausschuss darf die Beschwerde nur behandeln, wenn er festgestellt hat, dass alle innerstaatlichen Rechtsmittel ausgeschöpft wurden oder die Anwendung derartiger Rechtsmittel eine effektive Abhilfe unverhältnismäßig verzögern würde oder wahrscheinlich erfolglos wäre.

#### **Rechtswahrende Maßnahmen (Art. 5):**

Der CEDAW-Ausschuss kann vom Vertragsstaat schon rechtswahrende Maßnahmen verlangen, bevor eine endgültige Entscheidung über die Beschwerde getroffen wurde, um irreparable Schäden von dem mutmaßlichen Opfer der Verletzung des Diskriminierungsverbots abzuwenden.

#### **Untersuchungsverfahren (Art. 8 ff.):**

Das Zusatzprotokoll sieht auch ein Untersuchungsverfahren vor (mit opt-out-Klausel; analog zur Antifolterkonvention gestaltet): Der CEDAW-Ausschuss kann bei einer verlässlichen Information über „schwerwiegende oder systematische“ Verletzungen des Diskriminierungsverbotes durch einen Vertragsstaat eine Untersuchung durch seine Sachverständigen veranlassen. Die Untersuchung kann auch einen Besuch des Hoheitsgebietes des Vertragsstaates beinhalten.

Der Vertragsstaat kann bei der Zeichnung oder Ratifizierung des Protokolls die Kompetenz des Ausschusses für die Regelungen zum Untersuchungsverfahren unter Art. 8 f. nicht anerkennen und dieses Verfahren von vornherein ablehnen (Art. 10; sog. „opt-out“-Klausel).

#### **Vorbehaltsausschluss (Art. 17):**

Vorbehalte zum Zusatzprotokoll sind nicht erlaubt.

### **Zusatzprotokolle zum Übereinkommen über die Rechte des Kindes**

Ein Zusatzprotokoll zur Kinderkonvention, das das Mindestalter (von derzeit 15 Jahren) für Rekrutierung und Teilnahme an bewaffneten Konflikten substanziell erhöht (s. o. Kap. 3), soll bei der 56. MRK in Genf verabschiedet werden.

Ein weiteres Zusatzprotokoll zur Kinderkonvention befasst sich mit der Frage, wie Kinder vor sexueller Ausbeutung, Kinderhandel, Kinderprostitution und Kinderpornographie wirksamer geschützt werden können. Die Bundesregierung beteiligt sich engagiert an diesen Verhandlungen, deren Ergebnisse aber noch nicht abzusehen sind (s.o. Kap. 5).

### **Zusatzprotokoll Menschenhandel**

Derzeit werden drei Zusatzprotokolle zur geplanten Konvention zur Bekämpfung organisierter Kriminalität diskutiert. Sie betreffen Handfeuerwaffen, Schleusung von Immigranten und Menschenhandel. Der Entwurf zum Zusatzprotokoll Menschenhandel betrifft in erster Linie den Menschenrechtsschutz der Opfer und sieht entsprechende opferschützende Maßnahmen vor. Die Verhandlungen hierzu sollen bis Ende 2000 abgeschlossen sein. Deutschland setzt sich im Einvernehmen mit den EU- und G8-Partnern dafür ein, dem Menschenrechtsschutz der Opfer bei der Bekämpfung des organisierten internationalen Menschenhandels einen angemessenen Platz einzuräumen.

### Erklärung zu den Menschenrechtsverteidigern

Nach 13-jährigen Verhandlungen nahm die UN-Generalversammlung am 10. Dezember 1998 – pünktlich zum 50. Jahrestag der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte – die „UN-Erklärung über Rechte und Verpflichtungen von Individuen, Gruppen und gesellschaftlichen Organen bei der Förderung und dem Schutz universal anerkannter Menschenrechte und Grundfreiheiten“ an – kurz: die **UN-Erklärung zu den Menschenrechtsverteidigern**. Die Bundesregierung hatte sich stets für diese Erklärung eingesetzt, die den oft unter aufopferungsvollen, ja lebensgefährlichen Bedingungen arbeitenden „Menschenrechtsverteidigern“ Anerkennung und vor allem Schutz gewähren soll.

### Fakultativprotokoll zum Internationalen Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte

Den Vereinten Nationen liegt der Entwurf eines Fakultativprotokolls zum Internationalen Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte vor; förmliche Verhandlungen hierüber haben allerdings noch nicht begonnen. Wesentlicher Inhalt des Fakultativprotokolls soll die Einführung eines Individualbeschwerdeverfahrens in Bezug auf die vom Sozialpakt garantierten Rechte sein.

Die alte Bundesregierung gab im November 1997 gegenüber den Vereinten Nationen eine Stellungnahme ab, in der sie Zweifel äußerte, ob ein Beschwerdeverfahren in der Form, wie es im Entwurf eines Fakultativprotokolls zum Internationalen Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte vorgeschlagen wurde, zur verbesserten Umsetzung dieser Rechte beitragen würde. Als klärungsbedürftig wurden vor allem der Umfang der Justiziabilität der Rechte angesehen. Außerdem brachte die Stellungnahme wünschenswerte Beschränkung der Beschwerdebefugnis auf Individuen.

Im November 1998 gab die neue Bundesregierung eine erneute Stellungnahme ab, in der sie ihre jetzt offenere Grundhaltung zum Ausdruck brachte:

*1. Deutschland ist der Auffassung, dass die Verfügbarkeit von Individualbeschwerdemöglichkeiten grundsätzlich dazu geeignet ist, Rechtsstellung und Rechtsbewusstsein der Betroffenen zu stärken und die Bereitschaft der Vertragsstaaten zur Implementierung ihrer Verpflichtungen zu fördern. Dabei ist es zunächst Sache der Vertragsstaaten, die Beachtung innerstaatlich geltenden Völkerrechts und entsprechender nationaler Bestimmungen unter anderem durch eine unabhängige Justiz zu gewährleisten. Darüber hinaus kann internationaler individueller Rechtsschutz eine wichtige Ergänzung bewirken. Trotz ihres bedauerlichen*

*Mangels an Ressourcen und den damit zusammenhängenden Beschränkungen zeigen die bereits bestehenden internationalen Verfahren des Individualrechtsschutzes ihre Qualität als wesentliche Bestandteile des internationalen Menschenrechtsschutzes.*

- 2. Für das effiziente Funktionieren eines Beschwerde-mechanismus im Bereich der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte sind die Klärung des genauen Regelungs- und Verpflichtungsgehalts dieser Rechte sowie der Beschwerdebefugnis äußerst wichtig. Hier bestehen nach Auffassung Deutschlands weiterhin Defizite oder Unklarheiten, die aufgearbeitet werden sollten (cf. u. a. die frühere Stellungnahme Deutschlands in Dok. E/CN.4/1998/84). In diesem Zusammenhang sieht Deutschland mit Genugtuung einige in die richtige Richtung weisende Entwicklungen, insb. die Schaffung eines Sonderberichterstatters zum Recht auf Bildung durch die 54. MRK (Res. 1998/33) sowie verschiedene Ansätze im UN-Ausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte und in der Wissenschaft (einschließlich des von der UN-Menschenrechtshochkommissarin am 25. März 1998 zu Beginn der 54. MRK veranstalteten Experten-Panels). Diese konzeptionellen Arbeiten müssen weiterverfolgt werden.*

### Zusatzprotokoll zum Übereinkommen gegen Folter

Seit Beginn der Neunzigerjahre wird ein Zusatzprotokoll zum UN-Übereinkommen gegen Folter verhandelt, das einem Unterausschuss des Ausschusses nach dem Übereinkommen das Recht geben soll, die Vertragsstaaten zu besuchen und die Verhältnisse in Gewahrsamseinrichtungen zu überprüfen (z. B. Haftanstalten, psychiatrische Anstalten, Einrichtungen zur Abschiebung auf Flughäfen, militärische Gewahrsamseinrichtungen usw.). Für den Bereich des Europarates gibt es ein entsprechendes Schutzinstrument bereits durch das Europäische Übereinkommen gegen Folter. Diese Verhandlungen sind weltweit schwierig, weil viele Staaten vor allem der Dritten Welt Beeinträchtigungen ihrer Hoheitsrechte fürchten. Sie werden derzeit mit aktiver deutscher Unterstützung fortgesetzt.

### Allgemeine Erklärung der UNESCO zum menschlichen Genom und den Menschenrechten

Am 9. Dezember 1998 hat die Generalversammlung der Vereinten Nationen die allgemeine Erklärung der UNESCO zum menschlichen Genom und den Menschenrechten vom 11. November 1997 indossiert. Sie hat damit

den Anspruch der Staatengemeinschaft bekräftigt, den wissenschaftlichen und technischen Fortschritt im Bereich der Biologie und Genetik in Übereinstimmung mit den grundlegenden Menschenrechten zu gestalten.

Mit der von der UNESCO-Generalkonferenz 1997 im Konsens verabschiedeten allgemeinen Erklärung zum menschlichen Genom und den Menschenrechten wurde erstmals ein universeller Text über die Wahrung der Menschenrechte auf dem Gebiet der Humangenomforschung angenommen. Die Bundesregierung begrüßt, dass in dieser Erklärung u. a. das Klonen von Menschen als menschenunwürdig verurteilt und jeder Form der Diskriminierung aufgrund von genetischen Merkmalen eine klare Absage erteilt wird. Bei der Deklaration handelt es sich um eine politische Erklärung, die Staaten völkerrechtlich nicht zu bestimmten Maßnahmen verpflichtet. Dennoch geht von ihr eine starke politische Bindungswirkung aus.

Bei der Behandlung der Deklaration in der UNESCO-Generalkonferenz hatte die deutsche Delegation 1997 erklärt, dass die in der Deklaration behandelten Fragen in Deutschland vom Parlament, den Kirchen und gesellschaftlichen Gruppen mit großem Ernst debattiert werden. Wegen der anhaltenden öffentlichen und parlamentarischen Debatte in Deutschland in Zusammenhang mit dem Übereinkommen über Menschenrechte und Biomedizin des Europarates konnte die Bundesregierung die UNESCO-Deklaration zum damaligen Zeitpunkt nicht mittragen. Auch bei der Indossierung der UNESCO-Humangenomdeklaration durch die UN-Generalversammlung im Dezember 1998 machte die deutsche Delegation auf die andauernde Diskussion über diese Thematik in Deutschland aufmerksam.

### **Konvention zum Schutz indigener Völker**

Das einzige internationale Vertragswerk, das einen umfassenden Schutz der Rechte indigener Völker zum Gegenstand hat, ist das Übereinkommen Nr. 169 der Internationalen Arbeitsorganisation (IAO) über eingeborene und in Stämmen lebende Völker aus dem Jahr 1989.

Die Bundesregierung hat 1992 die gesetzgebenden Körperschaften über das Übereinkommen unterrichtet (BT-Drs. 12/2150; BR-Drs. 125/92): da in Deutschland keine indigenen Völker im Sinne des Übereinkommens leben, komme dessen Ratifikation nicht in Betracht. Der Deutsche Bundestag und der Bundesrat haben diese Bewertung zustimmend zur Kenntnis genommen.

In der Folgezeit war die Frage der Ratifizierung des Übereinkommens Gegenstand mehrerer parlamentarischer Initiativen. Auch Nichtregierungsorganisationen forderten in Kampagnen und Zuschriften vermehrt, Deutschland solle das Übereinkommen ratifizieren, um

dadurch seine Solidarität mit in anderen Staaten lebenden indigenen Völkern zu bekunden. Das für die Angelegenheiten der Internationalen Arbeitsorganisation (IAO) federführend zuständige Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung hat daher Ende 1998 im Ressortkreis erneut die Frage der Ratifizierung des Übereinkommens zur Diskussion gestellt.

Für eine Ratifizierung würde sprechen, dass auch Staaten ohne indigene Bevölkerungsteile sekundär vom Inhalt des Abkommens betroffen sind, wenn Projekte der Entwicklungszusammenarbeit durchgeführt werden oder Investitionen mit außenwirtschaftlichen Förderinstrumenten unterstützt werden. Gegen eine Ratifizierung sprechen vor allem völkerrechtliche und völkervertragsrechtliche Überlegungen: Bisher hat es die Bundesregierung immer vermieden, völkerrechtliche Übereinkommen zu ratifizieren, die keinen auch für Deutschland relevanten Regelungsgegenstand enthalten. Solche Ratifizierungen könnten die Bindungsqualität von Völkerrechtsakten entwerten und damit langfristig kontraproduktiv sein.

Die beteiligten Bundesministerien kamen Mitte 1999 überein, durch eine Interpretationsanfrage an das Internationale Arbeitsamt zur Klärung beizutragen, ob und ggf. in welchem Umfang durch eine Ratifizierung des Übereinkommens mittelbare Verpflichtungen für Deutschland z. B. im Bereich der Außen-, Außenwirtschafts- und Entwicklungspolitik entstehen würden. Sobald eine Antwort auf diese Anfrage vorliegt, wird die Bundesregierung die Möglichkeit der Ratifizierung des Übereinkommens abschließend prüfen.

Im Rahmen der Vereinten Nationen hat die Bundesregierung Resolutionen zum Schutz indigener Völker immer unterstützt. In den letzten Jahren hat die MRK der Vereinten Nationen in Genf diesem Thema zunehmend Beachtung geschenkt. Es gibt Bestrebungen, neben der bereits existierenden Ad-hoc Arbeitsgruppe „Indigene Völker“ ein „Ständiges Forum für Indigene Völker“ einzurichten, durch das die Vereinten Nationen zu diesem Thema größere Sachkenntnis und Einfluss erhalten könnten.

In den meisten Ländern Lateinamerikas werden Projekte zur Förderung von indigenen Bevölkerungsgruppen durchgeführt, die zum Teil spezielle Menschenrechtskomponenten aufweisen. Besonders erwähnenswert sind in diesem Zusammenhang die Maßnahmen zur Demarkierung und Sicherung von Indianerschutzgebieten in Brasilien sowie die „Federacion de Indigenas“ in Venezuela, die sich um die Verankerung von kulturellen und wirtschaftlichen Rechten sowie des Selbstverwaltungsrechts und von Umweltrechten der indigenen Bevölkerung in der geplanten neuen Verfassung Venezuelas bemüht.

## Wege zur Durchsetzung der Menschenrechte

### Vorbemerkung

Für Europa wie auch für die Vereinten Nationen gilt, dass die menschenrechtliche Saat erst nach Überwindung des Ost-West-Konfliktes die Chance hatte, richtig aufzugehen. **Europarat und OSZE** sind heute sowohl Motor als auch Garant des Zusammenwachsens Europas zu einer demokratischen, menschenrechtlichen Wertegemeinschaft. Der **Europäische Menschenrechtsgerichtshof**, der 1999 erstmals ernannte **Menschenrechtshochkommissar** des Europarates, die **Parlamentarische Versammlung** des Europarates, das **OSZE-Büro für Demokratische Institutionen und Menschenrechte**, der **OSZE-Bbeauftragte für die Freiheit der Medien** – sie alle tragen zum Schutz und zur Förderung der gemeinsamen Wertvorstellungen bei. In Anknüpfung an die Wiener Menschenrechtsweltkonferenz beschlossen die Vereinten Nationen die Schaffung des **UN-Hochkommissars für Menschenrechte** (1994 bis 1997: José AYALA LASSO, Ecuador; seit September 1997: Mary ROBINSON, Irland).

Die **Rechenschaftspflicht**, die in den internationalen Foren und durch die internationalen Mechanismen erzeugt wird, ist ein wesentlicher Faktor, um bessere Achtung der Menschenrechte durchzusetzen (s. o. Kap. 4). Staaten, die sich dieser Rechenschaft entziehen wollen, versuchen seit Jahren, die Mechanismen ihrer Unabhängigkeit zu berauben oder sie politischer Aufsicht zu unterstellen. Dem widersetzt sich die Bundesregierung – gemeinsam mit ihren EU-Partnern und Gleichgesinnten in allen Teilen der Welt – ganz entschieden. Die Einhaltung der Menschenrechte ist ein legitimes Anliegen der internationalen Staatengemeinschaft; den Überwachungsverfahren kann daher nicht die Staatensouveränität als Schutzschild entgegengehalten werden. Auch um diese Position zu untermauern hat die Bundesregierung stets zuvorkommend, pünktlich und in großer Offenheit mit den Überwachungsmechanismen zusammengearbeitet.

### ■ Europarat

Der spanische Rechtsprofessor und frühere Ombudsmann Alvaro Gil-Robles wurde am 21. September 1999 von der Parlamentarischen Versammlung des Europarates für sechs Jahre zum ersten **Menschenrechtskommissar** des Europarates gewählt. Dem Mandat des Ministerkomitees zufolge soll Gil-Robles vor allem eine beratende Funktion gegenüber den 41 Staaten des Europarates ausüben, u. a. durch Sensibilisierungskampagnen zur Förderung von Demokratie und Rechtsstaatlichkeit. Er hat die Mitgliedsländer des Europarates aufgerufen, ihm ausreichende Mittel für sein Mandat zur Verfügung zu stellen.

Die Überprüfung der von den Mitgliedstaaten mit dem Beitritt eingegangenen Verpflichtungen – das so genannte **Monitoring** – wurde weiter entwickelt. Es beruht auf einem Beschluss des Ministerkomitees vom November 1994 und führte im Berichtszeitraum u. a. zu einer Befassung mit den Justizsystemen der Mitgliedstaaten und dem Thema Polizei und Menschenwürde. Zur Beseitigung festgestellter demokratischer Defizite hat der Europarat mit seinen **Demokratieprogrammen** ein erprobtes Mittel zur Hand.

Der Europarat hat auch seine Anstrengungen im **Kampf gegen sexuelle Ausbeutung von Kindern** intensiviert. So fand am 28. April 1998 in Straßburg unter deutscher Präsidentschaft in Anwesenheit der Bundesminister Kinkel und Schmidt-Jortzig (Justiz) eine viel beachtete Nachfolgeveranstaltung zur Stockholmer Weltkonferenz von 1996 gegen die gewerbsmäßige sexuelle Ausbeutung von Kindern statt (s. o. Kap. 5).

Die Zusammenarbeit mit internationalen Organisationen wie OSZE, EU und UN wurde weiter vorangetrieben. So veranstaltet der Europarat 1999 und 2000 **europäische Vorbereitungstreffen für die geplante UN-Weltkonferenz gegen Rassismus** (Südafrika, 2001).

Der Europarat nimmt derzeit eine grundlegende Reform seiner Strukturen vor. Dabei geht es vor allem darum, verbesserte Arbeitsmethoden und eine effizientere Arbeitsteilung mit den übrigen europäischen Organisationen, insbesondere zur OSZE, zu erreichen.

Ein weiteres Vorhaben betrifft die effiziente Regelung des Verfahrens des Ministerkomitees des Europarates bei der Überwachung der Durchführung von Entscheidungen des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte nach Artikel 46 der EMRK. Den Mitgliedstaaten soll empfohlen werden, das nationale Verfahren wieder aufzunehmen, wenn eine Entscheidung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte dies nahe legt.

**Internetadresse des Europarats:** <http://www.coe.fr>

### ■ EU

Die Menschenrechtspolitik der EU hat sich im Berichtszeitraum – nicht zuletzt während unserer Präsidentschaft und als Folge deutscher Initiativen – in wesentlichen Bereichen fortentwickelt:

- Deutsch-britische Initiative zur Einführung eines **EU-Menschenrechtsjahresberichts**: Konzeptionelle Durchsetzung und Ausgestaltung während unserer Präsidentschaft, Ausformulierung im Sommer 1999, Billigung durch den Rat im September 1999, Veröffentlichung Ende November 1999. Zweck des Be-

richts ist es, durch Erläuterung der thematischen und geographischen Ansatzpunkte der EU-Menschenrechtspolitik deren Transparenz und damit auch Wirkungskraft zu erhöhen. In diesem Sinne wurde der Bericht auf einem am 30. November/1. Dezember 1999 in Brüssel veranstalteten Diskussionsforum zwischen Vertretern von EU-Institutionen, Mitgliedstaaten und NROen erörtert. Vom Ansatz her erfuhr der Bericht dabei breite Zustimmung. (Der Bericht kann im Internet in allen Sprachfassungen unter <http://ue.eu.int> eingesehen werden.)

- Deutsche Initiative zur Ausarbeitung einer **EU-Grundrechtecharta**: Grundsatzbeschluss durch den Europäischen Rat in Köln (Juni 1999), Grundsatzentscheidung zur Berufung des mit der Ausarbeitung beauftragten Gremiums durch den Europäischen Rat in Tampere (September 1999), Konstituierung des Gremiums unter Vorsitz von Alt-Bundespräsident Prof. Roman Herzog im Dezember 1999.
- Im April 1999: Annahme der EG-Verordnungen 975/99 und 976/99 betr. die Finanzierung von Menschenrechts- und Demokratieprojekten in Entwicklungs- bzw. sonstigen Staaten; im Juli 1999 Konstituierung des Ausschusses für Menschenrechte und Demokratie als Gremium zur Überwachung von Menschenrechtsprojekten der EU-Kommission und zum „säulenübergreifenden“ menschenrechtspolitischen Dialog zwischen Mitgliedstaaten und EU-Kommission.
- 30. November/1. Dezember 1999: Erstmalige Ausrichtung (in Brüssel) eines **menschenrechtlichen Diskussionsforums**, in dem Vertreter von EU-Institutionen, Mitgliedstaaten und NROen menschenrechtspolitische Fragen (Entwicklung der EU-Menschenrechtspolitik; Menschenrechtsförderungsprogramme der EU; Rassismus und Fremdenfeindlichkeit; Rechtliche Grundlagen der EU-Menschenrechtspolitik) erörterten. Der Grundsatzbeschluss zur Abhaltung des Forums war während unserer Präsidentschaft (Juni 1999) gefasst worden. Es steht zu erwarten, dass das Forum künftig mindestens einmal pro Jahr von der jeweiligen Präsidentschaft ausgerichtet wird.
- Weitere Maßnahmen zur verbesserten Umsetzung der Menschenrechte: Aktualisierung der Richtlinien zur gemeinsamen Menschenrechts-Berichterstattung; Beschlüsse zur verbesserten Abstimmung bzw. Bündelung von Maßnahmen im Bereich der Wahlbeobachtung (Expertenauswahl und -ausbildung); Einbringung menschenrechtlicher Aspekte in regionale Partnerschafts-Initiativen (Barcelona, San José- und ASEM-Prozesse, Gipfel mit Rio-Gruppe, Stabili-

tätspakt Südosteuropa) und in verschiedene Gemeinsame Aktionen (u. a. Bosnien-Herzegowina, Nigeria, DR Kongo), Gemeinsame Standpunkte (Burma/Myanmar, Revidierter Standpunkt zu Menschenrechten und Demokratie in Afrika) und Gemeinsame Strategien (Russland, Ukraine, Mittelmeer).

#### **Menschenrechtsklausel in EU-Assoziations- und Kooperationsabkommen**

In den neuen Assoziations- und Kooperationsabkommen, die die EU in den letzten Jahren ausgehandelt hat, – Assoziationsabkommen mit Marokko, Tunesien und Israel, Rahmenabkommen mit Mercosur und Chile, Kooperationsabkommen mit Sri Lanka, Vietnam, Laos, Kambodscha, Pakistan und Bangladesch, Nachfolgeabkommen zum Lomé IV-Abkommen –, sind Menschenrechtsklauseln als wesentlicher Bestandteil der Abkommen enthalten. Sie ermöglichen es einer Vertragspartei, bei Menschenrechtsverletzungen durch die andere geeignete Maßnahmen bis hin zur Suspendierung der Zusammenarbeit zu treffen. Die andere Seite kann Konsultationen verlangen oder ein Streitbeilegungsverfahren in Anspruch nehmen, um die Vorwürfe zu klären.

Der hohe Stand des gemeinsamen menschenrechtspolitischen Auftretens der EU in multilateralen Gremien (insb. Vereinte Nationen, Europarat, OSZE) konnte unter unserer und der finnischen Präsidentschaft beibehalten, wenn nicht sogar ausgebaut werden.

Während der in die **deutsche EU-Ratspräsidentschaft** fallenden 55. Sitzung der **MRK** (Genf, 22. März bis 30. April 1999) wurde die wichtige menschenrechtspolitische Rolle der EU nachdrücklich unter Beweis gestellt. So gelang es,

- **neun Initiativen** der EU zum Erfolg zu führen (Menschenrechtslage in der Demokratischen Republik Kongo, Irak, Iran, israelische Siedlungen, Kolumbien, Myanmar, Sudan, Kinderrechte, Todesstrafe – letztere Resolution wurde erstmals als EU-Resolution eingebracht und erhielt die Zustimmung von einer absoluten Mehrheit der MRK-Mitglieder),
- unter neun Tagesordnungspunkten **gemeinsame Erklärungen** der EU-Mitgliedstaaten abzugeben (meistens im Verbund mit allen bzw. der Mehrheit der assoziierten Staaten, mit denen während der gesamten MRK intensive Konsultationen geführt wurden),
- zu nahezu allen **Drittstaaten-Initiativen** eine **gemeinsame EU-Haltung** herbeizuführen.

**Herausforderungen** an die zukünftige EU-Menschenrechtspolitik liegen im Folgenden:

- dem in der EU verbürgten Grundrechtsschutz durch termingerechte Umsetzung der deutschen Initiative für eine EU-Grundrechtecharta sichtbarer Ausdruck zu geben.
- die Menschenrechte in regionale oder länderspezifische Entwicklungs-, Krisenpräventions- bzw. -nachsorgekonzepte einzubringen, wie das bisher vorbildhaft in den Gemeinsamen Strategien für Russland und Südosteuropa geschehen ist.
- die zivile Reaktionsfähigkeit der EU in menschenrechtlichen oder humanitären Krisen, aber auch zur Abdeckung eines Bedarfs an zivilen Fachkräften (z. B. Menschenrechts- und Wahlbeobachter) zu erhöhen.

die Transparenz der EU-Menschenrechtspolitik weiter zu erhöhen, insb. auch im Bereich der Verknüpfung von abstrakten menschenrechtspolitischen Zielsetzungen und konkreter Einflussnahme auf Menschenrechtssituationen im Wege der Projektförderung. In diesem Bereich ist es auch wichtig, interessierten NROen den Zugang zu Projektplanungen und damit zur möglichen Bewerbung um die Projektdurchführung zu erleichtern.

## ■ Vereinte Nationen

Die Bundesregierung und die Vereinten Nationen teilen die Vorstellung, dass Menschenrechte, Demokratie und sog. „Gute Regierungsführung“ (*good governance*) andere Politikbereiche querschnittartig durchziehen müssen, allen voran die Friedens- und Entwicklungspolitik.

Die querschnittartige Vernetzung der Menschenrechte mit anderen Politikbereichen („*mainstreaming*“) obliegt in den Vereinten Nationen der **Menschenrechtshochkommissarin** Mary Robinson (im Rahmen ihrer menschenrechtlichen Koordinierungsfunktion). Die Menschenrechtshochkommissarin ist an der Konzeption der zivilen Komponente von Friedenserhaltenden Maßnahmen beteiligt und pflegt periodische Konsultationen mit den Entwicklungsagenturen im UN-System und mit den internationalen Finanzinstitutionen. Mit dem Entwicklungsprogramm der UN (United Nations Development Programme – UNDP) hat sie ein Kooperationsabkommen abgeschlossen.

Mit den „Beratenden Diensten“ und der Möglichkeit der Entsendung menschenrechtlicher Feldmissionen bzw. der Errichtung menschenrechtlicher (Projekt-) Verbindungsbüros (jeweils mit Zustimmung des empfangenden Staates) stehen der Menschenrechtshochkommissarin zwei wichtige Handlungsinstrumente zur Verfügung. Konsequenterweise hat die Bundesregierung diese beiden Instrumente prioritär gefördert:

## Beratende Dienste:

Unter der Aufsicht der UN-Menschenrechtshochkommissarin stehend, sind die Beratenden Dienste das UN-Instrument zur Beratung und Technischen Zusammenarbeit im Menschenrechtsbereich (u. a. Justiz- und Gesetzesreformen; Hilfe bei der Zusammenarbeit mit MR-Überprüfungsmechanismen; Förderung des MR-Bewusstseins, insb. von nationalen MR-Institutionen; MR-Erziehung, usw.). Sie werden zu ca. 80 % aus freiwilligen Beiträgen finanziert. Die Bundesregierung setzt sich seit nunmehr 15 Jahren nachdrücklich für die Beratenden Dienste ein und betreut traditionell die einschlägige MRK-Resolution. Als multilaterales Förderinstrument werden die Beratenden Dienste oft besser akzeptiert als bilaterale Programme. Gerade in Umbruchs- und Nachkonfliktsituationen waren die Beratenden Dienste immer wieder nützlich und ermöglichten den Einstieg in die menschenrechtliche Kooperation zwischen einem Staat und den UN. In den vergangenen Jahren zeichnete sich rege Nachfrage durch mittel- und osteuropäische Staaten ab (Okt. 1998: ca. 8 % aller geförderten Projekte). Unser Beitrag zu den Beratenden Diensten hat sich von 1996 bis 1999 von 200 000 DM auf 675 000 DM erhöht; diese Beitragshöhe wird auch 2000 beibehalten. Erwähnenswert ist, dass die dritte der deutsch-polnisch-südafrikanischen Menschenrechtskonferenzen (Pretoria, 24./25. November 1998) dem Thema „Technische Zusammenarbeit im Dienst der Menschenrechte“ gewidmet war. Die Konferenz bestätigte die große Nützlichkeit und die hohe Akzeptanz von Technischer Zusammenarbeit und Beratenden Diensten in den Bereichen Menschenrechte, Demokratie und Rechtsstaatlichkeit.

## Menschenrechtliche Feldmissionen der Hochkommissarin für Menschenrechte

Seit Beginn der 90er-Jahre haben Menschenrechtskomponenten in Friedenserhaltenden Maßnahmen der UN, insb. in El Salvador, Kambodscha, Haiti und Mosambik, ihre Nützlichkeit bei der Friedenskonsolidierung in der Konfliktfolgezeit bewiesen. Seitdem der erste UN-Menschenrechtshochkommissar gleich zu Beginn seiner Amtszeit eine menschenrechtliche Feldmission nach Ruanda entsandte, folgten weitere derartige Missionen, u. a. nach Burundi, Ex-Jugoslawien, Kongo, Kambodscha, Georgien und Kosovo. In Kolumbien, Kambodscha und Kongo eröffnete die Menschenrechtshochkommissarin eigene Büros, in der Regel mit dem – notwendigerweise zusammenhängenden – Doppelauftrag der Lagebeobachtung und der Beratungs- bzw. Projektarbeit. Mit dem Sudan steht die Menschenrechtshochkommissarin in Verhandlungen wegen der Eröffnung eines Büros.

Die Bundesregierung hat menschenrechtliche Feldmissionen seit ihrem Bestehen sowohl finanziell als auch konzeptionell erheblich unterstützt. Am 26./27. Mai 1998

veranstaltete sie unter Teilnahme von Menschenrechtshochkommissarin Mary Robinson ein internationales Symposium „Stärkung von Menschenrechtsfeldoperationen“ und übergab aus diesem Anlass eine Zuwendung von 1 Mio. DM.

Trotz ihrer zunehmend anerkannten Nützlichkeit begegnen menschenrechtliche Feldmissionen in manchen Staaten weiterhin politischen Vorbehalten. Dies zeigte sich sehr deutlich bei der Beschlussfassung der im September 1999 abgehaltenen Sonder-MRK zur Menschenrechtssituation in Osttimor, wo die asiatische Staatengruppe geschlossen gegen die Einsetzung einer Untersuchungskommission stimmte. Weitere Kritik gegen Feldmissionen machte sich in der Vergangenheit auch an gewissen administrativen Mängeln fest.

**Internet-Adresse des Büros der Hochkommissarin für Menschenrechte der Vereinten Nationen in Genf**  
(United Nations High Commissioner for Human Rights/UNHCHR):  
<http://www.unhchr.ch>

## ■ OSZE

Der Menschenrechtsschutz in der OSZE gründet sich auf die Schlussakte von Helsinki der KSZE aus dem Jahr 1975 (Korb 1, Prinz. VII, sowie Korb 3: Zusammenarbeit in humanitären und anderen Bereichen). Nach 1989 hat sich dieser Bereich, die „menschliche Dimension“ der OSZE, zu einem unverzichtbaren Element des Menschenrechtsschutzes in Europa entwickelt. Im System der Sicherheitsarchitektur der OSZE ist die menschliche Dimension zu einem der tragenden Pfeiler mit einem ausdifferenzierten Instrumentarium zur Umsetzung des Menschenrechtsschutzes geworden.

## ODIHR

Das „Office for Human Rights and Democratic Institutions“ (ODIHR) führt jährliche Implementierungstreffen durch (27. November–7. Dezember 1997, 26. Oktober–6. November 1998), bei denen eine Bestandsaufnahme zur Lage der Menschenrechte in den Mitgliedstaaten gemacht wird. Dabei werden die Entwicklungen im Bereich der „Menschlichen Dimension“ der OSZE diskutiert und Verstöße gegen den OSZE-Menschenrechts-Acquis deutlich angesprochen. Die Schwerpunkte des letzten Treffens am 20. September–1. Oktober 1999 sowie die Vielzahl der behandelten Einzelthemen zeigen die Differenziertheit und die Bandbreite der Tätigkeit der OSZE im Menschenrechtsbereich:

Wichtigste übergeordnete Themen der OSZE sind Demokratie und Rechtsstaatlichkeit. Im Rahmen der Demokratieförderung geht es um den Aufbau demokratischer Strukturen auf lokaler, regionaler und nationaler

Ebene, um freie und faire Wahlen, Staatsangehörigkeitskonzepte und auch staatsbürgerliche Erziehung. Zur Rechtsstaatlichkeit gehören elementare Grundwerte wie die Unabhängigkeit der Justiz, das Recht auf ein faires und transparentes Verfahren und Transparenz der Gesetzgebung. Der Schutz der Grundfreiheiten, den die demokratischen und rechtsstaatlichen Strukturen gewährleisten sollen, beinhaltet die Freiheit von Folter, die Meinungs-, Informations- und Pressefreiheit, die Glaubens- und Gewissensfreiheit, Koalitions- und Versammlungsfreiheit, aber auch Gleichheits- und Nichtdiskriminierungsrechte. So bemüht sich die OSZE um den Schutz nationaler Minderheiten, z. B. der Sinti und Roma oder jüdischer Minderheiten, setzt sich für kulturelle Rechte von Minderheiten ein und bekämpft aggressive nationalistische Strömungen und Rassismus. Im Bereich der Förderung der Gleichstellung von Frauen und Männern und der Nichtdiskriminierung von Frauen ist sie um die Einbeziehung geschlechtsspezifischer Fragestellungen und Aufgabenschwerpunkte im Rahmen aller ihrer Tätigkeiten bemüht (*mainstreaming*) und strebt innerhalb ihrer Strukturen eine Erhöhung des Frauenanteils an.

ODIHR hat im Berichtszeitraum Seminare zu den Themen „Ombudspersonen“ (Mai 1998) und „Rolle der MR im Tätigkeitsprofil der OSZE-Langzeitmissionen“ (April 1999) durchgeführt. Das OSZE/ODIHR-Seminar mit dem Thema „Ombudsmann und nationale Menschenrechtsschutzinstitutionen“ in Warschau hatte das Ziel, einen Meinungs- und Erfahrungsaustausch zwischen den Teilnehmerstaaten (und interessierten NROen) zu den verschiedenen Arten von Ombudspersonen und nationalen Menschenrechtsschutzinstitutionen sowie deren Mandat und Bedeutung für den Bürger zu initiieren. Das Seminar wurde in Zusammenarbeit mit dem UN-Entwicklungsprogramm, dem Europarat und dem polnischen Ombudsmann-Büro veranstaltet. Im Mittelpunkt der Veranstaltung standen Fragen des Aufbaus europäischer/regionaler Netzwerke von Ombudsmann-Büros und anderen nationalen Menschenrechtsschutzinstitutionen, Fragen des Managements neu geschaffener Ombudsmann-Büros bzw. MR-Schutzinstitutionen sowie der Vorbereitung von nationalen MR-Erziehungsplänen.

Auf Beschluss des Ständigen Rates der OSZE gab es 1999 erstmalig drei eintägige Seminare zu speziellen Themen am Sitz der OSZE in Wien: „Frauenfragen“ (gender issues) am 8. März 1999, „Religionsfreiheit“ am 14. Juni 1999 und „Roma und Sinti“ am 6. September 1999. Wegen des OSZE-Gipfeltreffens Mitte November 1999 in Istanbul gab es im Jahre 1999 kein Implementierungstreffen, sondern eine zweigeteilte „review conference“ mit gleichem Themenkatalog: Teil 1 vom 20. September–1. Oktober in Wien und Teil 2 vom 8.–10. November in Istanbul. Dort wurde, zusätzlich zu den o. g. Schwerpunktthemen, vertieft über die Themen „Kinder in bewaffneten Konflikten“ und „Folter“ gesprochen.

### Menschenrechtliche Institutionen und Mechanismen der OSZE

- das Büro für demokratische Einrichtungen und Menschenrechte (Office for Democratic Institutions and Human Rights, **ODIHR**) mit Sitz in Warschau, das Wahlbeobachtungsmissionen in den Mitgliedstaaten organisiert, Menschenrechtsprojekte implementiert und allgemein die Einhaltung der OSZE-Verpflichtungen beim Menschenrechtsschutz überwacht.
- Der **Hohe Kommissar für nationale Minderheiten** mit Sitz in Den Haag, der auf die Wahrung der Minderheitenrechte in den Mitgliedstaaten achtet. Seinem Einsatz ist es mit zu verdanken, dass die Sprachen- und Minderheitengesetzgebung in einigen Ländern Mittel- und Osteuropas die berechtigten Interessen der dort ansässigen Minderheiten berücksichtigt.
- Der **Beauftragte für die Medien** mit Sitz in Wien, ein Amt, das auf deutsche Initiative Anfang 1998 geschaffen wurde und derzeit vom ehemaligen Bundestagsabgeordneten Freimut Duve ausgeübt wird. Der Medienbeauftragte überwacht die Arbeitsbedingungen von Zeitungen sowie Rundfunk- und Fernsehanstalten, insbesondere im Hinblick auf ihre Möglichkeiten zu regierungsunabhängiger Berichterstattung und berät Regierungen bei der Erstellung einer modernen Mediengesetzgebung.
- Die **Feldmissionen der OSZE**, deren Aufgabe es ist, unmittelbar vor Ort Menschenrechtsverletzungen nachzugehen. In 20 Mitgliedstaaten ist die OSZE auf diese Weise vertreten. Die Personalstärke der Missionen reicht, je nach Bedarf, von einigen wenigen Mitarbeitern bis zu mehreren hundert im Kosovo, in Bosnien-Herzegowina und in Kroatien. Wichtigste Aufgabe dort ist der Aufbau demokratischer Strukturen.

Deutschland hat sich im Berichtszeitraum vor allem bei den Themen „Demokratie auf nationaler, regionaler und lokaler Ebene“ sowie „Freie Medien und Information“ stark engagiert.

### OSZE-Langzeitmissionen

Ziel und Zweck der Missionen der OSZE, an denen Deutschland mit rd. 10 % des Personals beteiligt ist, sind die Förderung demokratischer Bürgergesellschaften durch die Gewährleistung von Menschenrechten und Minderheitenschutz, die Förderung des Dialogs insbesondere zwischen ethnischen Gruppen, die Unterstützung bei der Vereinbarung von Autonomieregelungen sowie die Hilfestellung bei der Durchführung von Wahlen. Im Fall der Kosovo-Verifikationsmission kam als Aufgabe erstmals die Überwachung eines Waffenstillstandes hinzu.

Gegenwärtig gibt es **19 OSZE-Missionen bzw. OSZE-Büros**. Geographisch sind Missionen der OSZE vor allem im Bereich der GUS (11), des Baltikums (2) und auf dem Balkan bzw. im ehemaligen Jugoslawien (6) im Einsatz. Im Einzelnen gibt es Missionen (unter z. T. abweichendem Titel) in **Albanien, Bosnien und Herzegowina, Estland, Georgien, Kasachstan, Kirgisistan, Kosovo, Kroatien, Lettland, Mazedonien, Moldau, Tadschikistan, Tschetschenien, Turkmenistan, Usbekistan** sowie die Beratungs- und Beobachtungsgruppe der OSZE in **Weißrussland und den OSZE-Projekt Koordinator in der Ukraine**. OSZE-Zentren werden außerdem in Armenien (September 1999) und möglicherweise Aserbaidschan (Anfang bis Mitte 2000) entstehen.

Vier Missionen – in Albanien, Estland, Kasachstan und Weißrussland – werden von Deutschen geleitet, in fünf Missionen stellt Deutschland zurzeit den stellvertretenden Missionsleiter. Zurzeit sind rd. 100 Deutsche in OSZE-Missionen tätig. (Vor der Reduzierung der Kosovo-Verifikationsmission (KVM) im Februar 1999 waren 266 Deutsche in OSZE-Missionen entsandt, davon 7 Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Auswärtigen Amtes, 82 Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Bundesministeriums der Verteidigung, 122 externe zivile Expertinnen und Experten und 55 Polizeivollzugsbeamte des Bundes und der Länder).

Üblicherweise bestehen Langzeitmissionen aus etwa 6–10 Experten, etwas größer ist die Mission in Georgien (17 Mitglieder). Andere Größenordnungen erreichen die Kosovo-Verifikationsmission (bis zu ihrem Abzug rd. 1 400 Mitglieder; die neue OSZE-Mission/OMIK wird rd. 700 Mitglieder haben), die Kroatien-Mission (rd. 250 Mitglieder) sowie die für die Umsetzung des Dayton-Abkommens, insbesondere für die Durchführung von Wahlen wichtige Bosnien-Mission der OSZE (ca. 210 Mitglieder). Die Balkan-Missionen absorbieren im Jahr 1999 mithin rd. 90 % aller OSZE-Missionsmitglieder und aller für Missionen aufgewendeten Finanzmittel i. H. v. rd. DM 280 Mio (142,5 Mio €). Deutschlands Anteil an den Pflichtbeiträgen zu OSZE-Missionen liegt bei 10,34 % für die großen Missionen (sog. Kopenhagener Schlüssel, gilt zz. für Kosovo, Bosnien und Herzegowina sowie Kroatien) bzw. 9 % für die übrigen Missionen (sog. Helsinki-Schlüssel).

Die Langzeitmissionen der OSZE sind ein junges Instrument der multilateralen Diplomatie. Sie dienen grundsätzlich der Konfliktverhütung und der Krisenbewältigung in dem durch ihre 54 Mitgliedstaaten definierten Zuständigkeitsbereich der OSZE. Die Mandate der Missionen werden vom Ständigen Rat der OSZE, d. h. im Einvernehmen mit den Gastländern, verabschiedet. Die Tätigkeit der OSZE-Missionen stellt ein in dieser Form einzigartiges

Instrument internationaler Unterstützungs-, Beobachtungs- und Beratungsarbeit dar, das auf dem Konsens aller OSZE-Teilnehmerstaaten beruht. Die Leiterinnen und Leiter der Missionen, in der Regel erfahrene Berufsdiplomaten, werden vom Amtierenden Vorsitzenden nach Konsultationen mit betroffenen und interessierten Staaten ernannt. Nach wie vor ist keine der Missionen beendet worden, da die Aufgaben noch nicht vollständig erfüllt wurden. Durch regelmäßige Berichterstattung an den Ständigen Rat der OSZE ermöglichen die Missionen ein neutrales, nuanciertes Bild der Lage vor Ort. Sie stellen damit ein einheitliches Informationsbild in allen Hauptstädten der Teilnehmerstaaten her. Darüber hinaus können die Missionen je nach Mandat auch vermittelnd tätig werden. Sie haben sich als effizientes Instrument der Konfliktprävention und -bewältigung bewährt.

Die vom Auswärtigen Amt im Juli 1999 begonnene Ausbildung für ziviles Personal zum Einsatz in internationalen Friedensmissionen der UN und OSZE unterstreicht ebenfalls unser personelles Engagement für die OSZE.

Internetadresse der OSZE: <http://www.osce.org>

## ■ Deutsche Maßnahmen zur Förderung der Menschenrechte im Ausland

### Wahlbeobachtung als Instrument deutscher Demokratisierungshilfe zur Förderung der bürgerlichen und politischen Menschenrechte

Die internationale Wahlbeobachtung hat weiter an Bedeutung gewonnen und ist in den letzten Jahren zu einem wichtigen Instrument deutscher Demokratisierungshilfe und damit auch deutscher Außenpolitik geworden. In den letzten Jahren ist ein starker Anstieg internationaler Wahlbeobachtungsmissionen in Ländern, die sich auf dem Wege der Demokratisierung befinden, zu verzeichnen, an denen sich Deutschland in hohem Maße beteiligt.

Der Wahlbeobachtung kommt eine mehrfache Funktion zu: Zum einen dient sie der Kontrolle von Wahlen, indem sie deren Vorbereitung und Durchführung verfolgt und kritisch bewertet, zum anderen manifestiert sie aber auch das Interesse der internationalen Gemeinschaft an der demokratischen Entwicklung eines Landes und stellt eine wichtige Maßnahme zur Förderung der bürgerlichen und politischen Menschenrechte dar.

Die vom Auswärtigen Amt eingesetzten Wahlbeobachterinnen und -beobachter sind grundsätzlich ehrenamtlich tätig und erhalten lediglich die Reisekosten sowie Tage- und Übernachtungsgelder gemäß Bundesreisekostengesetz; ein Honorar wird nicht gezahlt. Bei der Auswahl der Beobachter sind folgende Kriterien maßgeblich:

- Beherrschung der Arbeitssprache der Mission (meistens Englisch) sowie gute Kenntnisse der Landessprache
- Landeskenntnisse, die über einen touristischen Aufenthalt hinausgehen
- Erfahrung als Wahlbeobachter oder in internationalen Friedensmissionen
- Kenntnisse im Bereich Wahlrecht/Wahlorganisation.

Die gute Qualifikation der deutschen Wahlbeobachter (Landeskenntnisse, Sprachkenntnisse, Wahlbeobachtungserfahrung) wird allgemein anerkannt und von den internationalen Organisationen, die die Wahlbeobachtungen koordinieren, lobend hervorgehoben.

Die deutschen Botschaften und Konsulate vor Ort leisten in Zusammenarbeit mit dem jeweiligen Koordinator der Wahlbeobachtung logistische Unterstützung, indem sie z. B. die Reise der Beobachter/innen in ihr jeweiliges Einsatzgebiet vorbereiten (Briefings zur aktuellen Lage, Vermittlung von Kontakten zu Personen des öffentlichen Lebens etc.). Das Engagement der Auslandsvertretungen wurde von den Wahlbeobachtern in ihren Berichten vielfach als sehr hilfreich gewürdigt.

Von 1996 bis 1998 hat das Auswärtige Amt über 400 Teilnehmer/innen zu 48 internationalen **Wahlbeobachtungsmissionen** entsandt. Einen besonderen Schwerpunkt bildeten dabei Missionen in Mittel- und Südosteuropa sowie in den Nachfolgestaaten der ehemaligen Sowjetunion, die vom OSZE-Büro für demokratische Institutionen und Menschenrechte (Office for Democratic Institutions and Human Rights/ODIHR) in Warschau organisiert wurden. Große Missionen, an denen jeweils rund 30 deutsche Wahlbeobachter/innen teilnahmen, fanden in diesem Bereich u. a. in Russland und in Bosnien und Herzegowina statt. Zu kleineren OSZE-Missionen u. a. in Tschetschenien, Albanien und Armenien wurden jeweils zwischen 5 und 10 deutsche Teilnehmer/innen entsandt.

Das Auswärtige Amt beteiligte sich auch an Missionen, die von der EU bzw. UNDP organisiert wurden (u. a. Wahlen in Kambodscha im Juli 1998). Auch zu Missionen in Afrika (u. a. Benin, Uganda, Togo) und Mittelamerika (Guatemala, Nicaragua) wurden deutsche Wahlbeobachter entsandt.

Von Januar bis Juli 1999 beteiligte sich das Auswärtige Amt an OSZE-Wahlbeobachtungsmissionen in Estland, der Slowakischen Republik und Armenien mit zwischen 2 und 6 Teilnehmern. Zu der EU-Mission anlässlich der Parlaments- und Präsidentschaftswahlen in Nigeria im Februar 1999 wurden 13 Wahlbeobachter/

innen entsandt; außerdem stellte Deutschland als EU-Ratspräsidentschaft den Sprecher der insgesamt 100 EU-Wahlbeobachter/innen. Eine weitere wichtige EU-Mission fand anlässlich der Parlamentswahlen in Indonesien am 7. Juni 1999 statt, an der 14 deutsche Wahlbeobachter/innen teilnahmen.

### Ausbildung ziviler Fachkräfte für internationale Friedensmissionen

Um einen größeren personellen deutschen Beitrag zu zivilen Friedensmissionen der UN und der OSZE zu ermöglichen, der in der Koalitionsvereinbarung als Ziel verankert wurde, hat das Auswärtige Amt im Juli 1999 ein Ausbildungszentrum für ziviles Friedenspersonal eröffnet. Die organisatorische Leitung wurde einem Ausbildungskoordinator übertragen.

Das Auswärtige Amt hat, gestützt auf eine Studie der Stiftung Wissenschaft und Politik, ein Ausbildungskonzept erarbeitet, nach dem künftig möglichst alle deutschen Teilnehmerinnen und Teilnehmer auf ihren Einsatz in Krisengebieten vorbereitet werden sollen. Dort haben sie etwa die Aufgabe, den Aufbau demokratischer Strukturen nach kriegerischen Auseinandersetzungen zu fördern.

Der Staatsminister im Auswärtigen Amt, Dr. Ludger Volmer, hat am 1. September 1999 rd. 20 Teilnehmer/innen beim ersten regulären Ausbildungskurs begrüßt. Die Lehrgänge mit einer Dauer von zwei Wochen werden in der Ausbildungsstätte des Auswärtigen Amts in Bonn-Ippendorf veranstaltet. Ein erster Pilotkurs hatte bereits im Juli 1999 stattgefunden. Im Jahre 1999 wurden vier Kurse mit insgesamt rd. 90 Teilnehmer/innen durchgeführt. Im Jahr 2000 werden voraussichtlich 13 Kurse angeboten, an denen rd. 250 Personen teilnehmen können. Ab Mitte 2000 sollen einige Kurse auch für Teilnehmer/innen aus dem Ausland geöffnet werden.

Am 1. September 1999 wurde eine Projektgruppe gegründet, in der neben den anderen beteiligten Bundesressorts vor allem Nichtregierungsorganisationen mit Erfahrungen in der Ausbildung und Entsendung von Personal ins Ausland vertreten sind, und die das Auswärtige Amt und den Ausbildungskoordinator in Fragen der Ausbildung berät.

Zum Ausbildungsprogramm gehören neben der Vermittlung grundlegender Fähigkeiten wie Erster Hilfe, Logistik, Funkverkehr und Orientierung im Gelände auch der Schutz vor Landminen und die psychologische Vorbereitung auf den Einsatz. Mittelpunkt der theoretischen Ausbildung sind die Grundlagen des humanitären Völkerrechts und der Menschenrechte (u. a. Minderheitenfragen, Folteropferbetreuung und Fragen

der Gerichtsmedizin, Menschenrechtserziehung, Diskriminierungsverhütung) sowie Verhandlungstechnik und Konfliktbewältigung. Auch Rechtsgrundlagen und praktische Fragen internationaler Missionen werden vermittelt. Die kompakten Kurse sollen den Teilnehmer/innen über deren Fachgebiet hinaus wichtiges Rüstzeug für ihre anspruchsvolle Aufgabe vermitteln.

Als Koordinator für die Ausbildung des zivilen Friedenspersonals hat das Auswärtige Amt Herrn Ingo Marenbach aus über 200 BewerberInnen ausgewählt. Er hat sein Amt am 1. Juli 1999 angetreten. Herr Marenbach hat nach dem Studium der Politik- und Verwaltungswissenschaften im In- und Ausland langjährige Erfahrung im Bereich der humanitären Hilfe erworben. Er war seit 1993 Referatsleiter für Auslandshilfe beim Arbeiter-Samariter-Bund (ASB) in Köln.

Voraussetzungen für die Teilnahme an der Ausbildung und an zivilen Friedensmissionen sind eine abgeschlossene Berufsausbildung oder ein Hochschulstudium, gute Englischkenntnisse sowie möglichst regionale Fachkenntnisse. Die ersten Teilnehmerinnen und Teilnehmer waren Juristen, Verwaltungsfachleute, Politologen, Sozialwissenschaftler sowie ehemalige Bundeswehr-Offiziere. Informationen und Bewerbungsunterlagen sind im Internet unter [www.auswaertiges-amt.de](http://www.auswaertiges-amt.de) abrufbar.

### Der Zivile Friedensdienst

Dem verstärkten Engagement der Bundesregierung im Bereich der Krisenprävention und zivilen Konfliktbewältigung dient daneben auch der **Aufbau eines Zivilen Friedensdienstes (ZFD)** durch das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, in dem staatliche und nichtstaatliche Träger zusammenwirken: Eine der Aufgaben der Entwicklungspolitik ist, in den betroffenen Partnerländern durch Verbesserung der wirtschaftlichen, sozialen, ökologischen und politischen Verhältnisse zur Verhinderung und zum Abbau struktureller Ursachen von Konflikten sowie zum Aufbau von Mechanismen gewaltfreier Konfliktbearbeitung beizutragen. Der ZFD ist im Grundsatz als Einsatz von entsprechend qualifizierten Fachkräften der anerkannten Entwicklungsdienste konzipiert; die in diesem Rahmen entfalteten Aktivitäten erfolgen auf der Grundlage entwicklungspolitischer Kriterien. Die Aufgaben im Rahmen des ZFD unterscheiden sich von den herkömmlichen Aufgaben der Entwicklungsdienste dadurch, dass sie die Förderung des gewaltfreien Umgangs mit Konflikten und Konfliktpotenzialen ausgerichtet sind, z. B. durch Vermittlung bei Konflikten zwischen Angehörigen von Interessengruppen, zwischen verschiedenen Ethnien und Religionen; durch Stärkung vorhandener Ansätze zur Versöhnung und Friedenssicherung, sowie durch Beiträge

zum Wiederaufbau. Insbesondere bei bewaffneten Auseinandersetzungen oder in Spannungsgebieten werden grundlegende Menschenrechte oft in gravierender Weise verletzt. Die Anstrengungen des ZFD, Konflikte zu verhindern bzw. gewaltfrei zu lösen dienen dem Schutz der Menschen vor direkter Gewalt und Willkür. Sie tragen damit zur Achtung der Menschenrechte bei. Im Rahmen des ZFD ist z. B. in Kolumbien die Förderung von einheimischen Initiativen und Menschenrechtsverteidigerinnen und -verteidigern in Zusammenarbeit mit „Eirene“ und „Peace Brigades International“ beabsichtigt. Die einheimischen Organisationen sollen dadurch in ihrer Rolle und bei ihrer Aufgabenwahrnehmung zur Achtung der Menschenrechte gestärkt werden. Auch im Kosovo wird ein Projekt des ZFD zusammen mit einheimischen Partnern umgesetzt. Aufgabenschwerpunkte sind Toleranz- und Menschenrechtsarbeit, die Unterstützung bei der Rückkehr von Flüchtlingen, Vernetzungs- und Beratungsarbeit sowie Training in ziviler Konfliktbearbeitung. Die Zielgruppen sind insbesondere Jugendliche und junge Erwachsene, traumatisierte Menschen, Frauen und demobilisierte Soldaten.

### **Menschenrechtsförderung durch Entwicklungszusammenarbeit**

Die Förderung aller Menschenrechte gehört zu den wesentlichen Zielen der Entwicklungspolitik der Bundesregierung. Gemeinsam mit der Unterstützung demokratischer Strukturen, von Rechtsstaatlichkeit und guter Regierungsführung („good governance“) hat die neue Bundesregierung sie zu einer eigenständigen Zieldimension ihrer Entwicklungspolitik erhoben. Die Bundesregierung betrachtet Entwicklung als einen Prozess, dessen wesentlicher Bestandteil die sukzessive Verwirklichung *aller* Menschenrechte ist. Die Förderung der bürgerlichen und politischen Menschenrechte steht gleichrangig neben der Unterstützung wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Menschenrechte.

Die Achtung der Menschenrechte zählt zu den **fünf Kriterien** zur Bewertung der nationalen Rahmenbedingungen der Partnerländer für eine erfolgreiche Entwicklungspolitik. Diese fünf Kriterien haben wesentlichen Einfluss auf Art und Umfang der Zusammenarbeit mit einem Partnerland. Defizite sind Gegenstand des Politikdialogs mit der Partnerregierung. Neben den elementaren Menschenrechten, die beim Kriterium „Achtung der Menschenrechte“ eine Rolle spielen (Freiheit von Folter und grausamer Behandlung, Beachtung der Menschenrechte bei Festnahme und im Justizverfahren, „Keine Strafe ohne Gesetz“, Religionsfreiheit und Minderheitenschutz), finden die Menschenrechte insgesamt auch als Indikatoren bei den übrigen Kriterien Beachtung (beispielsweise Presse- und Informationsfreiheit, Koalitionsfreiheit, Gleichheit vor dem Gesetz, Gleichstellung der

Geschlechter). Darüber hinaus erklärte die Bundesregierung im Herbst 1999 die Gewährleistung der in den Kernarbeitsnormen der Internationalen Arbeitsorganisation (IAO) verankerten Arbeitnehmerrechte zu einem neuen Indikator für das Kriterium „Schaffung einer marktwirtschaftlichen und sozialorientierten Wirtschaftsordnung“.

Die Bewertung der Menschenrechtssituation in den Partnerländern ist auch ein wichtiger Ausgangspunkt in den jeweiligen Länderkonzepten. Diese bilden die Grundlage für die Festlegung der Länderpolitik, die Geberkoordinierung und den entwicklungspolitischen Dialog mit den Partnerregierungen. Sie sind Bestandteil der Position der Bundesregierung in multilateralen Entwicklungsgremien und der EU sowie bei der Abstimmung innerhalb der Geber.

Mit Unterstützung und teilweise auf Initiative der Bundesregierung wurden der Achtung der Menschenrechte und dem Prinzip der guten Regierungsführung in wichtigen internationalen Institutionen und Regelwerken der Entwicklungszusammenarbeit ein höherer Stellenwert eingeräumt: so ist „gute Regierungsführung“ („good governance“) seit dem Frühjahr 1999 ein Vergabekriterium beim afrikanischen Entwicklungsfonds. Auch die bei dem G8-Gipfel im Juni 1999 in Köln beschlossene erweiterte Schuldeninitiative knüpft umfangreiche Schuldenerleichterungen für arme und hoch verschuldete Entwicklungsländer an verantwortungsbewusstes staatliches Handeln und armutsorientierte Politik. In den Verhandlungen für den Lomé-Nachfolgevertrag zwischen der EU und den AKP-Ländern wurde neben den wesentlichen Elementen der Achtung der Menschenrechte, demokratischer Prinzipien und Rechtsstaatlichkeit auch die gute Regierungsführung als grundlegendes Vertragselement neu festgeschrieben. Ebenfalls positiv zu vermerken ist in diesem Zusammenhang die Durchführung eines ersten Menschenrechtsseminars der Weltbank im Frühjahr 1999.

Im Rahmen der deutschen bilateralen staatlichen Entwicklungszusammenarbeit waren 1999 insgesamt 175 Mio. DM für Vorhaben zur Förderung der Menschenrechte und demokratischer Strukturen vorgesehen. Die inhaltlichen Schwerpunkte der Projekte lagen in der Unterstützung von Justizreformen, der Förderung staatlicher und nichtstaatlicher Menschenrechtsinstitutionen, der Rechte von Kindern sowie der Förderung der Gleichberechtigung der Geschlechter. Eine Vielzahl von Projekten – z. B. in Kolumbien, Namibia und Indien – haben die Stärkung der rechtlichen und sozialen Stellung der Frauen zum Ziel. In besonderem Maße engagiert sich die deutsche Entwicklungspolitik für die vollständige Abschaffung der Genitalverstümmelung bei Mädchen und Frauen (s. Kap. 3).

Die bewährte Unterstützung der Bundesregierung für die Arbeit der politischen Stiftungen und der Kirchlichen

Zentralstellen für Entwicklungshilfe wurde fortgesetzt und intensiviert. Die Förderung der Menschenrechte und demokratischer Strukturen gehört zu den wesentlichen Zielen in der Arbeit der beiden Zentralstellen und der fünf politischen Stiftungen. In praktisch allen Partnerländern der deutschen Entwicklungspolitik werden entsprechende Vorhaben durchgeführt, die zu einer Verbesserung aller Menschenrechte beitragen. Die Rechte von Frauen und Kindern, die politischen Beteiligungsmöglichkeiten von Arbeitnehmern sowie der Bevölkerung insgesamt und die Unterstützung der Zivilgesellschaft finden dabei besondere Beachtung.

Seit einer Änderung der Förderrichtlinien für „private Träger“ im Jahre 1998 kann das BMZ explizit auch Menschenrechtsvorhaben deutscher Nichtregierungsorganisationen finanziell unterstützen. Das bisherige Fördervolumen beträgt 1,45 Mio. DM. Mithilfe dieser Mittel fördert z. B. „Terre des hommes Deutschland“ in Kolumbien Maßnahmen zur Aufklärung von Menschenrechtsverletzungen sowie Rechtshilfe für vertriebene Bevölkerungsgruppen in Flüchtlingslagern. Der „Weltfriedensdienst“ unterstützt ein Projekt zur Sicherung der Landrechte für Indios in Argentinien.

Konkrete Beispiele für Vorhaben der deutschen Entwicklungszusammenarbeit sind unter den jeweiligen Länderabschnitten (Kapitel 7) sowie insbesondere in den Ausführungen zu Frauen- und Kinderrechten (Kapitel 2) sowie dem Zivilen Friedensdienst (Kapitel 6) aufgeführt. Darüber hinaus finden sich im Internet unter [www.bmz.de](http://www.bmz.de) weitere Informationen. Dort können neben der Rede von Entwicklungsministerin Heidemarie Wieczorek-Zeul aus Anlass des 50. Jahrestags der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte auch mehrere Publikationen zum Thema abgerufen werden (u. a. „Entwicklungszusammenarbeit für die Menschenrechte“, „Förderung der Menschenrechte – eine Aufgabe der Entwicklungszusammenarbeit“ oder „Frauen bewegen die Welt“).

### Menschenrechte und Wirtschaftsinteressen

Im Rahmen der Globalisierung gewinnt die Frage, wie der „globale Markt“ mit „globalen Spielregeln“ ausgestattet werden kann, zunehmend an Bedeutung. Bundesminister Fischer hat hierzu bei der Eröffnung des „Forums Globale Fragen“ am 28. April 1999 in Berlin erklärt: „Wir müssen und wollen den Globalisierungsprozess ... politisch gestalten. Die Globalisierung ... braucht die Menschenrechte, eine auf gegenseitiger Kenntnis beruhende Kultur der Toleranz und der Kooperation ... und sie braucht eine politisch verantwortliche, politisch handlungsfähige Plattform (...).“ (Auszug)

UN-Generalsekretär Kofi Annan lud im Januar 1999 in einer bemerkenswerten Rede vor dem Davoser Weltwirtschaftsforum die Unternehmen zur Zusammenarbeit dabei ein, dem Weltmarkt ein menschliches

Antlitz zu verleihen (Press Release SG/SM/6881; [www.un.org/News/Press](http://www.un.org/News/Press)).

### Rede von VN-Generalsekretär Kofi Annan vor dem Davoser Weltwirtschaftsforum (31. Januar 1999)

*Ich lade Sie ein, einen globalen Pakt über gemeinsame Werte und Grundsätze abzuschließen, die dem Weltmarkt ein menschliches Antlitz verleihen können. (...) Die Globalisierung der Wirtschaft ist eine Tatsache. Aber ich fürchte, dass wir ihre Anfälligkeit unterschätzt haben. Die Ausdehnung der Märkte übersteigt bei weitem die Fähigkeit der Gesellschaften und ihrer politischen Systeme, sich daran anzupassen, geschweige denn ihren Kurs zu bestimmen. Und die Geschichte lehrt, dass ein Ungleichgewicht zwischen Ökonomie, Sozialwesen und Politik nie lange Bestand haben kann. (...) Was wir heute brauchen, ist ein (...) Pakt in globalem Maßstab, um die neue Weltwirtschaft zu stützen. (...) Ich lade die Unternehmensführungen dazu ein, sich für zentrale Werte im Bereich der Menschenrechte, des Arbeitslebens und der Umwelt einzusetzen. (...) Wie können wir diese Werte fördern? Erstens, in der öffentlichen politischen Arena. (...) Zweitens, im eigenen Wirkungsbereich der Privatwirtschaft. Sie können die universellen Werte nutzen, um Ihre globalen Unternehmen zu verbinden (...) Sie können sicherstellen, dass Ihre Arbeitnehmer/innen über die universellen Rechte verfügen. (...) Sie können die Entwicklung und Verbreitung umweltfreundlicher Technologien fördern. (...)*

Auf dem Wirtschaftsgipfel in Köln (18.–20. Juni 1999), dem zentralen Ereignis des deutschen G8-Vorsitzes 1999, wurden vor allem Chancen und Risiken der Globalisierung erörtert und Initiativen zur Förderung des Wohlstands und des sozialen Fortschritts sowie zur Erhaltung der Umwelt und zur Vertiefung der Entwicklungspartnerschaft ergriffen. Gemeinsam mit den G8-Partnern hat die Bundesregierung deutlich gemacht, dass Demokratie, Rechtsstaatlichkeit, verantwortungsbewusstes staatliches Handeln sowie die Achtung der Menschenrechte und der wesentlichen Arbeits- und Sozialnormen unerlässliche Voraussetzungen für die soziale Stabilität darstellen. Mit der „Charta von Köln“ zeigen die G8 Wege auf, wie Industrie- und Entwicklungsländer gemeinsam den Bildungsbedürfnissen ihrer Bürger Rechnung tragen können.

Mit der von der Bundesregierung beim G8-Gipfel initiierten „Kölner Schuldeninitiative“ haben die wichtigsten Industrieländer ein deutliches politisches Signal der Solidarität gegeben, dass sie sich in Zeiten einer sich intensivierenden Globalisierung weiterhin für die Belange der ärmsten Entwicklungsländer einsetzen.

Auf Initiative des Menschenrechtsbeauftragten des Auswärtigen Amtes Gerd Poppe wurde im Oktober 1999 ein **Arbeitskreis Menschenrechte und Wirtschaft** gegründet, an dem Vertreter von Politik, Wirtschaftsverbänden, Gewerkschaften und gesellschaftlichen Gruppen teilnehmen. Den konzeptionellen Ausgangspunkt des Arbeitskreises fasste der Menschenrechtsbeauftragte des Auswärtigen Amtes in einem Thesenpapier zusammen (vgl. Kasten in Kap. 2). Er geht insbesondere davon aus, dass – neben unleugbaren Zielkonflikten – auch Übereinstimmungen zwischen Menschenrechts- und Unternehmensinteressen bestehen und dass ein die Unternehmen und Gewerkschaften einbeziehender Politikansatz einem reaktiv-repressiven Ansatz vorzuziehen ist. Der Arbeitskreis, der noch in seiner konstituierenden Phase steht, sieht es als sein Nahziel, sich einen Überblick über die Normen, die auf die Unternehmensebene „heruntergebrochen“ werden müssten, wie auch über bereits laufende Initiativen (Selbstverpflichtungen, Anreiz- und Kontrollsysteme) zu verschaffen. Auf dieser Grundlage will der Arbeitskreis dann konkrete Initiativen zur Einbringung von Menschenrechten in die Bereiche Produktion, Handel und Investition vorschlagen.

### **Unterstützung der Bundesregierung für eine parlamentarische Initiative zur Einrichtung eines unabhängigen nationalen Menschenrechtsinstituts**

Die Koalitionsvereinbarung vom 20. Oktober 1998 sieht vor: Die Bundesregierung „unterstützt die Einrichtung eines unabhängigen Menschenrechtsinstituts in Deutschland“. Dieses Menschenrechtsinstitut soll, gemäß den maßgeblichen internationalen Vorgaben („Pariser Grundsätze“ in Resolution 48/134 der UN-Generalversammlung vom 20. Dezember 1993), regierungsunabhängig sein, praxisbezogen arbeiten und das Angebot bestehender staatlicher und nichtstaatlicher Institutionen ergänzen und im engen Verbund mit ihnen wirken. Als Tätigkeitsbereiche werden diskutiert: Information und Dokumentation, menschenrechtliche Bildungsarbeit, Forschung und Politikberatung, Förderung von Dialog und Zusammenarbeit in Deutschland, sowie auf längere Sicht auch Projekte im Ausland in Gesellschaft und staatlicher Verwaltung. Bei letzterem steht das Zusammenwirken mit staatlichen und nichtstaatlichen Trägern im Vordergrund.

## KAPITEL 7

### Menschenrechte Weltweit

#### ■ Europa

Trotz der fortschreitenden europäischen Integration und ihrer Auswirkungen auch auf die Beitrittskandidaten zur Europäischen Union sowie der Fortschritte im Rahmen des Europarats und der OSZE gibt es auch in Europa immer noch Menschenrechtsverletzungen. Vor allem die Menschenrechtslage im ehemaligen Jugoslawien und die dortigen Konflikte bleiben besorgniserregend, aber auch die Situation ethnischer Minderheiten, vor allem der Sinti und Roma und die Menschenrechtsdefizite in vielen Staaten auf dem europäischen Gebiet der ehemaligen Sowjetunion.

#### Bundesrepublik Jugoslawien

Obwohl die Verfassung der Bundesrepublik Jugoslawien über weite Strecken internationalen Menschenrechtsstandards entspricht, werden in Serbien weiterhin die Menschenrechte massiv verletzt (zu Menschenrechtsverletzungen im Kosovo s. o. Kap. 3).

Die Unabhängigkeit der Justiz ist nicht gewährleistet. Einmischungen und Behinderungen durch die Exekutive sind an der Tagesordnung. Die unzureichende materielle Ausstattung und die niedrigen Gehälter der Amtsinhaber wirken sich ebenfalls negativ aus. Das Recht auf ein faires Gerichtsverfahren und effektiven Rechtsschutz ist weder für Angehörige von Minderheitengruppen noch für Oppositionelle garantiert.

Bundes- und serbisches Recht erlauben bis zu vier Tagen Haft ohne Konsultierung eines Anwalts, was Folter und Misshandlung begünstigt. Nach Angaben von Menschenrechtsorganisationen kommt es besonders im Rahmen von Ermittlungsverfahren häufig zu Verletzungen der körperlichen Unversehrtheit durch Misshandlungen im Polizeigewahrsam. Ziel ist meist, von den Betroffenen Geständnisse zu erzwingen.

Auch Presse- und Meinungsfreiheit und die Versammlungsfreiheit werden stark beschnitten.

Die Versammlungsfreiheit ist zwar verfassungsrechtlich geschützt, die Polizei hat jedoch mehrfach friedliche Demonstrationen gewaltsam aufgelöst, so auch diejenigen, die jüngst in ganz Serbien durch die Allianz für den Wandel organisiert wurden.

Im Oktober 1998 verabschiedete das serbische Parlament ein neues Informationsgesetz, das zur Schließung einiger unabhängiger Rundfunkstationen führte. Hohe Steuern und Frequenzgebühren sowie Probleme bei der Zuteilung von Frequenzen erschweren oder verhindern den Zutritt zum Markt für unabhängige Anbieter. Die Ausstrahlung ausländischer Programme, darunter die Programme der Deutschen Welle, wurde verboten. Die Behörden haben die Möglichkeit, auf der Grundlage vager Generalklauseln durch Verhängen hoher Geldbußen gegen unliebsame Berichterstattung unabhängiger Medien vorzugehen. Einige Zeitungen stellten den Druck ein oder verlagerten den Betrieb zwischenzeitlich nach Montenegro. Unter anderem wurde gegen die albanischsprachige Zeitung Koha Ditore eine sehr hohe Geldstrafe verhängt. Der beliebte Radiosender B-92 wurde zunächst geschlossen, der Chefredakteur inhaftiert. Später wurde der Sender vom Regime übernommen. Die ursprüngliche Redaktionsmannschaft sendet nun wieder als B2-92. Einigen ausländischen Journalisten, die über den Kosovo-Konflikt berichten wollten, wurde die Einreise verweigert, ein Journalist wurde ausgewiesen. Am 11. April 1999 wurde der bekannte serbische Journalist Slavko Curuvija ermordet. Das serbische Staatsfernsehen hatte Curuvija kurz zuvor vorgeworfen, er begrüße die NATO-Luftschläge. Außerdem war er wegen eines vor Inkrafttreten des Informationsgesetzes veröffentlichten Artikels zu einer hohen Geldstrafe verurteilt worden. Der Mord ist bislang nicht aufgeklärt.

Das Hochschulgesetz vom Mai 1999 gibt der Regierung weitgehend freie Hand bei der Benennung von Dekanen und Rektoren und führte faktisch zur Aufhebung der Hochschulautonomie. In der Folge wurden an zahlreichen Fachbereichen regimetreue, oftmals nicht fachlich qualifizierte Dekane eingesetzt. Hochschullehrer mussten aufgrund des Gesetzes einen neuen Arbeitsvertrag unterzeichnen, der einer Loyalitätserklärung gegenüber dem Regime gleichkam. Die Mehrheit derjenigen, die dem nicht Folge leisteten, wurde zunächst entlassen. Nach monatelangen Protestaktionen im Hochschulbereich akzeptierte das Regime jedoch die Weiterbeschäftigung der meisten Hochschullehrer.

Zahlreiche Verstöße erfolgen außerdem gegen die Vereinigungsfreiheit und Minderheitenrechte, insbesondere gegenüber den Muslimen im Sandzak.

Die Verpflichtung zur Zusammenarbeit mit dem Internationalen Strafgerichtshof für das ehemalige Jugoslawien (IstGH-J), die die BRJ durch Unterzeichnung des Dayton-Abkommens eingegangen ist, wird nicht eingehalten. Die BRJ weigert sich, vom IstGH-J zur Fahndung ausgeschriebene Personen nach Den Haag zu überstellen.

Es besteht kaum Hoffnung, dass sich die Lage der Menschenrechte unter den zurzeit herrschenden Umständen verändern wird. Nur durch demokratische Reformen und die Übernahme der Macht durch die demokratische Opposition ist Besserung zu erwarten. Deswegen unterstützen die EU und Deutschland die demokratische Opposition und die unabhängigen Medien in Serbien. Die Bundesregierung fördert die Erstellung einer Dokumentation der im Kosovo begangenen Menschenrechtsverletzungen zur Vorlage beim Internationalen Strafgerichtshof mit 500 000 US \$.

### **Bosnien und Herzegowina**

Die Menschenrechtssituation in Bosnien und Herzegowina hat sich inzwischen, über vier Jahre nach Ende des Krieges, vor allem aufgrund der intensiven internationalen Bemühungen im Vergleich zum unmittelbaren Nachbarn BRJ deutlich verbessert.

Im Nachgang zum Friedensabkommen von Dayton vom November 1995 wurde in **Bosnien und Herzegowina** eine Menschenrechtskammer mit Sitz in Sarajewo eingerichtet. Von insgesamt 14 Richtern sind acht internationale Mitglieder vom Europarat benannt worden, darunter Prof. Dr. Rauschnig, Leiter des Instituts für Völkerrecht der Universität Göttingen. Im Sekretariat der Menschenrechtskammer ist zusätzlich seit März 1999 eine deutsche Juristin – von Deutschland finanziert – tätig. Ebenfalls auf der Grundlage des Friedensabkommens wurde in Bosnien und Herzegowina ein Ombudsmann für Menschenrechte eingesetzt.

Daneben sind mehrere internationale Organisationen im Menschenrechtsbereich aktiv: das Büro des Hohen Repräsentanten, eingesetzt zur Unterstützung der Umsetzung des Abkommens von Dayton; die OSZE; der Europarat; die Hochkommissarin für Menschenrechte; die Hochkommissarin für Flüchtlinge der Vereinten Nationen; das Informationszentrum für Repatriierung; die Internationale Helsinki-Stiftung und die internationale Kommission für Eigentumsansprüche von intern Vertriebenen und Flüchtlingen.

Die Bundesrepublik Deutschland setzt sich bilateral sowie im Rahmen der EU und des Friedensimplementierungsrates aktiv für die Umsetzung des Abkommens von Dayton und insbesondere seiner menschenrechtlichen Kom-

ponenten ein. Die Vergabe von Wiederaufbaumitteln ist konsequent an die Bereitschaft der durchführenden bosnischen Organisationen zur Umsetzung des Abkommens von Dayton gebunden. Der Arbeitsstab des Beauftragten der Bundesregierung für Flüchtlingsrückkehr und rückkehrbegleitenden Wiederaufbau, geleitet von Landesinnenminister a. D. MdB Dietmar Schlee und von Herbst 1998 bis Ende 1999 von Bürgermeister a. D. Hans Koschnick, hat der Rückkehr von Flüchtlingen in Gebiete, in denen sie der Minderheit angehören, besondere Aufmerksamkeit und Unterstützung gewidmet. Der Internationale Streitschlichter für die Föderation Bosnien und Herzegowina, MdB Christian Schwarz-Schilling, setzt sich ebenfalls aktiv für die Umsetzung der Bestimmungen des Daytoner Abkommens ein.

Die Bundesrepublik Deutschland hat die Resolutionen der MRK und der Generalversammlung der Vereinten Nationen zur Situation der Menschenrechte im früheren Jugoslawien mit eingebracht, die die Staaten auffordern, die Bedingungen für die Rückkehr der Flüchtlinge und intern Vertriebenen zu schaffen, die Wahrung der Rechte der Minderheiten zu garantieren und uneingeschränkt mit dem Internationalen Strafgerichtshof für das ehemalige Jugoslawien bei der Festnahme und Auslieferung von mutmaßlichen Kriegsverbrechern zusammenzuarbeiten.

### **Kroatien**

Kroatien hat sich durch die Unterzeichnung des Vertrags von Dayton sowohl zur Unterstützung der Rückkehr von Kriegsflüchtlingen nach Kroatien als auch zur Zusammenarbeit mit dem Internationalen Strafgerichtshof für Jugoslawien verpflichtet. In beiden Bereichen ist jedoch seit Jahren nur wenig Fortschritt zu verzeichnen. Erst spät im Juni 1998 hat Kroatien ein Programm für die Rückkehr und Unterbringung von Flüchtlingen und vertriebenen Personen verabschiedet, noch immer gestattet es die Rückkehr ethnisch serbischer Personen nur sehr zögerlich. In einigen Gegenden kommt es vereinzelt weiter zu Übergriffen auf serbische Rückkehrer. Die langjährige Regierungspartei HDZ schürte durch nationalistische Propaganda ethnische Feindseligkeiten und trug zur Destabilisierung der überwiegend kroatisch besiedelten Gegenden von Bosnien und Herzegowina bei. Deutschland hat die kroatische Regierung sowohl bilateral als auch im Rahmen der EU und durch Zustimmung zu UN-Resolutionen immer wieder zu einer Politik der Versöhnung, zu besserer Kooperation mit dem IstGH-J und zu ernstlichen Anstrengungen bei der Flüchtlingsrückkehr aufgefordert. Durch den Tod Präsident Tudjmans und den überraschend eindeutigen Sieg der Opposition bei den Parlamentswahlen könnte in Kroatien endlich eine Verbesserung der Lage der Minderheiten eintreten.

## Rumänien

Die rumänische Regierung ist inzwischen den Empfehlungen der Europäischen Kommission gefolgt und hat fast alle wichtigen internationalen und europäischen Menschenrechtsabkommen ratifiziert, z. B. die einschlägigen internationalen Verträge zur Bekämpfung von Rassismus, Fremdenfeindlichkeit, Antisemitismus und Intoleranz und die Europäische Charta für regionale oder Minderheitensprachen sowie das Rahmenübereinkommen für den Schutz der nationalen Minderheiten. Außerdem sind die Rechte der ethnischen Minderheiten sowohl in der Verfassung als auch in der Verfassungswirklichkeit besonders geschützt.

Trotzdem gibt es Defizite bei der Durchsetzung des Menschenrechtsschutzes in der Praxis. So wird immer wieder glaubhaft über Folter und Misshandlungen sowie ungerechtfertigten Schusswaffengebrauch durch die rumänische Polizei berichtet. Außerdem ist der rumänische Gesetzgeber der Resolution 1123 vom 24. April 1997 des Europarates noch nicht nachgekommen, in der die Abschaffung verschiedener Paragraphen des Strafbuches verlangt wird. Es existieren daher immer noch Straftatbestände, die Meinungs-, Presse- und Versammlungsfreiheit beschränken. Außerdem sind homosexuelle Handlungen zwischen Erwachsenen weiterhin strafbar.

Die Minderheitenpolitik der rumänischen Regierung ist bemüht, die Rechte der nationalen Minderheiten auszuweiten. Allerdings hat sich dadurch die Situation der ca. 1,5 Mio. Roma in Rumänien bislang nicht nachhaltig verbessert. Ihre Lage ist nach wie vor durch hohe Arbeitslosigkeit, soziale Diskriminierung und ein weit unter dem Durchschnitt der übrigen Bevölkerung liegendes Bildungsniveau charakterisiert. Dem haben auch das Departement für den Schutz nationaler Minderheiten, das Ende 1996 gegründet und dem Büro des Premierministers angegliedert wurde, sowie der von der rumänischen Regierung gegründete interministerielle Ausschuss für nationale Minderheiten nicht abhelfen können.

Durch die anhaltend schlechte wirtschaftliche Lage in Rumänien haben sich die Lebensbedingungen der Roma sogar weiter verschlechtert. Im Bildungswesen und Ausbildungsbereich werden Roma benachteiligt, außerdem sind in Einzelfällen immer wieder willkürliche Maßnahmen von Polizeiorganen, Gewalttätigkeiten sowie eine generelle rassistische Diskriminierung festzustellen.

Die Situation der Roma in Südosteuropa insgesamt hat unter deutscher EU-Präsidentschaft im Rahmen der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik besondere Aufmerksamkeit gefunden. Unter finnischer Präsidentschaft wird die Initiative zur Verbesserung der Lage der Roma fortgeführt, auch im Hinblick auf die Bedeutung dieser Frage für den EU-Beitrittsprozess.

**Bulgarien**, das sich seit 1989 in einem schwierigen Prozess der Umstrukturierung in politischer und wirtschaftlicher Hinsicht befindet, ist 1992 dem Europarat beigetreten, hat 1994 die Europäische Menschenrechtskonvention und im Februar 1999 das Rahmenübereinkommen des Europarates zum Schutz nationaler Minderheiten ratifiziert. Bulgariens vorrangiges Menschenrechtsproblem ist der Umgang mit ethnischen Minderheiten. Sowohl die türkische Minderheit als auch Pomaken (ethnische Bulgaren, die in der osmanischen Zeit zum Islam konvertiert sind) und vor allem Roma sind wirtschaftlich schlechter gestellt und gelegentlich Schikane durch kommunale Behörden und die Bevölkerung ausgesetzt. Roma sind im politischen Leben und in der Regierung nicht angemessen vertreten. Sozialökonomisch liegt der Status der Roma weit unter dem bulgarischen Durchschnitt, was sich z. B. in einer hohen Arbeitslosenrate, schlechten Lebensbedingungen, schlechtem Gesundheitszustand und hoher Analphabetenrate ausdrückt. Roma stoßen bei der bulgarischen Bevölkerung auf Ressentiments, auch vonseiten der Verwaltung. Dort, wo sie in Stadtvierteln geschlossen siedeln, sind sie regelmäßig nicht integriert. Die Regierung hat inzwischen Programme für die Integration der Roma in die bulgarische Gesellschaft beschlossen, die jetzt durchgeführt werden müssen.

Von Art. 11 Abs. 4 der bulgarischen Verfassung, der die Gründung politischer Parteien auf ethnischer, rassistischer und konfessioneller Grundlage untersagt, ist vor allem die Organisation der mazedonischen Minderheit, OMO-Ilinden, betroffen, sie wird aber staatlicherseits geduldet.

## Türkei

Die Bundesregierung begrüßt die Reformbemühungen der Türkei. Die im Mai 1999 gebildete Regierung Ecevit hat – auf der Grundlage ihrer breiten Parlamentsmehrheit – in einer Reihe von Gesetzesinitiativen ihren Willen belegt, die Menschenrechtslage in der Türkei in wichtigen Punkten zu verbessern. Sie will vor allem Defizite in der Menschenrechtspraxis beseitigen, die weiterhin zu beklagen sind (vgl. auch Kap. 3, Abschnitt Asyl- und Ausländerrecht). Asylantragsteller aus der Türkei, vor allem türkische Staatsangehörige kurdischer Herkunft, bilden seit Jahren eine der größten Gruppen von Asylbewerber/innen in Deutschland. Auch unter dem Aspekt der Bekämpfung der Ursachen von Migration ist daher die Verbesserung der Menschenrechtssituation in der Türkei ein wichtiges deutsches Interesse.

Foltervorwürfe werden schwerpunktmäßig in den Gebieten des Südostens der Türkei, in denen immer noch Notstandsrecht gilt, und den Großstädten des Westens erhoben. In einer Reihe von Fällen sind sie plausibel dokumentiert.

Folter, Misshandlungen und das „Verschwindenlassen“ von Personen, deren Verbleib nach Festnahme nicht mehr festgestellt werden kann, werden durch in manchen Fällen immer noch erhebliche Verweilzeiten im Polizeigewahrsam ohne Haftbefehl und ohne Anwaltszugang (Incommunicadohaft) erleichtert.

Die türkische Verfassung garantiert im Prinzip sowohl die Meinungs- als auch die Pressefreiheit, von der im Lande reger Gebrauch gemacht wird. Allerdings werden linke und kurdenfreundliche Blätter z. T. zensiert und schikaniert. Die Tageszeitung „Ülkede Gündem“ musste Ende 1998 schließen. Gegen das Nachfolgeblatt „Özgür Bakis“ läuft ein Verfahren, das mit der zeitweiligen Schließung dieser Zeitung, die in der letzten Zeit ungehindert erscheinen konnte, enden könnte.

Dem Erhalt des Einheitsstaats und des Laizismus wird im Konfliktfall weiterhin Vorrang vor individuellen Freiheitsrechten eingeräumt. Diese werden durch zahlreiche Staatsschutzbestimmungen des türkischen Strafgesetzbuches (tStGB), durch die Notstandsdekrete sowie das Antiterrorgesetz (ATG) eingeschränkt. So stehen nicht nur Handlungen, sondern auch Meinungsäußerungen, die als „Separatismus“ oder „Fundamentalismus“ gedeutet werden können, unter Strafanandrohung. Diese Straftatbestände wurden z. B. auf verschiedene Geschäftsstellen des Menschenrechtsvereins IHD angewandt, die z. T. vorübergehend geschlossen wurden und deren Mitglieder sich wegen politischer Meinungsäußerungen vor Gericht verantworten müssen. Der IHD-Vorsitzende Akin Birdal, der wegen einer Rede zum Kurdenproblem eine einjährige Haftstrafe verbüßen sollte, befindet sich seit Mitte September 1999 vorläufig wieder auf freiem Fuß, ist allerdings nicht im Besitz eines Reisedokuments. Die Bundesregierung hatte als EU-Präsidentschaft im Juni 1999 die türkische Regierung aufgefordert, Birdal Haftverschonung aus gesundheitlichen Gründen zu gewähren.

Die Verfassungs- und Gesetzesnovelle zur Besetzung der Staatssicherheitsgerichte war der erste Reformschritt mit menschenrechtlicher Bedeutung: Der bisher als Beisitzer fungierende Militär Richter wurde durch einen zivilen Richter ersetzt. Damit hat die Türkei eine konkrete Vorgabe des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte (EuGMR) innerstaatlich umgesetzt.

In anderen Fällen – im Zusammenhang mit der Zypern-Frage – weigert sich die Türkei entgegen ihrer Verpflichtung aus Art. 46 Abs. 1 EMRK, Urteile des EuGMR zu befolgen (Urteile vom 18. Dezember 1996 und 28. Juli 1998 – Fall Loizidou).

Die straflose Verletzung bereits jetzt bestehender Vorschriften gegen Folter und Misshandlungen im Polizeigewahrsam, sowie das „Verschwindenlassen“ und die

Zahl nicht aufgeklärter Todesfälle sollen durch eine Verordnung über den Polizeigewahrsam eingedämmt werden, die seit Herbst 1998 in Kraft ist. Sie schafft die Voraussetzungen für eindeutige Berichts- und Informationspflichten sowie Zuständigkeiten und erleichtert eine geeignete Beweismittelsicherung. Höhere Verwaltungs- und Polizeidienststellen können unangemeldete Kontrollen durchführen. Maßnahmen und Ermittlungen gegen die Verantwortlichen sind sofort einzuleiten, wodurch die Chancen auf eine effektive Umsetzung gestiegen sind.

Durch eine Änderung des türkischen Strafgesetzbuches im Sommer 1999 ist das Strafmaß für Folter, Misshandlung durch Staatsbedienstete und das Ausstellen unrichtiger Zeugnisse durch Ärzte oder Apotheker heraufgesetzt worden. Ein neues Gesetz vom Herbst 1999 regelt die Einleitung von Strafverfahren gegen Beamte und Staatsbedienstete neu (Zuständigkeiten, Fristen und Rechtsbehelfe). Geplante Änderungen der Strafprozessordnung sehen vor, den bisher sehr weiten Ermessensspielraum der Untersuchungsbehörden einzuschränken. Die geplante Einführung von Zeugenschutzmaßnahmen wird hoffentlich ebenfalls einen positiven Beitrag zur faktischen Verbesserung der Menschenrechtsslage leisten.

Noch in der innerpolitischen türkischen Diskussion ist dagegen die Frage der Todesstrafe. Auch wenn bereits in den letzten 15 Jahren keine Todesurteile vollstreckt wurden, so wird erstmals eine Abschaffung grundsätzlich erwogen. Die Bundesregierung hat anlässlich der Verurteilung Abdullah Öcalans durch eine EU-Präsidentschaftserklärung bekräftigt, dass die EU die Todesstrafe – grundsätzlich und unabhängig von der Person des Angeklagten oder der Straftat, derer er überführt wurde – ablehnt. Mit Blick auf eine mögliche Mitgliedschaft der Türkei in der Europäischen Union wird darin weiter betont, dass die Nichtanwendung der Todesstrafe zu den gemeinsamen Werten und damit zum Acquis der Europäischen Union gehört.

Ein Amnestie- und ein Reuegesetz wurden von der türkischen Regierung selbst als dringend geboten angesehen, zumal der Strafvollzug an die Grenzen seiner Funktionsfähigkeit gelangt ist. Das Reuegesetz wurde im Sommer 1999 verabschiedet; danach können PKK-Mitglieder (außer den Führungskadern) Strafermäßigung oder -erlass erlangen, wenn sie sich stellen und mit den Sicherheitskräften kooperieren. Das ebenfalls vom Parlament verabschiedete Amnestiegesetz wurde dagegen von Staatspräsident Demirel aufgrund einer weithin kritischen öffentlichen Meinung nicht ausgefertigt, was zunehmende demokratische und rechtsstaatliche Sensibilität in einem kritischen Problembereich zeigt.

Zu den wichtigsten Aufgaben der deutschen Auslandsvertretungen in der Türkei gehört die ständige und

umfassende Beobachtung und Berichterstattung über die Menschenrechtslage im Land. Dabei arbeiten sie eng mit zahlreichen türkischen und internationalen Nichtregierungsorganisationen (NROen) zusammen.

Nachhaltig kann die Bundesregierung die Verbesserung der Menschenrechtslage in der Türkei am wirksamsten fördern, indem sie sich für eine konkrete Beitrittsperspektive der Türkei zur Europäischen Union einsetzt – was durch den Europäischen Rat in Helsinki geschehen ist. Auf die Türkei als Beitrittskandidatin müssen die Kopenhagener Kriterien von 1993 – wie auf die anderen Beitrittskandidaten – volle Anwendung finden. Diese sehen vor allem die Achtung der Menschenrechte und den Schutz von Minderheiten als Beitrittsbedingung zur Europäischen Union vor.

### Russland

Russland garantiert in der Verfassung von 1993 zwar alle Menschenrechte und Grundfreiheiten, die Umsetzung der verfassungsrechtlichen Garantien und politischen Absichtserklärungen scheidet jedoch vor allem am mangelnden politischen Willen der Regierenden und zum anderen an beschränkten finanziellen Möglichkeiten. Auch der Rücktritt Jelzins ändert diese Situation nicht.

Politische Stabilisierung wurde teilweise durch die Besetzung hoher Regierungsposten mit erfahrenen, aber gerade nicht demokratischen Idealen verpflichteten Personen aus den Geheimdiensten erreicht. Dies trägt zu der bei Behörden, Politikern, aber auch normalen Bürgerinnen und Bürgern immer noch fehlenden Sensitivität für Menschenrechtsfragen bei, z. B. zur Gleichgültigkeit gegenüber unmenschlichen Zuständen in Kinderheimen und gegenüber behinderten und kranken Menschen. Hinzu kommen die geringe Durchsetzungsfähigkeit der Zentralregierung und finanzielle Engpässe, die die Schaffung der infrastrukturellen Voraussetzungen z. B. im Strafvollzug behindern. Weiter erschwert wird die Situation durch das Fehlen einer unabhängigen Judikative und die verbreitete Korruption. Auch die hohe Kriminalität und der Mangel an innerer Sicherheit beeinflussen die Menschenrechtslage negativ. Die Petersburger Politikerin und Menschenrechtsverteidigerin Galina Starowojtowa ist einem der zahlreichen nicht aufgeklärten, wahrscheinlich politisch motivierten Morden zum Opfer gefallen, ebenso die Journalistin Larissa Judina. Weiterhin gibt es willkürliche staatliche Eingriffe in das Privatleben wie Abhörmaßnahmen und unberechtigte Wohnungsdurchsuchungen.

Nach wie vor geht die Polizei bei Verhaftungen und in Untersuchungshaft mit brutalen Mitteln vor, wozu die Einschüchterung durch die hohe Gewaltbereitschaft der organisierten Kriminalität beiträgt. Vor allem Betrunkene, Obdachlose und Personen mit fremdländischem Ausse-

hen, d. h. überwiegend mit dunkler Hautfarbe, müssen mit Misshandlungen und Schikanen rechnen. Strafverfolgungsmaßnahmen werden willkürlich oder aus persönlichen Motiven eingeleitet. Prominente Einzelfälle von Menschenrechtsverletzungen waren die Verfahren gegen Aleksander Nikitin und Grigorij Pasko, die die Bundesregierung gegenüber der russischen Regierung mehrfach angesprochen hat. Beide wurden angeklagt, weil sie massive nukleare Umweltverschmutzungen durch die russische Marine öffentlich bekannt gemacht haben, während gegen die staatlichen Verursacher nicht vorgegangen wurde.

Auch im Strafvollzug kommt es durch staatliches Handeln bzw. Unterlassen immer wieder zu zahlreichen und schweren Menschenrechtsverletzungen. Die Strafanstalten sind veraltet und hoffnungslos überbelegt; medizinische Versorgung und Verpflegung sind völlig unzureichend. Verbreitung gefährlicher Krankheiten wie insbesondere der Tuberkulose ist die zwangsläufige Folge. Sowohl im Bereich der Aufklärung von Straftaten als auch im Strafvollzug kommt es häufig zu Folter und Misshandlungen, vor allem weil in sowjetischer Tradition weiterhin ein Geständnis für das beste Beweismittel gehalten wird.

Die Bundesregierung setzt sich deshalb im Rahmen des Europarates gerade für Maßnahmen zur Verbesserung der Zustände im Strafvollzug ein.

Gravierend sind auch die zahlreichen Menschenrechtsverletzungen in den Streitkräften, insbesondere die Misshandlung und Ausbeutung von Rekruten durch dienstältere Soldaten aus den Gruppen der Mannschaftsdienstgrade und der Sergeanten und die Misshandlung Untergebener durch Offiziere. Auch hier hofft die Bundesregierung auf Verbesserungen durch Beratung und gezielten Einsatz finanzieller Mittel im Rahmen des Europarates oder der OSZE.

Ein Zivildienstgesetz scheiterte im Berichtszeitraum wiederholt in der Staatsduma. Wehrpflichtige sind gezwungen, das ihnen verfassungsmäßig zustehende Recht auf Wehrdienstverweigerung vor Gericht durchzusetzen. Zumeist gelingt dies erst nach zwei oder drei kostspieligen Instanzen.

Die Printmedien und Fernsehanstalten stehen, auch wenn die Pressefreiheit nicht generell beschränkt wird, unter einer sich verstärkenden Kontrolle des Ministeriums für Informationswesen. Wichtiger noch ist, dass sie von wenigen auch politisch aktiven Finanzmagnaten beherrscht werden, die ihren Medieneinfluss gezielt für die ihnen genehmen Politiker nutzen.

Rassismus und Minderheitendiskriminierung sind zwar keine politische Strategie, zeigen sich aber – jetzt durch die

tschetschenischen Rebellen zugeschriebenen Bombenattentate auf russische Wohnhäuser verstärkt – vor allem im Verhalten der Polizeibehörden gegenüber sog. „Menschen kaukasischen Aussehens“, die mit zahlreichen Kontrollen und Schikanen zu leben haben. Antisemitische und faschistoide Ressentiments erfreuen sich weiter einer gewissen Popularität, ohne dass eine nachhaltige Abwehrpolitik seitens des Staates zu registrieren wäre.

Frauen wird zwar durch die russische Verfassung Gleichheit garantiert, ihre tatsächliche Situation wird aber durch patriarchal geprägtes Rollenverhalten und die Wirren der Transformationszeiten, in denen sie zunehmend aus dem Berufsleben verdrängt werden, bestimmt.

Nach einer von Human Rights Watch im Frühjahr 1999 vorgestellten Studie, die sich auf Angaben des russischen Innenministeriums stützt, verlieren im Jahr 14 000 Frauen ihr Leben durch Gewalt im engsten Familienkreis. Schutzmöglichkeiten (Frauenhäuser) für die Betroffenen und ihre Kinder seien viel zu wenige vorhanden (etwa 30 in ganz Russland, davon drei in Moskau).

Das Recht der Kinder auf Bildung wird vielfach nicht mehr gewährleistet. Die Heime, in denen elternlose, obdachlose und behinderte Kinder untergebracht werden, stehen Haftanstalten an Unmenschlichkeit in nichts nach. Manche ziehen es vor, der Brutalität der Heimverwaltungen zu entgehen und lieber auf der Straße zu leben.

Eine positive politische Entwicklung ist die im Jahr 1998 erfolgte Ratifizierung der Europäischen Konvention über Menschenrechte und Grundfreiheiten. Das ebnete den BürgerInnen Russlands den Zugang zum Menschenrechtsschutz des Europarates. Zu begrüßen ist auch die faktische Aufhebung der Todesstrafe durch das Verfassungsgericht. Die vollständige Abschaffung der Todesstrafe steht allerdings weiterhin aus.

(zu Tschetschenien s. Kap. 1 und 3)

### Weißrussland

Die politischen Verhältnisse in Weißrussland werden weiterhin von Präsident Lukaschenko geprägt, der auf der Grundlage der 1996 geänderten Verfassung regiert, die sowohl gegen das Prinzip der Gewaltenteilung als auch gegen andere Grundsätze der Rechtsstaatlichkeit verstößt.

Die Menschenrechtssituation in Weißrussland hat sich in den letzten zwei Jahren nicht verbessert. Opposition und Medien werden zunehmend unter Druck gesetzt, auch weil wirtschaftliche Misere und schönfärbende präsidentielle Propaganda immer weiter auseinander klaffen. Willkürliche Verhaftungen, Folter und Misshandlungen, Eingriffe in die Privatsphäre durch Abhören von Telefongesprächen, Verurteilungen zu hohen Haftstrafen aus politischen Grün-

den, die wiederum zum Ausschluss der Wählbarkeit führen, überlange Untersuchungshaft und Nichtbeachtung von Verfassungsgarantien im Strafverfahren, erhebliche Einschränkungen der Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit und der Meinungs- und Pressefreiheit greifen ineinander und bilden ein extrem repressives System. Besondere Beunruhigung lösten im Jahr 1999 Fälle des Verschwindens von Oppositionspolitikern aus, die nicht aufgeklärt wurden, so z. B. des ehemaligen Innenministers Sacharenko im Mai 1999 und des stellvertretenden Vorsitzenden des 13. Obersten Sowjets Gontschar im September 1999. Der Regierung, die eine eigene Beteiligung abstreitet, wird vorgeworfen, die Aufklärung dieser Fälle nicht gründlich genug zu betreiben. Die EU hat in mehreren dieser Fälle Demarchen durchgeführt. Auch die willkürliche Verhaftung des Präsidentschaftskandidaten der Opposition Tschigir im März 1999 hat die EU gegenüber der Regierung von Weißrussland kritisiert.

Weißrussland ist das einzige Land in Europa, das die **Todesstrafe** extensiv verhängt und vollstreckt. Präsident Lukaschenko lehnt Begnadigungsgesuche in der Regel ab. 1999 wurden laut Angaben der Generalstaatsanwaltschaft in Weißrussland 52 Todesurteile vollstreckt und 17 verhängt (1998: 45 Hinrichtungen, 1997 31 Hinrichtungen bei ca. 10 Mio. Einwohnern). Das Strafgesetzbuch führt 31 Delikte auf, bei denen die Todesstrafe verhängt werden kann. Dazu zählen nicht nur schwere Kapitalverbrechen wie Mord (Art. 100) oder Vergewaltigung durch besonders gefährliche Vorbestrafte bzw. mit schweren Folgen bzw. an Minderjährigen (Art. 115), sondern auch Spionage (Art. 62), terroristische Akte (Art. 63), Banditismus (Art. 74), subversive Handlungen (Art. 65) sowie eine Reihe von Militärstraftaten in Kriegszeiten. Bisher hat es – auch nach Einschätzung von Menschenrechtsgruppen – keine politisch motivierten Hinrichtungen gegeben, allerdings kommt es zu Fehlurteilen. Die näheren Umstände der Exekutionen werden von der Justiz nicht bekannt gegeben. Angehörige oder Rechtsanwälte sind nicht zugelassen, und die Leichen werden nicht den Familien übergeben, sondern an unbekanntem Ort mit einer Nummer bestattet. Die Bevölkerung von Weißrussland hatte im Referendum vom 24. November 1996 die weitere Verhängung der Todesstrafe mit großer Mehrheit befürwortet. Der Menschenrechtsausschuss der Vereinten Nationen hat Weißrussland mehrfach empfohlen, die Anwendung der Todesstrafe zumindest, wie in Art. 6 Abs. 2 des Paktes über bürgerliche und politische Rechte vorgesehen, auf schwerste Verbrechen zu beschränken.

Im Januar 1998 konnte eine Berater- und Beobachtergruppe der OSZE ihre Arbeit in Minsk aufnehmen. Ihre Aufgabe ist es, die Beachtung der politischen Grundrechte zu überwachen und den Demokratisierungsprozess zu unterstützen. Im September 1999 nahmen Regierung und Opposition einen von der Berater- und Beobachtergruppe

der OSZE moderierten politischen Dialog auf, um die Grundlagen für freie und faire Parlamentswahlen im Jahr 2000 zu vereinbaren. Dieser Dialog ist derzeit allerdings ausgesetzt.

### Ukraine

Die ukrainische Verfassung garantiert zwar die Grundfreiheiten und Menschenrechte, in der Praxis sind jedoch in vielen Bereichen Defizite bei der Umsetzung festzustellen. Bilateral, aber auch im Rahmen des Europarates, der OSZE und der gemeinsamen Strategie der EU zur Ukraine im Rahmen der GASP bemüht sich die Bundesregierung um Verbesserungen im Bereich der Menschenrechte.

Nach wie vor gibt es große Mängel des Rechtssystems, beginnend mit Folter und Misshandlungen in Polizeigewahrsam und Untersuchungshaft, über mangelnde Unabhängigkeit der Richter bis zu unmenschlichen Zuständen in den Gefängnissen. Auch die vor ca. einem Jahr eingesetzte Menschenrechtsbeauftragte beim ukrainischen Parlament hat noch keine nennenswerten Verbesserungen bewirken können. Zahlreiche Gesetze, die den Schutz der Grundrechte betreffen, sind noch immer nicht verabschiedet bzw. reformiert worden.

Eklatante Verstöße gegen die Menschenrechte, z. B. gegen Rechte der Untersuchungs- und Strafgefangenen, der Militärangehörigen und der Insassen psychiatrischer Krankenhäuser, beruhen in der Regel auf individuellem Fehlverhalten, werden aber durch strukturelle Ursachen begünstigt: mangelnde Ausbildung, ungenügende disziplinarische oder strafrechtliche Ahndung, Überbelegung der Haftanstalten, rückständige Gehälter und Korruption, mangelnder Rechtsschutz gegenüber Verhaftungen, z. T. Incommunicado-Haft bei der örtlichen Miliz vor Überstellung in eine Untersuchungshaftanstalt. Die Bundesregierung fördert u. a. im Rahmen des TRANSFORM-Programmes Verbesserungen durch Beratung und Weiterbildung der mit der Rechtsdurchsetzung befassten Stellen und Personen.

Auch die Pressefreiheit gehört zu den Grundrechten, deren Durchsetzung Regierung und Parlament nicht hinreichend betreiben. Auch wenn die Presse nicht mehr formeller Zensur unterworfen ist, gibt es indirekten Druck zur Selbstzensur, z. B. durch Verweigerung finanzieller Unterstützung, Steuerfahndung und Beleidigungsklagen. Im Vorfeld der Präsidentschaftswahlen am 31. Oktober 1999 kam es immer wieder zu Machtmissbrauch der Exekutive sowohl gegenüber dem Parlament als auch gegenüber den Medien, um Konkurrenten von Staatspräsident Kutschmas zu schwächen.

Hinsichtlich der Todesstrafe, eines Themas, das von der Bundesregierung immer wieder vor allem im Europarat und auch im Rahmen der UN angesprochen wird, hat sich

die Lage in der Ukraine verbessert: Die Todesstrafe wurde schon seit dem 11. März 1997 nicht mehr vollstreckt, da der Präsident an diesem Tag begonnen hatte, Gnadengesuche nicht mehr abzulehnen. Am 30. Dezember 1999 hat das ukrainische Verfassungsgericht die Todesstrafe mit sofortiger Wirkung für verfassungswidrig erklärt, sodass die Todesstrafe nicht mehr verhängt und auch nicht mehr vollstreckt werden darf. Das Strafgesetzbuch muss jetzt entsprechend geändert werden.

Die Situation der Frauen hat sich durch die Schwierigkeiten des Transformationsprozesses in den letzten Jahren deutlich verschlechtert. Die Verdrängung von Frauen aus dem Arbeitsmarkt und die damit verbundene wirtschaftliche Not führt zu mehr Prostitution und Frauenhandel. Gewalt gegen Frauen innerhalb und außerhalb der Familie wird vom Staat weder angemessen aufgeklärt noch verfolgt.

## ■ Transkaukasus und Zentralasien

### Transkaukasus

Während der deutschen EU-Ratspräsidentschaft wurde auf dem EU-**Transkaukasus**-Gipfel im Juni 1999 mit den Staatsoberhäuptern Armeniens, Aserbaidschans und Georgiens erstmals eine gemeinsame Erklärung verabschiedet, die u. a. einen formalisierten Menschenrechtsdialog auf EU-Botschaferebene mit den Regierungen dieser Länder vorsieht.

In **Georgien** hat sich die Lage der Menschenrechte nach Inkrafttreten der neuen Verfassung, die sich an westlichen Vorbildern orientiert, verbessert. Einzelfälle geben jedoch immer noch Anlass zu Besorgnis. So wurden Anhänger des 1992 gestürzten Präsidenten Gamsachurdia (Swiadisten) in der Vergangenheit misshandelt und teilweise auch gefoltert. Ihre Prozesse entsprachen nicht rechtsstaatlichen Anforderungen. Die EU und die Bundesregierung haben sich bei der georgischen Regierung für die Begnadigung einzelner Verurteilter eingesetzt und die Einhaltung der Menschenrechte angemahnt. Präsident Schewardnase hat seit 1998 drei prominente Gefangene begnadigt. Das Parlament hat die Todesstrafe im Herbst 1997 abgeschafft.

Das OSZE-Büro für demokratische Institutionen und Menschenrechte (ODIHR), in dessen Auftrag eine Kommission, an der auch deutsche Wahlbeobachter beteiligt waren, die Parlamentswahl am 31. Oktober beobachtete, beurteilte diese in einer ersten Einschätzung eher positiv und sieht in ihr einen weiteren Schritt in Richtung Beachtung der OSZE-Prinzipien. Trotz mancher Unregelmäßigkeiten seien die Wähler in Georgien im Allgemeinen in der Lage gewesen, ihrem politischen Willen Ausdruck zu verleihen. Die georgischen Behörden wurden von der OSZE jedoch aufgefordert, Gesetzesverstöße zu untersuchen, die Wahlgesetzgebung zu verbessern und Mängel

im Wahlprozess abzustellen, um das öffentliche Vertrauen in den Wahlvorgang zu erhöhen.

Der Europarat honorierte die Fortschritte Georgiens bei der Demokratisierung und Entwicklung zum Rechtsstaat, indem er am 27. April 1999 Georgien als erstes transkaukasisches Land aufnahm. Die Bundesregierung, EU, EuR und OSZE fördern diesen Prozess auch weiterhin.

Die Menschenrechtslage in der **Region Abchasien**, deren Sezession Georgien und die Internationale Staatengemeinschaft nicht anerkennen, bleibt schwierig. Die sog. Präsidentschaftswahlen am 3. Oktober 1999 betrachten Georgien und die internationale Staatengemeinschaft als rechtsunwirksam und illegitim. Als Folge der jahrelangen gewalttätigen Konflikte und fehlender starker Zentralgewalt treten heute noch gegenseitige Geiselnahme der verfeindeten Volksgruppen, politisch motivierte Partisanenaktivitäten ethnischer Georgier bzw. Gewaltakte abchasischer Milizen auf. Die intensiven Bemühungen der UN und OSZE, die territorialen/ethnischen Konflikte in der Region Abchasien (UN-Beobachtermission UNOMIG und der vom UN-Generalsekretär beauftragten Sonderemissär Liviu Bota) wie auch in Südossetien (OSZE) friedlich beizulegen und den zahlreichen Flüchtlingen die Rückkehr in ihre Heimat zu ermöglichen, haben bisher leider zu keiner Lösung geführt.

#### **Aserbaidshchan**

Die Menschenrechtslage in Aserbaidshchan bleibt unbefriedigend, obwohl mit der Abschaffung der Todesstrafe, der Aufhebung der Zensur und der Einrichtung eines Verfassungsgerichts auch positive Entwicklungen zu verzeichnen sind.

Die Judikative ist jedoch nach wie vor eng mit der Exekutive verzahnt, Gerichtsverfahren entsprechen häufig nicht internationalen Mindeststandards und Fälle von Misshandlung durch Polizei und Innenbehörden werden nicht aufgeklärt, geschweige denn geahndet. Oppositionelle werden mit staatlichen Mitteln eingeschüchtert und Medien durch existenzgefährdende Zivilprozesse wegen Verleumdung unter Druck gesetzt. Der Konflikt um Berg-Karabach dient weiter als Vorwand für sehr zögerliche Reformen; in Aserbaidshchan verbliebene Armenier werden diskriminiert.

Aufgrund einer während der deutschen EU-Ratspräsidentschaft durchgeführten EU-Demarche wurde im Februar 1999 das Strafverfahren gegen den ehemaligen Präsidenten Eltschibey wegen Verleumdung des Staatspräsidenten eingestellt. Auch wurde während unseres EU-Ratsvorsitzes schon vor der Verabschiedung der gemeinsamen Erklärung (s. o.) ein formalisierter Menschen-

rechtsdialog mit den aserbaidshchanischen Behörden auf EU-Botschaferebene etabliert.

#### **Armenien**

In Armenien kommen Reformen im Menschenrechtsbereich nur sehr langsam voran, auch wenn Armenien mehreren internationalen Übereinkommen zum Schutz der Menschenrechte beigetreten ist und einen besonderen Gaststatus in der Parlamentarischen Versammlung des Europarates genießt. Die Rechtswirklichkeit entspricht nicht den durch die Gesetzgebung vorgegebenen Normen. In weiten Bereichen bestehen die alten sowjetischen Strukturen fort. Gerichtsverfahren entsprechen nicht den Anforderungen eines Rechtsstaats. Als einziger transkaukasischer Staat hat Armenien die Todesstrafe trotz parlamentarischer Bemühungen noch nicht abgeschafft; allerdings wurde sie seit 1990 nicht mehr vollstreckt. Wehrdienstverweigerer werden weiterhin inhaftiert, einen Ersatzdienst gibt es nicht. Der Konflikt um Berg-Karabach führt immer noch zu Einschränkungen der Meinungs- und Pressefreiheit.

#### **Zentralasien**

Die Unabhängigkeit von Kasachstan, Kirgisistan, Tadschikistan, Turkmenistan und Usbekistan war Folge des Zusammenbruchs der UdSSR und nicht Ergebnis eines inneren demokratischen Aufbruchs. Demzufolge werden die Staaten dieser Region von mehr oder weniger stark autokratisch geprägten Präsidential-Regimen regiert. Für Turkmenistan z. B. bedeutete die Unabhängigkeit daher lediglich die Ablösung eines unfreiheitlichen Systems durch ein anderes. So orientieren sich die neuen Präsidenten der zentralasiatischen Länder – mit Ausnahme von Kirgisistan – eher an Autoritäten asiatischer Modelle. Die Westbindung der Staaten dieser Region erfolgt in erster Linie durch ihre Mitgliedschaft in der OSZE, die ihre Kanäle nutzt, um auf undemokratische Entwicklungen hinzuweisen. Die Bundesregierung setzt sich nachdrücklich auf bi- und multilateraler Ebene für die Einhaltung der Menschenrechte in dieser Region ein. Sie hat sich immer wieder für die Achtung und den Ausbau der Prinzipien von Demokratie und Rechtsstaat verwandt und insbesondere Menschenrechtsfragen eine große Bedeutung beigemessen.

#### **Kasachstan**

Kasachstan ist OSZE- und UN-Mitglied und hat 1998 beim Menschenrechtsschutz insoweit formelle Fortschritte gemacht, als es wichtige Übereinkommen gezeichnet hat: Die Genfer Flüchtlingskonvention von 1951 und das dazugehörige Protokoll von 1967, die Konventionen gegen den Genozid von 1948, gegen Rassendiskriminierung von 1965, gegen Folter von 1984 und gegen Frauendiskriminierung von 1979. Die Rechtswirklichkeit

bleibt jedoch deutlich hinter den Bestimmungen der Konventionen zurück.

Trotz Einführung neuer Straf-, -verfahrens- und -vollzugsgesetze bleiben Menschenrechtsverletzungen durch die Staatsorgane üblich. Eine effektive Kontrolle der Gesetzmäßigkeit der Strafrechtspflege existiert weiterhin nicht. Die Justiz übt sich in vorauseilendem Gehorsam gegenüber der Exekutive. Bei Verhaftungen kommt es zu Übergriffen (Schläge, Erstickungsversuche), in einigen Fällen auch mit Todesfolge. Die Todesstrafe besteht fort und wird auch vollstreckt. Allerdings wurde mit dem neuen Strafgesetzbuch, das zum 1. Januar 1998 in Kraft getreten ist, die Zahl der mit der Todesstrafe bedrohten Delikte erheblich verringert und umfasst nunmehr nur noch Totschlag und andere schwere Angriffe auf eine Person, andere besonders schwere Delikte (Hochverrat, Terrorismus, Geiselnahme sowie Straftaten im Krieg oder gegen Frieden und Menschlichkeit), jedoch keine Wirtschaftsdelikte mehr. Gegen Frauen, Minderjährige und Personen über 65 Jahre darf die Todesstrafe nicht verhängt werden. Nach offiziellen Angaben hat diese Strafrechtsänderung echte Rückwirkung und frühere Verurteilungen können aufgehoben werden.

Oppositionelle Gruppen und deren Angehörige werden vielfach durch Einschränkung der Vereinigungs- und Versammlungsfreiheit und Verfolgungen ihrer Führer behindert. Kritische Medien werden politisch, juristisch (z. B. „Beleidigung des Präsidenten und seiner Familie“) und technisch (Kündigungen von Verträgen mit der staatlichen Druckerei, Begrenzung der Werbeeinnahmen, Ausschluss vom landesweiten Verteilersystem, periodische Neufestsetzung der Sendefrequenzen) diskriminiert und sind Repressalien ausgesetzt. Es gab einige gewaltsame Angriffe auf unabhängige Journalisten, darunter auch auf eine deutsche Journalistin.

Die Verfassung Kasachstans von 1995 räumt dem Präsidenten Nasarbajew zulasten des Parlaments sehr weitreichende Vollmachten ein. Bei seiner Wiederwahl zum Präsidenten im Januar 1999 half Nasarbajew kräftig nach, indem er die Wahl sehr kurzfristig anberaumte und im Wahlgesetz die Grundlage für den Ausschluss anderer Kandidaten aufgrund geringfügiger Vergehen, z. B. der Teilnahme an einer nicht genehmigten Demonstration, schaffte. Dadurch gelang ihm der Ausschluss zweier Kandidaten (darunter auch des aussichtsreichsten Herausforderers, des ehemaligen Premierministers Kaschegeldin). Der diskriminierende Zugang der Opposition zur Presse während der kurzen Wahlvorbereitungszeit und massiver Druck auf ArbeitnehmerInnen und Studierende offenbarten das Fehlen hinreichender demokratischer Standards, das noch durch Unregelmäßigkeiten bei der Stimmabgabe akzentuiert wurde. EU, OSZE und USA äußerten deutliche Kritik an der Wahl und forderten die

Regierung zu einer Revision des Wahlgesetzes auf. Die Parlamentswahlen im Oktober 1999 wurden von einer OSZE-Mission beobachtet, die leichte Verbesserungen konstatierte, sich aber auch mit deutlicher Kritik nicht zurückhielt. Auch bei dieser Wahl wurde mit fragwürdigen juristischen Mitteln eine Kandidatur des früheren Ministerpräsidenten Kaschegeldin verhindert.

### **Kirgisistan**

Im Vergleich zu anderen zentralasiatischen Staaten hat Kirgisistan früh und relativ konsequent begonnen, Menschenrechtsdefizite abzubauen und die Bürgerrechte zu kodifizieren. Eine Reform des Strafrechts, die am 1. Januar 1998 in Kraft trat, löste das Strafrecht der Sowjetunion ab. Die Todesstrafe blieb zwar für eine Reihe von Straftaten erhalten, ist aber in keinem Fall mehr zwingend.

Aus Anlass des 50. Jahrestages der Erklärung der Menschenrechte verkündete Präsident Akaev am 5. Dezember 1998 ein zweijähriges Moratorium auf die Vollstreckung der Todesstrafe, das mit Erlass vom 4. Dezember 1998 in Kraft trat. Deutschland und die EU-Partner haben dieses Moratorium zwar als einen Schritt zur Verbesserung der Menschenrechtslage gewürdigt, drängen aber darauf, diese völlig abzuschaffen, zumindest aber das Moratorium weiter zu verlängern.

Bedenklich bleibt aber, dass immer wieder Geständnisse durch Misshandlung erzwungen werden. Außerdem kam es im Jahr 1998 zu zwei Todesfällen in Haftanstalten, für die niemand zur Rechenschaft gezogen wurde.

Obwohl die Regierung die radikalislamischen so genannten „Wahabis“ als Bedrohung für die Stabilität des Landes ansieht und diese Sekte stark kontrolliert, ist bisher die Religionsfreiheit weitgehend gewährleistet, selbst zu der Zeit, als im Süden des Landes sowie in der Grenzregion im Dreiländereck Kirgisistan, Usbekistan und Tadschikistan bewaffnete Kämpfer mit einer Gesamtstärke von zeitweise etwa 1 000 Mann mehrere Dörfer besetzt und Geiseln genommen hatten. Es handelte sich bei den Geiselnehmern um Anhänger des usbekischen Oppositionellen Namangani, der von der usbekischen Regierung als einer der wichtigsten Führer der sog. „Wahabi“-Opposition bezeichnet wird.

### **Tadschikistan**

In Tadschikistan hatte der mit großer Brutalität geführte Bürgerkrieg erhebliche Menschenrechtsverletzungen zur Folge. 1997 waren auch Angehörige der UN-Beobachtermission in Tadschikistan (UNMOT) Angriffen und Misshandlungen von Regierungssoldaten ausgesetzt. Seit dem Abflauen der Kämpfe haben willkürliche Verhaftungen und Morde, Verschwindenlassen politischer Gegner, Vergewaltigung, Vertreibung und Zerstörung von Häusern deutlich abgenommen, sind aber immer noch zu beklagen.

Die Todesstrafe wird weiterhin verhängt und auch vollstreckt.

Ein besonderes Menschenrechtsproblem stellen die unmenschlichen Haftbedingungen dar. Das IKRK geht davon aus, dass bis zu 10 % der Häftlinge wegen Unterernährung und Krankheit vom Tode bedroht sind. Tuberkulose ist weit verbreitet. Trotz wiederholter Interventionen der Bundesregierung auch beim tadschikischen Präsidenten hat das IKRK weiterhin keinen Zugang zu tadschikischen Gefängnissen. Es hat deshalb Mitte 1998 bis auf weiteres die Versorgung der Häftlinge mit Nahrung und medizinischer Hilfe eingestellt und die Wiederaufnahme mit der Forderung nach Zugang zu Haftanstalten verknüpft.

Die am 27. Juli 1997 erfolgte Unterzeichnung eines Abkommenspaketes zwischen Regierung und Opposition sollte die Voraussetzungen für eine Normalisierung der Lebensbedingungen und eine Verbesserung der Menschenrechtslage schaffen. Ein wichtiger Bestandteil des Friedensabkommens zwischen dem Rachmonow-Regime und der ehemaligen Bürgerkriegspartei UTO waren die Verpflichtung zur Abhaltung von Präsidentschafts- und Parlamentswahlen. Am 6. November 1999 fanden umstrittene Präsidentschaftswahlen statt, bei denen – neben anderen Unregelmäßigkeiten – Gegenkandidaten zum Präsidenten Rachmonow keine faire Chance erhielten und an der Kandidatur gehindert wurden. Rachmonow gewann die Wahl mit 96 % der Stimmen. Auch international hat dieses Ergebnis heftige Kritik ausgelöst. Die internationale Gemeinschaft ist entschlossen, im Hinblick auf die im Februar 2000 geplanten Parlamentswahlen noch stärker auf Einhaltung demokratischer Prinzipien durch die tadschikische Regierung zu drängen.

### **Turkmenistan**

Das gesamte politische Leben in Turkmenistan bestimmt der im Dezember 1999 auf Lebenszeit „gewählte“ autoritativ regierende Präsident Nijasow. Demokratie und Rechtsstaatlichkeit sind kaum entwickelt. Oppositionsparteien sind nicht zugelassen. An den Parlamentswahlen im Dezember 1999 nahmen nur Kandidaten der turkmenischen Einheitspartei „Demokratische Partei Turkmenistans“ teil.

Die Menschenrechtslage hat sich in den letzten Jahren, trotz Gründung eines Menschenrechtsinstituts im Oktober 1996, eher verschlechtert.

In den letzten beiden Jahren starben zwei politische Gefangene unter ungeklärten Umständen in der Haft. Derzeit befinden sich zwei politische Gefangene im Hochsicherheitsgefängnis von Turkmenbashi, die trotz Demarchen europäischer Staaten, der OSZE und der USA in einem nicht rechtsstaatlichen Verfahren zu acht bzw. 18 Jahren

Haft verurteilt wurden. Die Familien wurden von wirtschaftlichen und administrativen Maßnahmen durch turkmenische Behörden nicht verschont.

Folter und Misshandlungen sind in den Gefängnissen Turkmenistans an der Tagesordnung. Es gibt glaubwürdige Berichte über die Überwachung von Oppositionellen durch den Geheimdienst und auch Fälle von nicht aufgeklärten, aber vermutlich politisch motivierten Gewalttaten zur Einschüchterung der Opposition.

Obwohl die Religionsfreiheit in der turkmenischen Verfassung in Artikel 11 zugesichert wird, kam es Ende 1999 verstärkt zu Übergriffen auf Vertreter christlicher Religionsgemeinschaften. So wurden eine Kirche ohne Gewährung von Rechtsmitteln abgerissen und zwei Pastoren ohne Haftbefehl festgenommen.

Mit Wirkung vom 1. Januar 2000 wurde die Todesstrafe abgeschafft, nachdem ihre Vollstreckung bereits durch ein Moratorium seit dem 1. Januar 1999 ausgesetzt worden war.

### **Usbekistan**

In Usbekistan kontrastiert eine moderne demokratische Verfassung (1992), die die Achtung der Menschenrechte, Gewaltenteilung, Unabhängigkeit der Justiz, effektive Möglichkeiten der Strafverteidigung und andere Schutzrechte garantiert, mit einer autoritären, repressiven Verfassungswirklichkeit. Wirkliche Oppositionsparteien sind bis heute nicht zugelassen, Vereinigungs- und Versammlungsfreiheit stark eingeschränkt.

Wegen mangelnder demokratischer Standards lehnte es die OSZE ab, Wahlbeobachter sowohl zu den Parlamentswahlen im Dezember 1999 als auch zu den Präsidentschaftswahlen im Januar 2000 zu entsenden.

Angehörige der Oppositionsbewegungen Erk und Birlik werden immer noch vereinzelt entführt oder misshandelt, sodass ihre Führung entweder zum Schweigen gebracht oder ins Exil getrieben wird. Besonders stark verfolgt werden religiöse Aktivisten. Das Religionsgesetz von 1998 räumt dem Staat weitgehende Kontrollmöglichkeiten über das religiöse Leben im Lande ein. Mehrere unabhängige Geistliche „verschwanden“. Die Bundesregierung hat sich deshalb mehrfach bei der usbekischen Regierung um die Aufklärung des Schicksals der „verschwundenen“ Geistlichen Abduvali Mirzajew, Ramazan Matkarimov und Abdumalik Nasarow eingesetzt, bisher jedoch ohne Erfolg.

Die allgegenwärtige Polizei und Truppen des Innenministeriums gelten als brutal und korrupt. Die Haftbedingungen in Gefängnissen sind sehr schlecht, Folter und Misshandlung sind an der Tagesordnung. IKRK und andere Organisationen haben sich bisher vergeblich um Zugangsrechte bemüht.

Aufgrund der strengen Pressezensur gibt es weder öffentliche politische Debatten noch kritische Berichterstattung. Derzeit bemüht sich die Regierung, über den staatlichen Internet-Provider Uzpak die Voraussetzungen auch für eine umfassende Kontrolle der Internet-Kommunikation zu schaffen. Die verfassungsrechtlich garantierte Meinungsäußerungsfreiheit wird unter dem Vorwand der Bekämpfung des islamistischen Fundamentalismus erheblich eingeschränkt, insbesondere nach Bombenanschlägen am 16. Februar 1999 in Taschkent. Kurz nach den Anschlägen wurden zahlreiche Personen festgenommen, im Juni begannen die ersten Strafverfahren und in wenig rechtsstaatlichen Verfahren wurde in sechs Fällen die Todesstrafe verhängt. Die Todesstrafe wird in Usbekistan auch vollstreckt.

Deutschland setzt sich insbesondere im Rahmen der EU und der OSZE sowohl in Einzelfällen als auch in Bezug auf Grundsatzfragen des Menschenrechtsschutzes immer wieder nachdrücklich für die Verbesserung der Menschenrechtslage ein und unterstützt auch die Arbeit von Nichtregierungsorganisationen.

## ■ Asien

Auch wenn sich für breite Bevölkerungskreise Asiens die allgemeine Lage in den letzten Jahren grundlegend verbessert hat, kommt es in einer größeren Zahl von Ländern nach wie vor zu schweren Menschenrechtsverstößen. Neben repressivem Vorgehen der Staatsgewalt bilden regionale bewaffnete Konflikte und ethnische Spannungen zumeist den Ausgangspunkt für Menschenrechtsverletzungen. Hinzu kommen in vielen asiatischen Staaten die verbreitete Korruption von Justiz und Polizei, aber auch institutionelle Defizite wie eine unzureichende Entwicklung der Justiz oder mangelnde zivile Kontrolle des Militärapparats. Obwohl die Universalität der Menschenrechte auch von den asiatischen Staaten im internationalen Bereich allgemein anerkannt wird, relativieren sie die universelle Geltung der Menschenrechte immer wieder unter Verweis auf besondere kulturelle und ökonomische Gegebenheiten („asiatische Werte“).

### Afghanistan

In dem andauernden Bürgerkrieg konnte die Mitte der 90er-Jahre formierte radikalislamische Talibanbewegung binnen kurzer Zeit die zerstrittenen neuen Machthaber in die Berge im Nordosten Afghanistans abdrängen, die sich dort zur sog. „Nordallianz“ vereinigten. Die Taliban beherrschen mittlerweile ca. 85 % des Territoriums.

Unter dem seit nunmehr über 20 Jahren tobenden Bürgerkrieg hat besonders die afghanische Bevölkerung – vor allem die weibliche – schwer zu leiden. Im Zusammenhang mit den Kampfhandlungen kommt es zu Massakern an der Zivilbevölkerung, zu Plünderungen und Vergewaltigungen. Darüber hinaus sind in ganz Afghanistan drastische Menschenrechtsverstöße wie Ent-

fürungen und politisch oder ethnisch motivierte außergerichtliche Inhaftnahmen und Tötungen zu beklagen. Rechtsstaatliche Strukturen fehlen, die Haftbedingungen sind unerträglich, zum Teil lebensgefährlich.

In den Taliban-Gebieten werden in summarischen Gerichtsverfahren drakonische, extrem grausame Strafen verhängt. Die Bandbreite der Strafen geht von Aufschlitzen der Kehle durch Angehörige von Mordopfern über die Hinrichtung Homosexueller durch Ersticken mittels Einsturz von Mauern, Gliederamputation bei Diebstahl bis hin zu Steinigung bei Ehebruch. Im Alltagsleben werden erhebliche Einschnitte vorgenommen: Tanz und Musik sind verboten, Kindern sind bestimmte Spiele verboten, Männern wird die Bartlänge vorgeschrieben. Ein besonders empörendes Kapitel stellt die Behandlung von Frauen durch die Taliban dar (siehe Kasten).

In den von der Nordallianz beherrschten Gebieten hat die Bevölkerung unter Schikanen lokaler Milizen, Folter und der schlechten Sicherheitslage zu leiden. Dort werden in unvermindertem Maße Landminen verlegt.

Afghanistan ist eines der am stärksten mit Minen verseuchten Länder der Welt (ca. 10 Mio.). Besorgnis erregend ist auch die kritische Ernährungssituation der im Zuge militärischer Operationen innerhalb Afghanistans geflüchteten Menschen.

Die Bundesregierung und private deutsche Organisationen bemühen sich in dieser schwierigen Situation, auf Verbesserungen der Menschenrechtssituation in Afghanistan hinzuwirken. Auch der Deutsche Bundestag hat sich mehrfach mit der Menschenrechtslage in Afghanistan befasst, insbesondere die Rechte von Frauen wurden thematisiert. In direktem Kontakt mit den Konfliktparteien haben Regierungsvertreter/innen, Bundestagsabgeordnete und andere Delegationen jede Gelegenheit genutzt, die Beachtung der Menschenrechte einzufordern. Die deutsche Botschaft Islamabad wurde in einer Vielzahl menschenrechtlicher Fälle aktiv; sie bereitet derzeit für die EU-Partner eine Initiative gegen politische Morde vor. Auf diplomatischem Weg unterstützt die Bundesregierung nachhaltig die Vermittlungsbemühungen der UN und der EU. Die EU hat unter deutscher Präsidentschaft im Januar 1999 ihren gemeinsamen Standpunkt zu Afghanistan erneuert, der unmissverständlich ein Ende der Kampfhandlungen und den Respekt der Menschenrechte, ausdrücklich auch der Rechte der Frauen, einfordert. Das EU-Waffenembargo wurde bekräftigt. Auch die unter deutscher Federführung verfassten Resolutionen der UN-Generalversammlung sprechen die Kritikpunkte offen an.

Die Bundesregierung beteiligte sich in den letzten beiden Jahren mit ca. 10 Mio. DM am Minenräumprogramm der UN in Afghanistan, dies sind mehr als ein Viertel der für Minenräumung bereitgestellten deutschen Mittel weltweit.

Deutsche Hilfsorganisationen, die trotz widrigster Bedingungen in Afghanistan v. a. im Bereich der Gesundheitsversorgung und Nahrungsmittelhilfe tätig sind, werden von der Bundesregierung unterstützt. Die Bundesregierung beteiligt sich auch an der Finanzierung der Hilfsprogramme der UN-Organisationen in Afghanistan. Unsere Hilfe kommt nicht nur der Not leidenden Bevölkerung in Afghanistan, sondern auch den zahlreichen Flüchtlingen in Pakistan zugute.

### Frauen in Afghanistan:

Die Menschenrechte von Frauen werden vor allem im Taleban-Gebiet massiv verletzt. Der von den Taleban mit Gewalt und unnachgiebiger Härte durchgesetzte fundamentalistische Rechts- und Sittenkodex wird in den Städten besonders strikt beachtet und trifft die aufgeklärte städtische Bevölkerung besonders hart.

Frauen und Mädchen wird im Taleban-Gebiet der Zugang zu Bildung und Beruf weitgehend verwehrt. Sie haben keinen Zugang zu weiterbildenden Schulen und auch die meisten elementaren Mädchenschulen wurden geschlossen. Berufsausübung ist nur in Ausnahmefällen dann erlaubt, wenn es sich um notwendige Leistungen für andere Frauen handelt (Ärztinnen, Personenkontrolle am Flughafen etc.). Witwen wurde neuerdings erlaubt, einer Berufstätigkeit nachzugehen, damit sie ihren Lebensunterhalt verdienen können. Die Sonderberichterstatterin der UN zur Menschenrechtssituation berichtet, dass die durch das Arbeitsverbot für Frauen entstandene materielle Not Frauen in Afghanistan zu Prostitution und Bettelerei zwingt.

Frauen haben nur begrenzten Zugang zu medizinischer Versorgung, was in vielen Fällen lebensbedrohlich sein kann.

Vergewaltigungen sind häufig und treffen die Frauen umso härter, als ihnen eine Anklage wegen Ehebruchs droht, sofern sie nicht in der Lage sind, vier Zeugen zu benennen, die die Vergewaltigung bestätigen. Ehebruch ist bei den Taleban ein Kapitalverbrechen, das mit dem Tod bestraft werden kann.

Frauen und Mädchen ab der Geschlechtsreife ist das Tragen einer Ganzkörperverhüllung (Burqa) vorgeschrieben, das Tragen weißer Socken ist verboten. Verstöße werden mit Schlägen und öffentlichen Auspeitschungen, Misshandlungen und Inhaftierungen geahndet. Darüber hinaus dürfen Frauen das Haus nur in Begleitung männlicher Verwandter verlassen und keine Fahrzeuge führen. Diese bedrückende Lebenssituation treibt viele Frauen in Depression und Selbstmord.

### Pakistan

Die kritische Situation der Menschenrechte in der Islamischen Republik Pakistan hat sich im Zuge zunehmender islamistischer Tendenzen weiter verschlechtert. Zwar haben seit 1988 mehrere demokratische Wahlen stattge-

funden; das Militär und andere Sicherheitskräfte konnten jedoch vom Parlament nicht und von der Regierung nur begrenzt kontrolliert werden. Die von Februar 1997 bis zum Militärputsch vom 12. Oktober 1999 im Amt befindliche Regierung Sharif bekannte sich öffentlich zur Achtung der Menschenrechte, schränkte diese jedoch in der Realität vielfach ein und bediente sich hierzu auch der weitgehend selbstständig operierenden Sicherheitsorgane, die auch vor Körperverletzungen, willkürlichen Verhaftungen und extralegalen Tötungen nicht zurückschreckten. Mit der derzeitigen Militärregierung gibt es noch keine hinreichenden Erfahrungen im Menschenrechtsbereich.

Polizei- und Gefängnisbehörden unterziehen Gefangene Folterungen, Vergewaltigungen und Misshandlungen. Selbst in Fällen extralegalen Tötungen hat es noch keine Verurteilungen von Staatsbediensteten gegeben.

Die Besorgnis erregende Menschenrechtssituation zeigt sich auch darin, dass Pakistan einigen der wichtigsten Menschenrechtsübereinkommen der UN nicht beigetreten ist: dem Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte, dem Internationalen Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte und dem Übereinkommen gegen Folter und andere grausame und unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe.

Gezeichnet und ratifiziert hat Pakistan dagegen z. B. das Abkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau, allerdings unter dem Vorbehalt der Vereinbarkeit mit der islamischen Verfassung. Da das Abkommen damit weitgehend leer läuft, hat sich die Bundesregierung förmlich gegen diesen Vorbehalt verwahrt.

Auch die Abkommen über die Rechte des Kindes und das Internationale Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung hat Pakistan gezeichnet und ratifiziert. Trotzdem bleibt Kinderarbeit ein weit verbreitetes Phänomen, das die Regierung zwar durch Gesetze eindämmen will, deren Durchsetzung aber bisher nicht wirksam erfolgt.

Der nach den Nukleartests Ende Mai 1998 ausgerufenen Ausnahmezustand wurde bislang noch nicht aufgehoben. Die obersten Gerichte haben aber wesentliche Bürgerrechte wieder ansatzweise in Kraft gesetzt. Gegen die Urteile der unter menschenrechtlichen Gesichtspunkten besonders bedenklichen sog. Anti-Terror-(Sonder-) Gerichte, die im Sommer 1998 eingesetzt wurden, ist nach höchstrichterlicher Anordnung inzwischen eine Berufungsmöglichkeit vor den ordentlichen Gerichten zugelassen. Die in der Provinz Sindh Ende 1998 zusätzlich installierten Militärgerichte zur Terrorismusbekämpfung wurden wenige Monate später aufgrund höchstrichterlicher Entscheidung wieder abgeschafft.

Die Regierung übt mit verschiedensten Mitteln Druck auf die kritische Presse und die politische Opposition aus: Verhaftungen und Hausdurchsuchungen mit tätlichen Übergriffen von Ordnungskräften und ohne richterliche Anordnung, Steuerfahndungen und Beschlagnahme von Konten zur Disziplinierung von Zeitungsverlagen und Nichtregierungsorganisationen, Einleitung von Strafgerichtsverfahren gegen Parlamentarier, Ausreiseverbote u. Ä. kommen häufig vor.

Im Bereich der Religionsfreiheit konzentriert sich die Kritik auf den Blasphemieparagraphen 295c des pakistanischen Strafgesetzbuches. Besonders Ahmadis und Christen werden unter diesem sehr weit gefassten Tatbestand angeklagt, der bei Verurteilung zwangsläufig zur Verhängung der Todesstrafe oder lebenslanger Freiheitsstrafe führt.

Häufig geschehen auch Gewalttaten gegen religiöse Minderheiten (insbes. Christen und Ahmadis) durch islamische Extremisten sowie an Frauen (z. B. sog. „Ehrentötungen“) im Rahmen familiärer Auseinandersetzungen unter Berufung auf traditionelle Wertsysteme. Offiziell verurteilt die Regierung solche Ereignisse, sorgt jedoch – aus innenpolitischen Gründen – nicht mit dem nötigen Nachdruck für eine effektive Verfolgung der Täter.

Obwohl die pakistanische Verfassung einen Gleichbehandlungsgrundsatz enthält, gelten in Pakistan zahlreiche diskriminierende Gesetze, die zu gravierenden Menschenrechtsverletzungen an Frauen führen. Vergewaltiger können beispielsweise nur dann verurteilt werden, wenn die Frau vier männliche Zeugen benennen kann. Bei Anzeige kann der vergewaltigten Frau daher eine Verurteilung und Bestrafung wegen Ehebruchs bzw. außerehelichen Geschlechtsverkehrs drohen. Das Familienrecht zwingt Frauen, für eine Scheidung ein Gerichtsurteil zu erwirken, während Männer durch einseitige Erklärung die Scheidung herbeiführen können.

Zahlreiche Fälle von Tötungen von Frauen werden weder aufgeklärt noch geahndet. Darunter fallen sowohl sog. „honour killings“, bei denen männliche Verwandte Frauen umbringen, weil sie die Familien- (Männer-) ehre verletzt sehen, als auch sog. „stove busts“, in denen Frauen aus finanziellen Gründen oder um eine erneute Heirat zu erleichtern unter Vortäuschung eines Unfalls verbrannt werden.

Die EU-Staaten haben im August 1999 eine gemeinsame Erklärung zu den sog. „honour killings“ abgegeben, in der sie diese Praxis scharf kritisieren und begrüßen, dass die pakistanische Regierung vor der MRK einen solchen Fall ausdrücklich verurteilt hat.

Trotz aller Schwierigkeiten und der Defizite im Bereich der Menschenrechte und der Demokratisierung ist es den Oppositionsparteien, Journalisten, Richtern, Menschenrechtsanwälten, religiösen Minderheiten, kritischen NROen u. a. bislang gelungen, gegenüber der Regierung und den sie tragenden Kräften ein spürbares Gegengewicht zu bilden. Einige der Menschenrechts- und Frauenorganisationen werden seit Jahren von deutschen politischen Stiftungen unterstützt, z. B. die unabhängige Menschenrechtsorganisation Pakistans (HRCP) unter dem Vorsitz der international anerkannten Rechtsanwältin Asma Jahangir.

Vertreter der Bundesregierung haben sich in Gesprächen mit der pakistanischen Regierung regelmäßig für die stärkere Achtung der Menschenrechte und die Bekämpfung religiöser Intoleranz (u. a. Missbrauch des Blasphemieparagraphen) eingesetzt. Anfang September 1999 besuchte der Beauftragte des Auswärtigen Amtes für Menschenrechte und Humanitäre Hilfe, Gerd Poppe, mehrere Tage Pakistan und führte sowohl mit Vertretern von Regierung und Opposition wie auch von NROen, religiösen Minderheiten und Presse intensive Gespräche zur Menschenrechtslage (vgl. Kap. 2). In den Gesprächen mit der Regierung wurden auch wirtschaftliche, religiöse und familiäre Zwangslagen wie Kinderarbeit, Situation der Frauen und die verbreitete Schuldknechtschaft thematisiert.

Während der deutschen EU-Präsidentschaft im 1. Halbjahr 1999 wurden Demarchen zur Abschaffung der Todesstrafe (insbesondere für „Blasphemie“) und zur Pressefreiheit (aus Anlass der Verhaftung des Zeitungsherausgebers Sethi) durchgeführt.

### Indien

Die Menschenrechtslage in Indien bleibt in vielen Bereichen noch unbefriedigend – obwohl es sich politisch um eine parlamentarische Demokratie mit von der Verfassung garantierten Grundrechten, mit einer unabhängigen Justiz, einem der zivilen Kontrolle unterliegenden Militärapparat und einer freien Presse handelt. Die Verfassungs- und Gesetzeswirklichkeit entspricht z. T. nicht der Rechtslage. So sind Frauen trotz rechtlicher Gleichstellung und zahlreicher Schutzgesetze in der Arbeitswelt und im politischen Bereich deutlich unterrepräsentiert und häufig sozial benachteiligt, z. B. durch einen überproportional hohen Anteil von Analphabetinnen und durch schlechte wirtschaftliche und soziale Absicherung von Witwen. In vielen Gegenden Indiens kommt es immer noch zu Mordtaten, gezielter Abtreibung weiblicher Föten und Tötung neugeborener Mädchen. Es gibt auch glaubwürdige Berichte von Vergewaltigungen durch Militärs sowie durch die Polizei.

Indiens Verfassung garantiert die Religionsfreiheit. Trotz dieses rechtlichen Schutzes kommt es immer wieder zu gewaltsamen Konflikten zwischen Religionsgemeinschaften und auch zu Übergriffen gegen Angehörige von Minderheitsreligionen, insbesondere Muslimen. Ein neues Phänomen war die Welle von Gewalt gegen Christen und christliche Einrichtungen in einigen indischen Bundesstaaten (1998/99), die mit der Ermordung eines australischen Missionars und zweier seiner Söhne Ende Januar 1999 ihren Höhepunkt erreichte. Der indische Präsident, Regierung und Opposition haben die Übergriffe, hinter denen vermutlich radikale hindunationalistische Basisorganisationen stehen, scharf verurteilt. Eine Untersuchungskommission wurde eingesetzt und Strafverfolgungsmaßnahmen eingeleitet. Die Bundesregierung hat – auch in ihrer Eigenschaft als EU-Präsidentschaft – ihre Besorgnis gegenüber diesen Vorkommnissen zum Ausdruck gebracht und die indische Regierung ermuntert, weiterhin alles ihr Mögliche zu tun, um die Rechte religiöser Minderheiten – insbesondere der Religionsfreiheit – effektiv zu schützen.

Die Menschenrechtslage in **Kaschmir**, dem seit mehr als 50 Jahren zwischen Indien und Pakistan geteilten ehemaligen, mehrheitlich muslimischen Fürstenstaat bleibt kritisch.

Der seit der Unabhängigkeit Indiens und Pakistans im Jahre 1947 zwischen beiden Ländern bestehende Streit um den politischen Status von Jammu und Kaschmir ist hierfür wesentliche Ursache. Beide Länder beanspruchen das gesamte Territorium für sich. 1989 bildete sich im indischen Teil Kaschmirs (insbesondere im Kaschmir-Tal) eine von Pakistan unterstützte separatistische Bewegung.

Vorläufiger Höhepunkt des Konflikts zwischen Indien und Pakistan um Kaschmir waren schwere militärische Auseinandersetzungen an der Demarkationslinie „Line of Control – LOC“ (Ende Mai bis Mitte Juli 1999), die sich entwickelt hatten, nachdem von Pakistan unterstützte Freischärler und reguläre pakistanische Einheiten auf indisches Gebiet eingedrungen waren. Diese wurden zwar Mitte Juli wieder zurückgezogen; dennoch bleibt die Lage angespannt (wiederholte Artillerieduelle und Terroranschläge).

Im Zuge der Auseinandersetzung zwischen den Separatisten und indischen Regierungstruppen (seit 1989) kommt es immer wieder zu brutaler Gewaltanwendung beider Seiten gegen die Zivilbevölkerung. Den Sicherheitskräften (ca. 300 000 reguläre Armee, 200 000 Polizei und paramilitärische Kräfte), insbesondere der „Special Task Force“ und der „Special Operation Group“ der Polizei Jammus und Kaschmirs, werden Menschenrechtsverletzungen wie willkürliche Verhaftungen, Folter, Vergewal-

tigung und ungeklärte Todesfälle in Haft vorgeworfen. Vor dem Hintergrund des internationalen Drucks (s. u.) bemüht sich die indische Regierung um größere Transparenz der Tätigkeit der Sicherheitskräfte sowie um Disziplinierung durch Lehrveranstaltungen, aber auch Strafen.

Die Menschenrechtsproblematik in Kaschmir ist wesentlicher Bestandteil des Dialoges der Bundesregierung mit Indien im Rahmen des hochrangigen Besucheraustausches. Der Beauftragte des Auswärtigen Amtes für Menschenrechte und humanitäre Hilfe, Gerd Poppe, hat sich anlässlich seines Besuchs in Indien Mitte September 1999 (siehe Kap. 2) dafür eingesetzt, dass vorhandene Missstände, insbesondere im Bereich der Sicherheitskräfte, mit mehr Nachdruck als bisher abgestellt werden. Die EU-Troika (Botschafter) in New Delhi und Islamabad führten im Oktober und November 1998 unter deutscher Beteiligung Missionen in den indischen und pakistanischen Teilen Kaschmirs durch (erneut im Oktober 1999 in dem indischen Teil Kaschmirs), deren Schwerpunkt die Diskussion der Menschenrechtslage bildete.

#### **Pakistan- und Indienreise des Beauftragten für Menschenrechte des Auswärtigen Amtes**

Der Beauftragte besuchte vom 5. bis 14. September 1999 Pakistan und Indien. Dabei standen – sowohl bei den Gesprächen mit den Regierungen wie bei den vielfältigen Kontakten mit Nichtregierungsorganisationen – politische und bürgerliche sowie wirtschaftliche und soziale Rechte gleichermaßen im Mittelpunkt. In Pakistan stellen die Verfolgung religiöser Minderheiten, die Diskriminierung der Frauen, Folter, extralegale Hinrichtungen und willkürliche Verhaftungen, Kinderarbeit und Schuldknechtschaft die schwerwiegendsten Probleme dar.

In Indien standen – trotz grundsätzlich positiver politischer und rechtlicher Rahmenbedingungen – viele der genannten Themen, insbesondere die Wahrung der wirtschaftlichen und sozialen Rechte, ebenfalls auf der Tagesordnung der Gespräche des Beauftragten.

Eine Schlüsselrolle spielt in beiden Ländern die Verletzung der Rechte der Frau – von der alltäglichen Diskriminierung in Schule, Beruf und gesellschaftlichem Leben bis hin zu den „Mitgiftmorden“ und so genannten „Ehrentötungen“. An der Situation der Frauen wird der notwendige Zusammenhang der Bereiche Schutz von Leib und Leben einerseits und Schutz wirtschaftlicher und sozialer Rechte andererseits besonders deutlich.

#### **Sri Lanka**

Sri Lanka befindet sich seit 1983 im Bürgerkrieg, in dem sich die Regierung und die separatistische LTTE (Libera-

tion Tigers of Tamil Eelam) gegenüber stehen. Die in immer neuen Offensiven geführten militärischen Auseinandersetzungen führen zu schweren Menschenrechtsverletzungen auf beiden Seiten. Den Sicherheitskräften der Regierung werden vor allem willkürliche Verhaftungen, Folter, Vergewaltigungen und Verschwindenlassen von Menschen vorgeworfen (1997 noch ca. 400 ungeklärte Vermisstenfälle). Die Zahl neuer Verschwindenenfälle nimmt ab, seit die Regierung verschiedene Maßnahmen zur Verbesserung der Menschenrechtssituation ergriffen hat. Die große Zahl der Verschwindenen gibt aber immer noch Anlass für Besorgnis. Der LTTE werden vor allem der Einsatz von Kindersoldaten, terroristische Sprengstoffanschläge und Massaker an Zivilpersonen vorgeworfen.

Die Bundesregierung hat die Sorge über Menschenrechtsverletzungen der sri-lankischen Regierung gegenüber wiederholt zum Ausdruck gebracht. Sie hat außerdem nachdrücklich eine ausreichende Versorgung der internen Flüchtlinge mit Lebensmitteln und Medikamenten angemahnt. Der Asienbeauftragte des Auswärtigen Amts hat bei seinen politischen Gesprächen im Juni 1999 in Colombo vom Justizminister Sri Lankas eine weitere Verbesserung der Menschenrechtslage und ausdrücklich die Abschaffung der Todesstrafe gefordert. Die Bundesregierung fördert Projekte der politischen Stiftungen in Sri Lanka, deren Ziel die Entwicklung und Stabilisierung demokratischer Prozesse und Strukturen sowie die Unterstützung gewaltfreier politischer Ansätze und Strategien zur Lösung des ethnischen Konflikts sind. Sie fördert im Rahmen der entwicklungspolitischen Zusammenarbeit Wiederaufbaumaßnahmen im kriegszerstörten Jaffna (Schulen, Wohnungen, Wasserversorgungseinrichtungen), die der Wiedereingliederung von zivilen Opfern des Bürgerkriegs dienen.

Während der deutschen Ratspräsidentschaft hat die EU auf unsere Initiative in einer Troika-Demarche im März 1999 gegenüber dem sri-lankischen Außenminister massive Wahlmanipulationen und Gewalttätigkeiten bei Provinzwahlen im Januar 1999 beklagt und mit Erfolg für künftige Wahlen die Einhaltung demokratischer Regeln gefordert. Die EU hat ebenfalls im März 1999 in einer Erklärung des deutschen Delegationsleiters in der 55. Sitzung der MRK in Genf zwar die Verbesserung der Menschenrechtslage in Sri Lanka gewürdigt, gleichzeitig aber ihre Sorge über andauernde Menschenrechtsverletzungen wie das Verschwindenlassen von Menschen, Morde, willkürliche Inhaftierungen und Folter durch Militär und Polizei zum Ausdruck gebracht. Sie hat die sri-lankische Regierung aufgefordert, die internen Flüchtlinge ausreichend zu versorgen und die Arbeitsmöglichkeiten der Menschenrechtskommission von Sri Lanka zu verbessern.

## China

Die Menschenrechtslage in China bietet weiterhin ein doppeltes Bild. Einerseits haben sich die Lebensumstände vieler Chinesen im Verlauf der Reformpolitik der letzten Jahre enorm verbessert. Die heutige chinesische Gesellschaft erlaubt insbesondere in den Städten ein relativ hohes Maß an persönlicher Freiheit, die Möglichkeit zu freier Meinungsäußerung im privaten Bereich, Mobilität und individuelle beruflich-wirtschaftliche Chancen. Andererseits beharrt die Kommunistische Partei Chinas auf ihrem Anspruch auf die ungeteilte Macht und setzt diesen, wo für nötig befunden, auch mit aller Härte durch. Dies bekommen politische Dissidenten, deren Aktivitäten als Bedrohung des kommunistischen Machtmonopols empfunden werden, nach wie vor zu spüren. Hierzu zählen die Gründer einer Demokratischen Partei Chinas, die im Dezember 1998 ohne faire Gerichtsverfahren zu unverhältnismäßig langen Freiheitsstrafen verurteilt wurden, wie auch ihre im Sommer und Herbst 1999 verurteilten Mitstreiter vorwiegend aus den Provinzregionen. Die Anhänger der Falun Gong-Vereinigung, die mit einem Massenprotest vor dem Pekinger Regierungsviertel Zhongnanhai das Machtmonopol der Partei herausgefordert hatten, müssen seit dem Verbot der Vereinigung im Juli 1999 mit intensiver Verfolgung rechnen.

Die Presse ist in den politisch wichtigen Fragen zentral und straff gelenkt, demokratische Wahlen gibt es bisher erst in Ansätzen auf der untersten Ebene. Der Aufbau rechtsstaatlicher Strukturen in China wurde im März 1999 in den Rang eines Verfassungsziels erhoben, noch aber zählen Willkür, eine uneinheitliche Rechtspraxis und verbreitete Korruption zum Alltag. Mit besonderer Härte geht die chinesische Regierung dort vor, wo separatistische Bestrebungen vermutet werden, insbesondere in den Autonomen Regionen Tibet und Xinjiang. Dort bleiben die Unterdrückung der Meinungs-, Versammlungs- und Religionsfreiheit sowie schwere rechtsstaatliche Defizite wie Schauprozesse, Folter und Inhaftierungen ohne richterliche Beteiligung an der Tagesordnung.

Die deutsche EU-Präsidentschaft hat die Lage der Menschenrechte in China auf der 55. MRK kritisch angesprochen, z. B. in der Rede von Bundesaußenminister Fischer am 23. März 1999, bei der in klarer Sprache die Menschenrechtsdefizite behandelt wurden. Im Mittelpunkt standen die Themen Administrativhaft, Todesstrafe, Lage in Tibet und Meinungsfreiheit.

Die Verhaftung und Verurteilung von Dissidenten wurde durch BM Fischer persönlich auch in verschiedenen Gesprächen mit dem chinesischen Außenminister Tang Jiaxuan und in ergänzenden Demarchen in Peking

verurteilt. Zum ersten Mal fand darüber hinaus eine gesonderte hochrangige EU-Troika-Demarche in Peking (16. März 1999) statt, die den einzigen Auftrag hatte, die Notwendigkeit konkreter Verbesserungen anzumahnen und entsprechende Schritte vorzuzeichnen. Mit diesen Maßnahmen hat die Bundesregierung den Erwartungsdruck gegenüber dem Vorjahr deutlich erhöht. Die EU hat ergänzend beschlossen, ihren Dialog zukünftig auf die kritischen Bereiche der Menschenrechte zu fokussieren. Weiteren Demarchen der EU in Peking unter finnischer Präsidentschaft, bei denen die Gemeinschaft ihre Sorge über das Vorgehen der chinesischen Behörden gegen die Falun Gong-Vereinigung zum Ausdruck gebracht und die jüngsten Urteile gegen Aktivisten zur Gründung einer Demokratischen Partei verurteilt hat, lagen ebenfalls deutsche Initiativen zugrunde.

Mit Bezug auf Tibet hat die Bundesregierung wiederholt von China gefordert, religiöse Freiheiten zu gewähren und die Unterdrückung der tibetischen Kultur und Religion zu beenden. Darüberhinaus hat die Bundesregierung die Erwartung geäußert, dass China einen direkten Dialog mit dem Dalai Lama aufnimmt.

Die Bundesregierung hat die chinesische Regierung zudem mehrfach aufgefordert, ihre Zusammenarbeit mit dem Büro der UN-Hochkommissarin für Menschenrechte zu verbessern und das geplante technische Kooperationsprogramm bald zu implementieren. Beim Troika-Dialogtreffen der EU-Menschenrechtsexperten mit China am 19. Oktober 1999 hat die chinesische Seite ihre Bereitschaft zur Wiederaufnahme der Kooperation mit dem Büro der UN-Hochkommissarin erklärt.

Die Verbesserung der Menschenrechtssituation in China einschließlich der Lage der Minderheiten war ein wichtiges Thema der politischen Gespräche von Bundeskanzler Schröder mit der chinesischen Staatsführung im Rahmen seines Chinabesuches Anfang November 1999. Der Bundeskanzler hat dabei eine umfassende deutsch-chinesische Zusammenarbeit bei der Schaffung rechtsstaatlicher Strukturen vorgeschlagen. Dieser Vorschlag wurde von seinen chinesischen Gesprächspartnern positiv aufgenommen.

Zentrale deutsche Anliegen im Menschenrechtsdialog mit der chinesischen Regierung sind insbesondere die Eindämmung des extensiven Gebrauchs der Todesstrafe (s. a. Kap. 3 Todesstrafe) mit dem Ziel ihrer Abschaffung zumindest auf mittlere Sicht sowie ein Ende der Administrativhaft als freiheitsbeschränkender Maßnahme ohne richterliche Entscheidung.

### **Deutsch-chinesische Zusammenarbeit im Rechtsbereich**

- Langzeitprojekt des BMZ im Bereich des Arbeits- und Sozialrechts mit dem Ministerium für Arbeit und Soziale Sicherheit der VR China (Beratung/Austausch bei neuen Gesetzesentwürfen zum Arbeits- und Sozialrecht und Unterstützung nachgeordneter chinesischer Behörden in der Anwendung entsprechender Arbeits- und Sozialnormen; GTZ-Experte seit 1993).
- Langzeitprojekt des BMZ im Bereich des Wirtschaftsrechts mit dem Wirtschafts- und Finanzausschuss des Nationalen Volkskongresses (Beratung/Austausch bei der Fortentwicklung des chinesischen Wirtschaftsrechts; GTZ-Experte seit Oktober 1997).
- Langzeitprojekt des BMZ im Bereich des Wirtschafts- und Internationalen Außenhandelsrechts mit dem Ministerium für Außenhandel und Technische Zusammenarbeit (Fortbildung der Mitarbeiter); Aufbau eines Dokumentationszentrums).
- Langzeitprojekt des BMZ im Bereich des Verwaltungsrechts mit dem Ausschuss für Gesetzgebungsangelegenheiten des Ständigen Komitees des Nationalen Volkskongresses (Beratung/Austausch bei aktueller Verwaltungsgesetzgebung und -reform; im Aufbau).
- Kooperation der Politischen Stiftungen, gefördert vom BMZ, beim Aufbau eines Systems sozialer Sicherheit, der Schaffung rechtsstaatlicher Strukturen und zur Rolle der Gewerkschaften.
- Schulungsprojekte des BMJ im Bereich Strafvollzug (u. a. 26. Juli – 1. August 1999 Kooperationsprojekt mit der obersten Volksstaatsanwaltschaft Chinas in D).
- Zusammenarbeit der Partnerstädte Berlin und Peking im Bereich des Strafvollzugs seit 1998.
- Kooperation im Bereich des Gesetzgebungsverfahrens (12. – 16. Oktober 1999 Besuch einer Delegation unter Leitung des Ministers des Rechtsamtes des Staatsrates der VR China auf Einladung der Bundesministerin der Justiz).

### **Nordkorea**

Nordkorea schottet sich wie kein anderes Land von der Außenwelt ab und gestattet Ausländern auch innerhalb des Landes nicht, nachprüfbare Informationen zu sammeln. Davon betroffen sind Mitarbeiter der vor Ort vertretenen internationalen Organisationen wie auch die Angehörigen diplomatischer Vertretungen. Ein verlässliches Bild über die Menschenrechtssituation in Nordkorea ist somit nur schwer zu erhalten. Einzelne Berichte,

z. B. durch nordkoreanische Überläufer, lassen jedoch befürchten, dass schwere Menschenrechtsverletzungen häufig sind.

Die Bundesregierung bemüht sich gemeinsam mit ihren EU-Partnern um eine Verbesserung der Menschenrechtssituation in Nordkorea. Unsere Hauptsorge gilt dabei den politischen Gefangenen, der Unterdrückung der Meinungsfreiheit und der Existenz von Umerziehungslagern. Nordkorea bleibt zur Beachtung der UN-Menschenrechtspakte und der Zusammenarbeit mit den internationalen Menschenrechtsmechanismen aufgefordert.

Gleichzeitig bemüht sich Deutschland mit seinen EU-Partnern, die politische Isolation Nordkoreas nicht zu verstärken. Im Dezember 1998 wurde von der EU ein politischer Dialog mit Nordkorea auf Arbeitsebene aufgenommen. Ein zweites Treffen fand im November 1999 statt. Dabei wurden von EU-Seite die Defizite im Bereich der Menschenrechte und des Rechtssystems gezielt angesprochen. Trotz dieser Bemühungen erscheint es unrealistisch, sich vom gegenwärtigen Regime in Pjöngjang kurzfristig eine Verbesserung der Menschenrechtssituation erhoffen. Dies wird mittelfristig nur zu erreichen sein, wenn durch strukturelle Reformen eine allgemeine Verbesserung der Lage des Landes eintritt.

### Südostasien

Die Staaten **Südasiens** befinden sich in einer Zeit des politischen und wirtschaftlichen Umbruchs: Einerseits haben in Indonesien und Kambodscha freie Wahlen, verbunden mit Entwicklungen hin zu mehr Demokratie und Marktwirtschaft, stattgefunden. Andererseits gab es wiederholt nationalistische und ethnische Gewaltausbrüche, z. B. in Osttimor, Ambon und Aceh. Andere Staaten der Region, namentlich Myanmar, Laos und Vietnam, verharren vollkommen in Diktatur und Einparteienherrschaft. In vielen Ländern, z. B. auch Malaysia und Singapur, wird die Opposition eingeschüchtert und die Presse zensuriert. Auf internationalen Foren betonen viele der Staaten der Region das ASEAN-Prinzip der Nichteinmischung in die inneren Angelegenheiten sowie Prinzipien eigener „asiatischer Werte“ und stimmen daher gegen zahlreiche Initiativen der EU, z. B. auf der MRK und der GV. In der gesamten Region zeichnen sich die staatlichen Strukturen durch weit verbreitete Korruption und Nepotismus aus. Verletzungen politischer Menschenrechte durch die Verfolgung politischer Gegner und Pressezensur, aber auch Menschenhandel und Zwangsprostitution, Missbrauch von Kindern und Raubbau an der Umwelt (Waldzerstörung) mit drastischen Folgen für die dort lebenden Menschen sind häufig vorkommende Menschenrechtsverletzungen.

In allen Staaten der Region ist die Verhängung der **Todesstrafe** weit verbreitet, allerdings weniger bei politischen als vielmehr bei kriminellen Vergehen wie Drogenhandel (auch gegen Ausländer; z. B. Malaysia, Singapur, Vietnam, Thailand), aber auch bei Kapitalverbrechen wie Vergewaltigung oder Mord. Die Philippinen haben in diesem Jahr erstmals seit den 70er-Jahren wieder mit der Vollstreckung von Todesurteilen begonnen. Über 700 Kandidaten sitzen „on death-row“, darunter auch eine Frau. Die EU hat mehrfach demarchiert und darauf hingewiesen, dass dies keine geeignete Art der Verbrechensbekämpfung oder -verhütung darstellt. In Thailand hat die Zahl der Vollstreckungen von Todesurteilen 1999 wieder zugenommen.

### Myanmar

In Burma/Myanmar besteht nach wie vor eine völlig unbefriedigende Menschenrechtssituation. Die dortige Militärregierung beherrscht das Land seit 1988 ohne Anzeichen von Demokratisierung. Die Ergebnisse der Wahlen von 1990, bei denen die Oppositionspartei NLD der Friedensnobelpreisträgerin Aung San Suu Kyi 60 % der WählerInnenstimmen errang, werden bis heute ignoriert, die Regierung regiert ohne Parlament per Dekret. Das Regime begünstigt den internationalen Drogen- und Menschenhandel. Jede öffentlich geäußerte Opposition zum Regime wird sanktioniert, Meinungs-, Versammlungs- und Pressefreiheit existieren nicht. Festnahmen und Haft von Personen, die ihre politische Meinung äußern – rechtlich möglich sind sowohl Festnahmen im Vorfeld von strafrechtlichen Ermittlungen als auch Festnahmen ohne Einleitung eines Strafverfahrens aus Gründen der Staatssicherheit –, sowie Maßnahmen gegen ihre Familien sind an der Tagesordnung. Es gibt weder eine unabhängige Justiz noch andere unabhängige Institutionen. Die Universitäten sind seit 1996 geschlossen. Die für die zahlreichen politischen Gefangenen festgesetzten Strafen stehen regelmäßig in keinem Verhältnis zu den ihnen vorgeworfenen Taten.

Ein gravierendes Menschenrechtsproblem in Myanmar stellt die Zwangsarbeit dar, die auch die Mehrheitsbevölkerung trifft, z. B. im Zusammenhang mit lokalen Infrastrukturmaßnahmen. Besonders betroffen sind allerdings die ethnischen Minderheiten, die vor allem in Gebieten leben, die sich in einem latenten Kriegszustand befinden. Hier verübt das Militär besonders massiv Menschenrechtsverletzungen, wobei Zwangsarbeit, Zwangsumsiedlung, extralegale Tötungen, Folter, Vergewaltigung, Massenfestnahmen und andere unmenschliche Methoden eingesetzt werden. Dem im Juni 1996 ernannten Sonderberichtserstatter der MRK, Rajsmoor Lallah, hat die Regierung bisher die Einreise verweigert. Auch eine Delegation der Europäischen Kommission, die sich in Myanmar über das Thema Zwangsarbeit unterrichten

wollte, durfte nicht einreisen. Als positive Entwicklung ist lediglich zu berichten, dass dem IKRK wieder Zugang zu Gefangenen gewährt wurde. Außerdem werden die Aktivitäten des UNHCR im nördlichen Arakan weiterhin geduldet.

Die EU hat 1996 Sanktionen gegen das Regime in Myanmar eingeführt und ihren „gemeinsamen Standpunkt“ bis heute immer wieder verlängert. Gleichzeitig versucht die EU durch einen „kritischen Dialog“ zu einer Verbesserung der Lage in Myanmar beizutragen. Deutschland unterstützt regelmäßig Resolutionen der MRK und der GV zur Menschenrechtsslage in Myanmar.

### **Kambodscha**

Die Entwicklung in Kambodscha verlief 1998/99 positiv, trotz zahlreicher noch bestehender Defizite nach 30 Jahren Krieg. 1998 fanden freie und im Großen und Ganzen faire Wahlen statt, zu denen die EU Wahlbeobachter entsandte. Die neue, demokratisch gewählte Regierung hat sich zu Demokratie, Meinungsfreiheit, Marktwirtschaft, Good Governance und Demilitarisierung verpflichtet. Die internationalen Geber haben ihre Entwicklungszusammenarbeit wieder aufgenommen (auch Deutschland), und die kambodschanische Regierung hat in Fortschrittskontrollen (monitoring) alle drei Monate eingewilligt.

Nicht gelöst ist jedoch die Frage der Aufarbeitung der Verbrechen der Roten Khmer. Bisher ist keiner der für ihre zahlreichen Menschenrechtsverletzungen Verantwortlichen vor ein Gericht gestellt und bestraft worden. Die zweite belastende Hypothek aus den Jahrzehnten des Bürgerkriegs sind die zahllosen Minen, die immer noch täglich neue Opfer kosten und die vielen im Verkehr befindlichen Waffen, die kriminelle Strukturen erzeugen und stärken.

Deutschland als Partner der Pariser Friedensverträge von 1993 ist der Entwicklung in Kambodscha besonders verpflichtet. Es hilft beim Aufbau demokratischer sowie freier rechtlicher und wirtschaftlicher Strukturen und bei der Beseitigung von Kriegsschäden (Minenräumen). Es bleibt zu hoffen, dass die kambodschanische Regierung ihre Ankündigung doch noch wahr macht, die Roten Khmer für ihre Verbrechen vor Gericht zu stellen und zur Rechenschaft zu ziehen.

### **Laos**

Die „Demokratische Volksrepublik Laos“ ist ein Einparteiensstaat mit ausgeprägten autoritären Zügen, der sich aber wirtschaftlich seit Ende der 80er-Jahre geöffnet und liberalisiert hat und seit dem 23. Juli 1997 Vollmitglied der ASEAN ist.

Politische Rechte sind in Laos – obwohl zum Teil in der Verfassung festgeschrieben – nicht gewährleistet. Alle laotischen Medien unterliegen der Zensur. Die Gründung politischer Parteien ist verboten, alle zugelassenen Vereinigungen werden kontrolliert. Koalitionsfreiheit ist nicht einmal in der Verfassung vorgesehen. Presseberichte aus Thailand über Verhaftungen von Demonstranten Ende Oktober 1999 konnten zwar bisher nicht eindeutig bewiesen, aber auch nicht widerlegt werden und verdeutlichen die Grundlinie der laotischen Regierung, im Zweifel unter Verstoß gegen Menschenrechte für eine sichere Machtposition der Regierung gegen Oppositionelle vorzugehen.

Das Strafgesetz von Laos sieht die Todesstrafe zwar noch vor, sie ist aber seit 1984 nicht mehr vollstreckt worden. Fälle extralegalen Tötungen sind nicht bekannt und Vorwürfe von Folter und Misshandlung durch Polizei- und Sicherheitskräfte konnten bisher nicht bestätigt werden, wurden aber auch nicht offiziell untersucht. Die Verhältnisse in den Gefängnissen sind sehr schlecht und vor allem die medizinische Versorgung der Häftlinge ist mangelhaft. Im Februar 1998 starb der inhaftierte Dissident Thongsouk Saysankhi, ein ehemaliger Vizeminister, an den Folgen einer Diabetes-Erkrankung.

Deutschland hat als EU-Präsidentschaft eine Demarche zur Beachtung der Menschenrechte durchgeführt und deutlich gemacht, dass die EU die Behandlung der politischen Gefangenen aufmerksam beobachtet.

### **Vietnam**

Auch Vietnam befindet sich in einem wirtschaftlichen Umbruchprozess, während politisch trotz der 1992 verabschiedeten neuen Verfassung weiterhin der Einparteiensstaat bewahrt und gefestigt wird. Die Menschenrechtsprobleme liegen daher vor allem im Bereich der politischen Rechte: Weder Presse- noch Meinungsfreiheit sind gewährleistet, es ist den Medien durch Gesetz untersagt, der Opposition ein Forum zu bieten. Ausländische Journalisten, die kritisch über Vietnam berichten, riskieren ihre Ausweisung, auch in Vietnam erscheinende ausländische Zeitungen und Zeitschriften unterliegen der Zensur. Die Gerichte sind zwar nach der Verfassung unabhängig, unterstehen aber praktisch den staatlichen Behörden. Es gibt fast 30 Straftatbestände, die mit Todesstrafe belegt werden können, die Zahl der verhängten Todesurteile hat in den letzten Jahren zugenommen und vereinzelt finden auch Hinrichtungen statt. Die Haftbedingungen in vietnamesischen Gefängnissen sind sehr schlecht. Viele Häftlinge erkranken wegen der schlechten hygienischen Bedingungen, die Zahl der HIV-infizierten Häftlinge ist sehr hoch. Politischen Häftlingen droht jahrelange Isolationshaft.

Vom 19. bis 28. Oktober 1998 hielt sich der UN-Sonderberichterstatter für religiöse Intoleranz, Prof. Abdelfattah

Amor, in Vietnam auf. Die Regierung hatte ihn zwar eingeladen, verweigerte und erschwerte dann aber einige der vereinbarten Gespräche mit unabhängigen bzw. kritischen Vertretern der Religionsgemeinschaften. In seinem Anfang März 1999 veröffentlichten Bericht empfahl Amor Reformen zur Verbesserung der Religionsfreiheit.

Die ca. 9 Mio. Menschen aus ethnischen Minderheiten (ca. 54 ethnische Gruppen) werden gesellschaftlich und zum Teil auch durch lokale Behörden diskriminiert, was sich vor allem an ihrer im Durchschnitt schlechteren wirtschaftlichen Situation zeigt. Die Regierung versucht, die wirtschaftliche Entwicklung in den Minderheitengebieten zu fördern.

Die Bundesregierung spricht im Rahmen der Diskussion über Menschenrechtsfragen mit der Regierung von Vietnam auch über die Religions- und Pressefreiheit. Es gibt in Vietnam eine Reihe politischer Gefangener, für die sich die EU immer wieder einsetzt, um so ihr Interesse an der Behandlung politischer Gefangener deutlich zu machen.

#### Indonesien

Seit dem Zusammenbruch des Suharto Regimes im Mai 1998 sind wesentliche Verbesserungen der MR-Lage in Indonesien festzustellen. Die Regierung von Präsident Habibie hat eine Reihe von Reformen auf den Weg gebracht, die positive Perspektiven eröffnet haben. Durch eine Vielzahl neuer Gesetze wurden

- vollständige Pressefreiheit hergestellt,
- politische Gefangene weitgehend freigelassen,
- Menschenrechtsinstrumente der UN und der ILO ratifiziert,
- das Demonstrationsrecht reformiert,
- die Antisubversionsgesetze aufgehoben (Grundlage vieler politischer Prozesse),
- die Rolle des Militärs in der Politik zurückgedrängt und
- die Trennung von Militär und Polizei eingeleitet.

Der neue indonesische Präsident Abdurrahman Wahid hat mit der erstmaligen Ernennung eines Ministers für Menschenrechte (Hasballah M. Saad) und der Ernennung des Vorsitzenden der indonesischen Menschenrechtskommission (Komnas Ham) zum Generalstaatsanwalt ein deutliches Zeichen für den Stellenwert von MR-Fragen der neuen Regierung gesetzt. Indonesien wird weiterhin erhebliche Anstrengungen unternehmen müssen beim Aufbau eines demokratischen Rechtsstaates mit international verbindlichen Menschenrechtsstandards. Ethnische und religiöse Spannungen, vor allem in Acéh, aber auch in Irian Jaya, West-Kalimantan (Borneo) und auf den Molukken (Ambon), und die Rolle der Sicherheitskräfte in

diesen internen Konflikten stellen die neue Regierung vor große Herausforderungen. Die Bundesregierung wird die Entwicklung beobachten und Indonesien weiterhin an seine Verantwortung für die Wahrung der Rechte von religiösen und ethnischen Minderheiten erinnern.

#### Malaysia

Die Menschenrechtslage in Malaysia hat sich im Berichtszeitraum eher verschlechtert. Im Zusammenhang mit Protesten wegen des Verfahrens gegen den ehemaligen stellvertretenden Ministerpräsidenten Datuk Seri Anwar Ibrahim kam es zu willkürlichen Verhaftungen und Demonstrationsauflösungen, die die Grenzen politischer Rechte in Malaysia deutlich machten. Rechtsanwältinnen und Rechtsanwälte, die in politischen Verfahren tätig sind und Zweifel an der Unabhängigkeit der Justiz äußern, müssen mit strafrechtlichen Verfahren rechnen.

Im Berichtszeitraum haben sich sowohl das Europäische Parlament als auch der deutsche Botschafter als amtierende EU-Präsidenschaft wegen rechtsstaatlich zweifelhafter Verfahren und Urteile gegenüber der malaysischen Regierung für Datuk Seri Anwar Ibrahim eingesetzt. Auch andere Fälle politischer Gefangener werden von der EU gegenüber der malaysischen Regierung immer wieder angesprochen. Der ECOSOC hat in einer von der EU eingebrachten Resolution die malaysische Regierung aufgefordert, die Immunität des UN-Sonderberichterstatters für die Unabhängigkeit von Richtern und Anwälten, Dato Param Cumaraswamy, zu respektieren, der vor malaysischen Gerichten wegen Äußerungen im Rahmen seiner Tätigkeit angeklagt wurde. Die EU verfolgt die Auseinandersetzungen um Herrn Cumaraswamy weiterhin sorgfältig und macht dies auch gegenüber der malaysischen Regierung deutlich.

#### ■ Naher und Mittlerer Osten und Nordafrika

Die zahlreichen und zum Teil erheblichen Menschenrechtsdefizite, selbst in Ländern mit geschriebener Verfassung, in der Region des Nahen und Mittleren Ostens haben ihren Ursprung in den überkommenen gesellschaftlichen und politischen Strukturen. Ein Menschenrechtsverständnis im westlichen Sinn besteht oft nur in Ansätzen. Dies gilt nicht nur für in Einzelbeiträgen behandelte Länder. Wesentlich trägt dazu in vielen Ländern eine besonders restriktive Interpretation der Menschenrechte durch den Islam bei, der in der Region die bei weitem dominierende Religion ist. Die Anstrengungen der Bundesregierung sind darauf gerichtet, über einen systematisch geführten Politikdialog mit den Regierungen der Länder, aber z. B. auch durch die Förderung der Arbeit von politischen Stiftungen und anderen Nichtregierungsorganisationen in der Region einen Wandel in Richtung auf eine Zivilgesellschaft zu unterstützen, in der Demokratie

und Menschenrechte ein selbstverständliches Gut sind. In vielen Ländern der Region garantieren die geschriebene Verfassung und eine Reihe von Einzelgesetzen zwar grundsätzlich umfassenden Menschenrechtsschutz. Dennoch bestehen in der Praxis fast überall z. T. erhebliche Einschränkungen.

Die Bundesregierung respektiert bei Wahrung ihrer grundsätzlichen Menschenrechtsposition die religiösen Überzeugungen in den Gesellschaften der Länder der Region und betont in ihrem Dialog gerade auch die dem westlichen und islamischen Kulturkreis gemeinsamen Werte.

Zu den Hauptforderungen gehören dabei die Unabhängigkeit der Justiz und die Durchsetzung des geschriebenen Rechts, insbesondere die strikte Kontrolle von Polizei- und Verwaltungsapparat gegenüber dem Einzelbürger.

### Algerien

Die algerische Verfassung von 1996 garantiert die Grundrechte einschließlich einer unabhängigen Justiz und Algerien ist Mitglied der meisten Menschenrechtskonventionen. In der Praxis gibt es aber erhebliche Defizite bei der Beachtung und Durchsetzung der Menschenrechte.

Frauen werden nach wie vor sozial und gesetzlich diskriminiert, auch wenn sie vereinzelt prominente Positionen in Politik und Gesellschaft errungen haben. Das Familiengesetzbuch von 1984 orientiert sich an traditionellen islamischen Vorstellungen und ordnet die Frau dem Mann unter. Eine Reform dieses Gesetzeswerkes ist bisher am Widerstand traditionalistischer Kreise gescheitert. Die Todesstrafe existiert in Algerien zwar für bestimmte Verbrechen, ist jedoch seit 1993 nicht mehr vollstreckt worden.

Die gegenwärtige Menschenrechtslage in Algerien steht in direktem Zusammenhang mit der jüngsten Geschichte des Landes. Algerien war seit seiner Unabhängigkeit im Jahr 1962 ein Einparteien-Staat. Dieses System wurde 1989 durch eine Volksabstimmung abgeschafft. Neben der bisherigen Einheitspartei FLN (Front national de Libération) gewann eine islamistisch ausgerichtete religiös-politische Bewegung, der Front islamique du Salut (FIS), eine immer größere Anhängerschaft. Als sich beim ersten Wahlgang für die Nationalversammlung im Dezember 1991 herausstellte, dass der islamistische FIS eine Mehrheit gewinnen würde, wurde der zweite Wahlgang von der Regierung abgesagt und der FIS später verboten. In der Folge kam es zu einem blutigen Kampf zwischen Islamisten und Regierung, bei dem wahrscheinlich zwischen 80 000 und 100 000 Algerier umgekommen sind. Die weitaus meisten Opfer waren unbeteiligte Dritte.

Beim Kampf der algerischen Regierung gegen islamistische Terroristen haben die Sicherheitskräfte erhebliche

Menschenrechtsverletzungen begangen. Erst seitdem sich ab Ende 1997 abzeichnete, dass islamistische Terrorgruppen – nicht zuletzt aufgrund ihrer außerordentlich grausamen Gewaltexzesse – die Unterstützung der Bevölkerung verloren haben bzw. nicht mehr erzwingen können, sind Berichte über Verschwindenlassen, Folter, willkürliche Verhaftung und extralegale Hinrichtungen seltener geworden. Die Entspannung der Sicherheitslage, der Aufbau gewählter politischer Institutionen und die vom neuen Staatspräsidenten Bouteflika seit seiner Wahl im April 1999 eingeleitete Politik der „nationalen Eintracht“ haben zu einer deutlichen Verbesserung der Menschenrechtslage geführt.

Die Europäische Union hat sich seit Ende 1997 besonders intensiv mit der Lage in Algerien befasst. Sie hat der algerischen Regierung im Januar 1998 einen laufenden Dialog zu allen gemeinsam interessierenden Fragen angeboten, der u. a. auch auf Ministerebene geführt wird und Menschenrechtsfragen breiten Raum gewährt. Die EU hat während dieses Dialoges immer wieder betont, dass die legitime Bekämpfung des Terrorismus die algerische Regierung nicht von der Pflicht zur Beachtung der Menschenrechte entbindet. Die EU unterstützt den Politikansatz umfassender Reformen des neuen Staatspräsidenten Bouteflika.

Die algerische Regierung hat sich zwar bisher der Zusammenarbeit mit Menschenrechtsmechanismen der Vereinten Nationen (z. B. Sonderberichterstatter zu einzelnen Menschenrechtsthemen wie Folter und Arbeitsgruppe zu erzwungenem und unfreiwilligem Verschwinden) verweigert, sie hat jedoch ein vom Generalsekretär der Vereinten Nationen gebildetes „Panel herausragender Persönlichkeiten“ unter der Leitung des früheren portugiesischen Präsidenten Mário Soares vom 22. Juli – 4. August 1999 zu einem Besuch nach Algerien eingeladen. Der Besuch hat zu einem ausführlichen, kritischen Bericht geführt, dessen Ergebnisse von der algerischen Regierung akzeptiert wurden. Die algerische Regierung hat ferner die Existenz eines Problems der so genannten „Verschwundenen“, deren Zahl mehrere Tausend betragen dürfte, anerkannt und zugesagt, sich um eine Lösung zu bemühen. In diesen Zusammenhang sind auch Äußerungen Staatspräsident Bouteflikas vom Oktober 1999 einzuordnen, dass Besuche von Menschenrechtsorganisationen in Algerien künftig wieder willkommen seien. Die Europäische Union und mit ihr die Bundesrepublik Deutschland halten an der Forderung der uneingeschränkten Zusammenarbeit mit den Menschenrechtsmechanismen der Vereinten Nationen fest und thematisiert diese und andere menschenrechtsrelevante Forderungen regelmäßig z. B. in den Reden der EU-Präsidentschaft vor der MRK der Vereinten Nationen in Genf und vor der Generalversammlung der Vereinten Nationen in New York.

## Iran

Die Menschenrechtslage im Iran wird weitgehend vom Selbstverständnis des Landes als ein islamischer Staat geprägt, in dem das Prinzip des „vilayet-e faghih“, d. h. des obersten islamischen Rechtsgelehrten, gilt. Alle staatlichen Strukturen und Rechtssetzungen sind diesem Prinzip nachgeordnet. Innerhalb dieses Systems gelten der Koran und die Tradition des Propheten Mohammad in der Interpretation durch die schiitischen Religions- und Rechtsgelehrten als nicht hinterfragbare ewige Wahrheiten. Die islamische Staatsverfassung und Gesetzgebung folgt diesen Leitlinien. Die so entstandene Rechtsordnung widerspricht in vielen Punkten unserem Menschenrechtsverständnis. So gibt es in diesem System keine Religionsfreiheit außer in dem vom Koran gesetzten Spielraum für die Angehörigen so genannter „Buchreligionen“. Ebenso ist z. B. nach dem Buchstaben des Gesetzes die volle Gleichberechtigung von Frauen nicht möglich. In den letzten Jahren haben sich im Iran jedoch die Stimmen gemehrt, die – bei voller Wahrung der Botschaft des Islam – auf eine freiere Auslegung der Regeln von Koran und Tradition des Propheten drängen. Ausdruck hierfür war die Wahl des gegenwärtigen iranischen Staatspräsidenten Khatami im Mai 1997 mit überwältigender Mehrheit. Im Iran konkurrieren daher seit der Amtsübernahme Khatamis im August 1997 zwei politisch-gesellschaftliche Tendenzen miteinander. Beachtlichen Fortschritten z. B. bei der Festigung der Demokratie (erste Gemeindevahlen im Jahr 1999), der Freiheit der Printmedien und deutlichen Verbesserungen der Stellung der Frau in der Öffentlichkeit stehen festgefügte Strukturen, wie z. B. das Justizwesen, gegenüber, die von orthodox-islamischen Kräften beherrscht werden. Diese Entwicklung ist noch in vollem Gange.

Im Iran kommt es trotz der beschriebenen Fortschritte nach wie vor zu erheblichen Menschenrechtsverletzungen. Sicherheitsgesetze werden genutzt, um individuelle Menschenrechte außer Kraft zu setzen. Es kommt zu willkürlichen Verhaftungen, Misshandlungen und Folter in Polizeigewahrsam und Gefängnissen und Verletzungen der Meinungsfreiheit. Die Strafjustiz wird vielfach politisch instrumentalisiert. Nicht durch die Verfassung anerkannte religiöse Minderheiten wie die Bahai werden verfolgt und Opfer diskriminierender Maßnahmen. Sowohl die Todesstrafe als auch Körperstrafen werden häufig verhängt und auch vollstreckt. Die iranischen Gesetze weisen Frauen einen minderen Status mit erheblichen Einschränkungen der persönlichen Freiheit zu. Bei Verstößen gegen die frauenspezifischen Kleidungs- und Verhaltensregeln drohen drastische Strafen. Andererseits können einzelne Frauen durchaus selbst in hohe Staatsämter aufsteigen.

Die Europäische Union und ihre Mitgliedstaaten begrüßen, dass mit dem Iran sowohl zwischen der EU und

dem Iran als auch bilateral mit den EU-Mitgliedstaaten offene und umfassende Gespräche über alle beide Seiten interessierende Fragen, einschließlich der Menschenrechte, geführt werden können. Andererseits existiert eine Zusammenarbeit des Iran mit den Menschenrechtsmechanismen der Vereinten Nationen nur in Ansätzen. Die Europäische Union thematisiert die Menschenrechtslage im Iran in den Menschenrechtsgremien der Vereinten Nationen und bringt sowohl bei der Menschenrechtskonferenz in Genf als auch bei der Generalversammlung in New York regelmäßig eine Menschenrechts-Länderresolution zum Iran ein, die bisher stets mit Mehrheit angenommen wurden.

## Irak

Irak ist trotz des formalen Bestehens von Grundrechtsgarantien und seines Beitritts zu einigen Menschenrechtskonventionen seit vielen Jahren ein Staat, in dem die Menschenrechte auf vielen Gebieten systematisch verletzt werden. Auch im Berichtszeitraum gab es keine Anzeichen für Verbesserungen. Dies gilt in besonderer Weise in Bezug auf alle gesellschaftlichen, politischen, religiösen und ethnischen Gruppen, die das Machtmonopol der Regierung vermeintlich oder tatsächlich infrage stellen könnten. Vor allem die Grundrechte Meinungs- und Informationsfreiheit, die Vereinigungs- und Bewegungsfreiheit und das Recht auf ein ordentliches und faires Gerichtsverfahren werden ständig verletzt. Folter und willkürliche Verhaftung sind weit verbreitet. Die Todesstrafe wird häufig und auch bei vielen Tatbeständen, die nach unserem Rechtsverständnis lediglich Vergehen sind, angewandt. Es gibt Berichte über große Zahlen extralegalen Hinrichtungen, insbesondere in Gefängnissen.

Die Europäische Union hat die Menschenrechtslage im Irak in den letzten Jahren immer wieder in den zuständigen internationalen Gremien thematisiert und dort regelmäßig mit Mehrheit angenommene Resolutionen zur Menschenrechtslage im Irak eingebracht. Die Europäische Union tritt energisch allen Versuchen der irakischen Regierung entgegen, angebliche von den Vereinten Nationen am irakischen Volk durch die Verhängung von Sanktionen begangene Menschenrechtsverletzungen als die eigentlichen Menschenrechtsverletzungen im Irak darzustellen. Die Europäische Union und ihre Mitgliedstaaten sind jedoch wegen der schlechten humanitären Lage des irakischen Volkes, insbesondere auf dem medizinischen und dem Infrastruktursektor, außerordentlich besorgt und drängen auf eine zielgerichtete und vollständige Durchführung des so genannten „Oil for Food“-Programms, das dem Irak gestattet, unter Aufsicht der Vereinten Nationen Erlöse aus Ölverkäufen für den Erwerb von Nahrungsmitteln, medizinischen Versorgungsgütern u. a. m. zu verwenden.

## Libyen

Die Menschenrechtslage in Libyen ist nur im Zusammenhang mit dem seit der Revolution von 1969 durch den Revolutionsführer Oberst Gaddafi entwickelten einzigartigen System der „Herrschaft der Volksmassen“ (arab. Jamahiriya) zu verstehen. Diese 1977 proklamierte „Jamahiriya“ postuliert, dass jede Vertretung des Volkes etwa im Sinne einer parlamentarischen Demokratie als Verfälschung seines Willens gilt. Insofern fehlen in Libyen die klassischen Instrumente einer repräsentativen Demokratie wie Parlament, Parteien oder Regierung. Höchstes Exekutivorgan ist ein so genanntes allgemeines Volkskomitee, das einem Kabinett nach traditionellem Muster in der Funktion vergleichbar ist. Dabei bleiben dem Revolutionsführer Gaddafi, der de jure kein Staatsamt ausübt, als Vordenker bzw. Interpret des Konzepts der Jamahiriya alle wichtigen politischen, ökonomischen und militärischen Entscheidungen vorbehalten.

Nach dem System der Jamahiriya können die verschiedenen Basis-Volkskomitees – dem Willen der revolutionären Volksmassen entsprechend – nur zu übereinstimmenden Entscheidungen gelangen. Folglich kann ein Dissens gar nicht erst entstehen, der wiederum Daseinsberechtigung für Oppositionelle oder Andersdenkende wäre. Da bereits die Existenz von Opposition oder abweichender Meinung den offiziellen revolutionären Konsenstheorien widerspricht, kommt es in Libyen zur Verfolgung oppositioneller Kräfte, wobei insbesondere islamistische Gruppen hart betroffen sind. Es gibt Berichte über willkürliche Inhaftierungen, unfaire Gerichtsverfahren, Folter, willkürliche Hinrichtungen und weitere Menschenrechtsverletzungen, die im Einzelfall jedoch nicht immer leicht zu verifizieren sind. Grundrechtsgarantien im kontinental-europäischen Sinn existieren in Libyen nicht. Der Wunsch des Revolutionsführers Gaddafi nach einer ungestörten Entwicklung seiner Gesellschaftstheorien in Libyen hatte auch zu starken Abschottungstendenzen gegenüber dem Ausland in politischer, wirtschaftlicher und auch kultureller Hinsicht geführt. In den letzten Jahren zeichnet sich aber eine graduelle Öffnung des Landes ab.

Aufgrund des systemimmanenten Isolationismus des Landes, aber auch infolge des seit dem Lockerbie-Attentat von 1986 von den Vereinten Nationen verhängten Sanktionsregimes gestaltete sich jegliche Zusammenarbeit mit Libyen grundsätzlich äußerst schwierig. Nach Aussetzung des UN-Sanktionsregimes im Sommer 1999 und der darauf folgenden Aufhebung der EU-Sanktionen (mit Ausnahme des Waffen-Embargos) hat Libyen in hohem Maße Interesse an einer Teilnahme an den euro-mediterranen Integrationsbestrebungen (Barcelona-Prozess) gezeigt. Libyen muss jedoch für einen formalen Beitritt zum Barcelona-Prozess auch dessen Acquis zu den Menschenrechten übernehmen. Die Europäische Union wird somit

künftig im Dialog mit dem neuen Mittelmeer-Partner Libyen Prinzipien und Durchsetzung der Menschenrechte verstärkt thematisieren können. Eine Zusammenarbeit mit Menschenrechtsmechanismen der Vereinten Nationen fand bisher kaum statt, obwohl Libyen die meisten Menschenrechtskonventionen der Vereinten Nationen unterzeichnet hat. Die Aussetzung der UN-Sanktionen gegen Libyen könnte hier möglicherweise zu einem Wandel beitragen.

Wenngleich Gaddafi in der von ihm entworfenen Gesellschaftstheorie zunächst von einer „natürlichen“ Rollenenteilung zwischen Mann und Frau im Sinne des auch in Libyen traditionell verankerten patriarchalen Verständnisses der Frau als Hausfrau und Mutter ausging, so hat sich die Teilnahme der Frau im öffentlichen Leben im Verlauf der Entwicklung kontinuierlich verstärkt. So haben Frauen z. B. Zugang zu allen Bildungseinrichtungen und zum Arbeitsmarkt und können sich überall frei bewegen. Bei Einführung besonders umstritten war die uneingeschränkte Einbeziehung von Frauen in den Militär- bzw. Ersatzdienst.

## Palästinensische Gebiete

Die Menschenrechtslage in den palästinensischen Gebieten ist nach wie vor mehr als unbefriedigend. Hierfür gibt es mehrere Gründe. Zum einen erschwert die immer noch zersplitterte, durch Überlagerung unterschiedlicher Rechtsquellen gekennzeichnete Rechtslage den wirksamen Schutz der Menschenrechte. Auch die Rechtspraxis zeigt kein einheitliches Bild. Ermutigenden Fortschritten stehen oft Rückschritte gegenüber, so z. B. die Missachtung von gerichtlichen Entscheidungen durch die palästinensische Verwaltung, die Nichtbesetzung wichtiger Funktionen wie der des Generalstaatsanwaltes und des Obersten Richters sowie die Verhängung von Todesurteilen, die, wie zuletzt im Februar 1999 geschehen, auch vollstreckt werden.

Die Bundesregierung und die EU messen der Einhaltung der Menschenrechte sowie dem Aufbau demokratischer und rechtsstaatlicher Institutionen bei der Bildung eines demokratischen palästinensischen Staates entscheidende Bedeutung bei. In der „Berlin-Erklärung“ vom 24./25. März 1999 zum palästinensischen Selbstbestimmungsrecht und der Frage der palästinensischen Staatlichkeit hat der Europäische Rat die große Bedeutung hervorgehoben, die einem demokratisch verfassten palästinensischen Staat zukommt, nicht zuletzt für die Sicherheit Israels in der Region. Mitglieder der Bundesregierung setzen sich gegenüber allen palästinensischen Gesprächspartnern, auch auf höchster Ebene, immer wieder für eine entscheidende Verbesserung der Menschenrechtslage ein. Dies geschieht sowohl bilateral als auch im Rahmen der EU. Die Bundesregierung fördert mit erheblichen finanziellen Mitteln palästinensische Menschenrechtsorganisationen (Palestinian Independent Commission for

Citizens Rights, Palestinian Society for Protection of Human Rights and Environment – LAWE, Gaza Center for Right and Law). Sie trägt damit zur verbesserten Kenntnis elementarer Menschenrechte und somit zu einem erhöhten Rechtsbewusstsein bei. In Zusammenarbeit mit diesen und weiteren Menschenrechtsorganisationen, u. a. dem Internationalen Roten Kreuz und dem Büro der UN-Hochkommissarin für Menschenrechte, greift das deutsche Vertretungsbüro in Ramallah immer wieder Einzelfälle von Menschenrechtsverletzungen gegenüber der palästinensischen Selbstverwaltungsregierung auf. Es hat dadurch immer wieder zur Freilassung willkürlich und ohne Anklage inhaftierter Palästinenser beitragen können. Mit Mitteln der Bundesregierung wurde 1998 ein Seminar mit der Thematik „Die Polizei im demokratischen Rechtsstaat“ für höhere palästinensische Polizeioffiziere durchgeführt. Ein Schwerpunkt war dabei die Beachtung und Einhaltung der Menschenrechte, der im Verhältnis der staatlichen Exekutive zum Einzelbürger zentrale Bedeutung zukommt.

Die Bundesregierung hat sich zusammen mit ihren europäischen Partnern auf den verschiedensten Wegen auch für die Achtung der Menschenrechte in den palästinensischen Gebieten durch die **israelischen Behörden** eingesetzt. Hierzu gehört die traditionell von der EU in der MRK eingebrachte Resolution zur israelischen Siedlungspolitik (so zuletzt 1998). Die Bundesregierung hat bei ihren Gesprächen mit israelischen Verantwortlichen die Einhaltung der Menschenrechte regelmäßig angemahnt. Auch in der 4. Genfer Vertragsstaatenkonferenz am 15. Juli 1999 wurde in einer Erklärung, die die Bundesregierung wesentlich mitgestaltet hat, deutlich hervorgehoben, dass Israel verpflichtet ist, die Bestimmungen der IV. Genfer Konvention auch in den besetzten Gebieten zu beachten.

### Saudi-Arabien

Die Menschenrechtslage in Saudi-Arabien ist dadurch geprägt, dass das Land sich als streng islamischer, nicht-säkularer Staat versteht, dessen oberstes Gesetz der Koran und die Tradition des Propheten Mohammad („sunna“) sind. Der saudische Staat ist mit König und Königshaus an der Spitze nach saudischem Selbstverständnis berufen, die im Koran enthaltenen Vorschriften durchzusetzen und legitimiert sich durch eben diese Berufung.

Deshalb kommt es im Dialog westlicher Staaten mit Saudi-Arabien über Menschenrechte regelmäßig zu einem Prinzipienkonflikt. Es müssen daher pragmatische Lösungen gefunden werden, um die bestehenden Menschenrechtsdefizite zu beseitigen. Hierzu gehören:

Der Strafprozess vor saudischen Gerichten ist wenig transparent und ermangelt der üblichen rechtsstaatlichen

Garantien. Die Todesstrafe wird häufig verhängt und auch vollstreckt. Es gibt glaubwürdige Berichte darüber, dass die staatlichen Sicherheitsorgane in Saudi-Arabien für Folter und andere Formen unmenschlicher Behandlung verantwortlich sind, obwohl Saudi-Arabien Vertragsstaat der UN-Konvention gegen die Folter ist. Meinungs- und Versammlungsfreiheit sind deutlich eingeschränkt. Die öffentliche Ausübung einer anderen Religion als der des Islam ist in Saudi-Arabien verboten. Die Rechte der Frau sind ausschließlich auf der Grundlage wahabitischen Rechts definiert, was eine erhebliche Diskriminierung von Frauen im öffentlichen Leben und vielen Bereichen des Privatrechts bedeutet.

Die Europäische Union thematisiert ihre Besorgnis über die Menschenrechtslage in Saudi-Arabien regelmäßig bei der Menschenrechtskonferenz der Vereinten Nationen in Genf und vor dem 3. Ausschuss der Generalversammlung der Vereinten Nationen in New York und drängt regelmäßig auf eine bessere Zusammenarbeit Saudi-Arabiens mit den Menschenrechtsmechanismen der Vereinten Nationen und auf Zeichnung der beiden Menschenrechtskonventionen wie auch anderer einschlägiger internationaler Vereinbarungen. Die Mitgliedstaaten der EU nutzen parallel hierzu bilaterale Möglichkeiten, um die Menschenrechtslage in Saudi-Arabien anzusprechen. Die Europäer stellen dabei auch auf die Tatsache ab, dass es ungeachtet der verschiedenen Menschenrechtsauffassungen der beiden Seiten Bereiche gibt, in denen in den Prinzipien Übereinstimmung besteht, wie z. B. bei Folter und anderen Formen unmenschlicher Behandlung, die auch nach islamischem Recht nicht statthaft sind.

### Sudan

In den letzten beiden Jahren hat sich die Menschenrechtslage im Sudan leicht verbessert, z. B. bei der Presse- und Meinungsfreiheit. Auch in diesem Bereich gibt es jedoch nach wie vor staatliche Eingriffe. Die Lage in den Bürgerkriegsgebieten, auch in den von oppositionellen Gruppen kontrollierten Gebieten, bleibt jedoch bedrückend. Der Konflikt wird von allen Beteiligten mit großer Härte und ohne Rücksicht auf die Zivilbevölkerung ausgetragen.

Im sudanesischen Bürgerkrieg setzen nach Aussage des Sonderbeauftragten des UN-Generalsekretärs zum Thema „Kinder in bewaffneten Konflikten“ im Juni 1998 sowohl paramilitärische Einheiten der Regierung und mit der Regierung verbündete Milizen als auch die südsudanesischen Oppositionsgruppen Kinder und Jugendliche unter 18 Jahren ein (s. a. Kap. 3).

Genitalverstümmelung bei Mädchen und Frauen ist weit verbreitet, obwohl sich die sudanesischen Regierung, der Frauenverband und gesellschaftliche Gruppen in der Ablehnung der Genitalverstümmelung einig sind. Sie wollen diese tief verwurzelte patriarchale Sitte durch

Aufklärung, Zugang zu Bildung und Gesundheitsversorgung für Frauen und über eine Verbesserung des allgemeinen Lebensniveaus dauerhaft beseitigen, bisher jedoch ohne greifbaren Erfolg (s. a. Kap. 3). Unterstützende Maßnahmen der Bundesregierung im Rahmen eines Ostafrika-Regionalprojekts sind in Vorbereitung.

Im Grenzgebiet zwischen einigen arabisierten Nomadenstämmen und sesshaften schwarzafrikanischen Stämmen im Westen Sudans gibt es sklavereiähnliche Praktiken. Bei Überfällen werden vor allem Frauen und Kinder gefangen genommen. Ein Teil wird bei anschließenden Friedenskonferenzen ausgelöst, ein Teil aber wird zur Zwangsarbeit zurückbehalten. Bedingt durch den Bürgerkrieg haben diese Fälle von Menschenraub stark zugenommen. Gelegentlich kommt es auch zu vorbeugendem Austausch von Frauen und Kindern bei Stammesstreitigkeiten als Maßnahme der Konfliktvermeidung. Die Bundesregierung hat ein UNICEF-Projekt zur Bekämpfung dieser Menschenraubfälle finanziell unterstützt.

Die Bundesregierung hat gemeinsam mit ihren EU-Partnern bei der 55. Menschenrechtskommission in Genf eine Sudan-Resolution eingebracht, die im Konsens mit der sudanesischen Regierung verabschiedet wurde, obwohl sie deutliche Aussagen zu schwerwiegenden Menschenrechtsverletzungen wie Hinrichtungen, Sklaverei, Folterungen, Haft ohne Gerichtsverfahren und Bombardierungen der Zivilbevölkerung enthält. Die im Konsens angenommene Sudan-Resolution könnte nach Jahren der Konfrontation Grundlage für eine konstruktive Zusammenarbeit mit der sudanesischen Regierung im Menschenrechtsbereich sein. Die Zustimmung Sudans zur Verlängerung des Mandats des UN-Sonderberichterstatters und zur Einrichtung eines ständigen UN-Menschenrechtsbüros war ein Schritt zur Zusammenarbeit Sudans mit den UN-Menschenrechtsmechanismen. Die sudanesischen Regierung, aber auch die SPLM, die in der Resolution ebenfalls angesprochen wird, werden aber an ihren Taten, nicht an ihren Worten zu messen sein.

Hauptproblem des Landes – nicht nur im Menschenrechtsbereich – bleibt der Bürgerkrieg, der mit Unterbrechungen seit 1955 andauert. Er hat historische, soziokulturelle, sozio-ökonomische und geopolitische Wurzeln, die auch heute noch wesentlichen Einfluss auf die vielrassische, multikulturelle, vielsprachige und multireligiöse Gesellschaft haben. Das Regime in Khartum propagiert den Islam als staatstragende Religion und versucht, der Sharia, dem islamischen Recht, landesweit Geltung zu verschaffen. Opfer sind die verschiedenen christlichen Gruppen in gleicher Weise wie die Angehörigen von Naturreligionen und die Anhänger muslimischer Gruppen, die die politische Grundeinstellung der Regierung nicht teilen.

Die ostafrikanische Regionalorganisation Inter Governmental Authority on Development (IGAD) ist das einzige Organ, das für eine Vermittlung im Sudankonflikt von allen Seiten anerkannt wird, und sollte daher als Vermittlungsrahmen auch weiterhin im Vordergrund stehen.

Zur Unterstützung der IGAD-Friedensbemühungen engagiert sich die Bundesregierung, wie die überwiegende Mehrheit der EU-Partner, aktiv im IGAD-Partners-Forum (IPF). Ziel der IGAD-Partner ist es, sich um internationale Unterstützung für die IGAD-Staaten zu bemühen und Druck auf die sudanesischen Konfliktparteien auszuüben, damit eine friedliche Lösung für den Bürgerkrieg erreicht werden kann.

Seit 1989 hat die Bundesregierung die entwicklungspolitische Zusammenarbeit wegen ständiger schwerer Menschenrechtsverletzungen eingestellt, was Bundestagsbeschlüsse vom 15. Juni 1989 und 16. Januar 1997 unterstützten. Eine Wiederaufnahme der deutschen Entwicklungszusammenarbeit über humanitäre Soforthilfe und Kleinprojekte hinaus wird daher erst nach substanziellen Fortschritten bei der Demokratisierung, der Beachtung der Menschenrechte und bei Beendigung des Bürgerkrieges möglich sein.

### Syrien

Die Menschenrechtsslage in Syrien bleibt unbefriedigend, auch wenn Tendenzen zu einer Verbesserung erkennbar sind.

1998 wurde eine größere Anzahl libanesischer Langzeitgefangener in syrischen Gefängnissen auf freien Fuß gesetzt. Durch eine Generalamnestie im Frühjahr 1999 zu Beginn der 5. Amtsperiode Staatspräsident Assads wurden Tausende von Häftlingen freigelassen, darunter auch Personen, die aufgrund politischer Aktivitäten inhaftiert waren. Nach Schätzungen von Menschenrechtsorganisationen befinden sich aber immer noch bis zu 200 Libanesen in syrischen Haftanstalten, die meisten ohne Gerichtsverfahren.

Positiv hervorzuheben ist die verfassungsmäßig garantierte und auch tatsächlich praktizierte religiöse Toleranz des Regimes. Die Gleichberechtigung der Geschlechter ist dagegen zwar grundsätzlich ebenfalls garantiert, tatsächlich aber in der mehrheitlich muslimisch geprägten patriarchalen Gesellschaft nicht umfassend gewährleistet.

Es gibt immer noch Fälle von Folter, Misshandlungen und „Verschwindenlassen“ von Personen, deren Verbleib nach Festnahme oft erst nach Tagen oder Wochen festgestellt werden kann. Bedenklich sind auch Fälle, in denen libanesischen Staatsangehörige durch im Libanon aktive syrische Sicherheitsdienste verschleppt werden.

Die Grundfreiheiten sind stark eingeschränkt; offiziell beruft sich Syrien auf das seit 1963 geltende Notstandsrecht. Die Medien sind weitgehend gleichgeschaltet. Mehrere Geheimdienste überwachen die Medienlandschaft und mögliche Keimzellen für Unruhe oder Opposition gegen das herrschende Regime.

Das syrische Strafrecht kennt die Todesstrafe, sie wird in der Praxis aber nur noch selten angewandt. Zwar sind zahlreiche Straftatbestände mit der Todesstrafe belegt, in der Regel werden aber solche Urteile sofort in lebenslange Haftstrafen umgewandelt. Tendenzen zur Abschaffung der Todesstrafe sind nicht erkennbar; unter den gegenwärtigen innenpolitischen Verhältnissen in Syrien ist damit auch nicht zu rechnen.

Die Bundesregierung spricht in ihren bilateralen politischen Begegnungen dieses Thema regelmäßig an. Außerdem befasst sich eine Kontaktgruppe von EU- und befreundeten Botschaften in Damaskus mit der Beobachtung der Menschenrechtssituation und arbeitet auch in der Behandlung von Einzelfällen zusammen.

### Tunesien

Die Menschenrechtssituation in Tunesien ist ganz wesentlich durch die innenpolitische und gesellschaftliche Entwicklung seit der Unabhängigkeit im Jahre 1956 geformt und geprägt worden. In den ersten 30 Jahren tunesischer Eigenständigkeit nach der französischen Kolonialherrschaft entwickelte sich unter Präsident Bourguibas Einparteienherrschaft ein autoritäres Staatswesen. Zwar wurde Bourguiba 1987 abgelöst, doch haben sich die Strukturen unter dem seit November 1987 regierenden Nachfolger Ben Ali, der im Oktober 1999 mit 99 %iger Mehrheit wiedergewählt wurde, weitgehend erhalten. Die nach dem Machtwechsel 1987 angekündigten demokratischen Reformvorhaben sind weitgehend nicht umgesetzt worden. Zwar garantiert die Verfassung die Menschenrechte und auch eine unabhängige Justiz und ist ein umfangreicher Gesetzesrahmen zur Wahrung der Menschenrechte und der bürgerlichen Freiheiten geschaffen worden. In Wirklichkeit ist dieser Gesetzesrahmen als Berufungsgrundlage jedoch bedeutungslos. Ebenso ist Tunesien Mitglied der meisten Menschenrechtskonventionen, die aber in der Praxis nicht oder nur unzureichend zur Anwendung kommen.

Tunesien hat sich allerdings wirtschaftlich und sozial erfolgreich entwickelt. Es gibt eine breite Mittelschicht. Ein Großteil der Bevölkerung akzeptiert offenbar – wenigstens derzeit noch – Einschränkungen von Menschenrechten (z. B. Meinungsfreiheit) als Preis für Stabilität und wirtschaftliche Prosperität. Die Entwicklungen im Nachbarland Algerien während der 90er-Jahre haben diese Tendenz eher noch verstärkt: Die rigorose Bekämpfung

islamistischer Strömungen in Tunesien durch die tunesische Regierung wurde von der Bevölkerungsmehrheit mitgetragen.

Das staatliche, wirtschaftliche und gesellschaftliche Leben Tunesiens wird mittlerweile völlig von der Partei des Staatspräsidenten, dem Rassemblement constitutionnel démocratique (RCD), dominiert, sodass de facto ein Einparteien-Staat besteht. Daneben existierende Oppositionsparteien sind völlig bedeutungslos. Der RCD steht für einen Kurs, der Wirtschaftsliberalität und sozialen Fortschritt innenpolitisch mit stark autoritären Zügen verbindet. Tunesier, die – gleich aus welchen Gründen – in Opposition zu diesem System stehen, werden ausgegrenzt und können Opfer polizeistaatlicher Repressionsmaßnahmen werden, die z. B. vom Entzug des Reisepasses bis zur Inhaftierung und Verurteilung ohne fairen Prozess reichen. In diesem Zusammenhang wird auch von Schikanen, Misshandlungen und Folter berichtet.

Durch das 1995 abgeschlossene umfassende Kooperationsabkommen Tunesiens mit der Europäischen Union soll Tunesien bis zum Jahr 2008 an den Europäischen Wirtschaftsraum mit dem Ziel eines Freihandelsabkommens herangeführt werden. Das Kooperationsabkommen enthält auch eine Menschenrechtsklausel. Die EU setzt sich intensiv mit der Menschenrechtssituation in Tunesien auseinander, bevorzugt dabei jedoch das Instrument der nicht öffentlichen diplomatischen Intervention. Der durch das Kooperationsabkommen geschaffene Rahmen ermöglicht der EU einen institutionalisierten Kontakt mit der tunesischen Regierung hinsichtlich deren Menschenrechtspraxis. Die beharrlichen Interventionen der EU und ihrer Mitgliedstaaten haben in einer Reihe von Einzelfällen Erfolg gehabt. Die EU fordert die tunesische Regierung auch weiterhin auf, demokratische Reformen im Land voranzutreiben und das Land nicht nur wirtschaftlich, sondern auch in seinem politischen Selbstverständnis an Europa heranzuführen.

Die tunesische Regierung war bisher in der Zusammenarbeit mit den Menschenrechtsmechanismen der Vereinten Nationen wie auch gegenüber Anliegen von Nichtregierungsorganisationen sehr zurückhaltend. Sie verwies dabei immer wieder auf die unterschiedliche Prioritätensetzung bei den Menschenrechten im europäischen Kulturkreis und den sich anders darstellenden Prioritätensetzungen in Ländern wie Tunesien. Gleichwohl hält die Europäische Union und mit ihr die Bundesrepublik Deutschland daran fest, dass Menschenrechtsfragen aus den Beziehungen zwischen der EU und Tunesien nicht ausgeklammert werden dürfen und mahnt die Zusammenarbeit mit den legitimierten Menschenrechtsmechanismen der UN an.

Bemerkenswert ist in Tunesien die Stellung der Frau, die von den verfassungsmäßigen Garantien her besser gestellt ist als in jedem anderen islamischen Staat. Monogamie und das Recht beider Partner auf Ehescheidung sind gesetzlich garantiert. Diskriminierungen bestehen jedoch z. B. im islamisch geprägten Erbrecht weiter. Frauen sind im Arbeitsleben fest integriert. 40 % aller Studierenden an Hochschulen sind Frauen. Die Regierung fördert die Emanzipation und Gleichberechtigung der Frauen auch unter dem Gesichtspunkt des Gegengewichts gegen islamistische Tendenzen in Politik und Gesellschaft.

## ■ Subsahara-Afrika

### Einleitung

#### Konflikte

Die Zahl der von gewaltsamen Auseinandersetzungen und akuten Konflikten betroffenen Staaten hat in Subsahara-Afrika während des Berichtszeitraums zugenommen. Zeitweise war rund ein Drittel der annähernd 50 Länder in einen inneren oder äußeren Konflikt verstrickt. Die langjährigen Bürgerkriege in **Sudan** (s. o.) und **Angola** hielten an. Ohne dauerhafte Befriedung blieben auch die internen bewaffneten Auseinandersetzungen in **Burundi** und **Kongo-Brazzaville**. Gleiches gilt für die seit langem bekannten Konfliktregionen **Nord-Uganda** und **Süd-Senegal**. Im größeren Teil des ehemaligen Somalia werden weiterhin Clan-Rivalitäten mit Waffengewalt ausgeübt.

Neue Konflikte flammten im Berichtszeitraum in **Guinea-Bissau** und **Lesotho** auf, wo durch militärischen Einsatz und Vermittlung seitens Südafrikas und Botsuanas im Auftrag der SADC nach wenigen Wochen aber wieder Ruhe einkehrte. Der interne Machtkampf in der **Demokratischen Republik Kongo** eskalierte im Sommer 1998 zu einem großflächigen Regionalkrieg, in den mehrere interne Rebellenbewegungen und die Streitkräfte von bis zu acht Staaten der Region involviert waren bzw. noch sind.

In der im Frühjahr 1998 ausgebrochenen militärischen Konfrontation zwischen **Äthiopien** und **Eritrea** konnte trotz intensiver Vermittlungsbemühungen der OAE bisher kein Durchbruch zum Frieden erreicht werden. Nach heftigen Kämpfen im Frühjahr 1999 gibt es am Ende des Berichtszeitraums einige Anzeichen für eine Stabilisierung der im Sommer eingetretenen Waffenruhe, doch bleibt die Lage weiterhin labil.

Aufgrund der zahlreichen bewaffneten Konflikte hat sich die Menschenrechtssituation im Berichtszeitraum verschlechtert. Die Konflikte werden vielfach von aus Beute lebenden Milizen und unbezahlter, undisziplinierter Soldateska,

häufig entlang ethnischer Trennlinien und meist unter Missachtung der Menschenrechte und des humanitären Völkerrechts ausgetragen. Infolgedessen handelt es sich bei den Opfern bis zu 90 % um Zivilisten, darunter überwiegend Frauen und auch Kinder. Die Zahl der im Berichtszeitraum Getöteten dürfte bei einer Million, die Zahl der Flüchtlinge und intern Vertriebenen bei etwa 12 Millionen liegen. Über die Zahl der Verletzten und Verstümmelten, darunter auch zahllose Kinder, gibt es keine verlässlichen Angaben. Auch auf der Täterseite ist der Anteil – meist zwangsrekrutierter – Kinder sehr hoch.

### Die Situation von Frauen

Die Situation von Frauen ist in den meisten Staaten der Region von formaler Gleichheit auf der Verfassungsebene, aber tatsächlicher Diskriminierung, zum Teil auch durch Gesetz gekennzeichnet: Frauen werden im Zivilrecht, vor allem im Bereich des Familien- und Erbrechts, oft unter Berufung auf traditionelles Stammesrecht massiv diskriminiert. Die Verfassung von **Simbabwe** enthält beispielsweise einerseits ein Diskriminierungsverbot, andererseits wird aber Stammesrecht in der Verfassung ausdrücklich vom Diskriminierungsverbot ausgenommen. Dazu kommt weit verbreitete Gewalt von Männern gegen Frauen, sowohl innerhalb der Familie durch ihre Ehemänner als auch im öffentlichen Raum. Systematische Vergewaltigung von Frauen der jeweils anderen Seite wird aus fast allen Konflikten in der Region glaubhaft berichtet.

Genitale Verstümmelung von Mädchen wird in vielen Staaten der Region praktiziert. Diese Form der Gewalt gegen Frauen und Mädchen ist in Sub-Sahara Afrika aufgrund der patriarchalen Traditionen nach wie vor weit verbreitet (vgl. Kap. 3 zu Genitalverstümmelung).

### Fortschritte im Bereich der Demokratisierung

Im Gegensatz zur entmutigenden Gesamtbilanz konfliktbedingter kollektiver Menschenrechtsverletzungen gibt es in der Bilanz der Verletzungen individueller Menschenrechte durch staatliche Instanzen, die in zahlreichen Staaten Subsahara-Afrikas nach wie vor andauern, gleichwohl vorsichtig ermutigende Entwicklungen. Die Demokratisierungswelle der Neunzigerjahre hat zu einem deutlich stärkeren Menschenrechtsbewusstsein bei der Bevölkerung geführt. Zunehmende Pressefreiheit und gestiegenes Selbstbewusstsein der Zivilgesellschaften wirken positiv.

Allerdings sind im Hinblick auf die tatsächliche Respektierung der individuellen Rechte durch die Exekutive in vielen Staaten noch Defizite zu verzeichnen.

Zahlreiche Menschenrechtsverstöße durch die Regierung oder regierungstreue Milizen wurden insbesondere aus

Äquatorial-Guinea, Äthiopien, Angola, Ruanda, Burundi, Demokratische Republik Kongo, Togo und in jüngster Zeit, wenn auch regional (Caprivi) und zahlenmäßig begrenzt, aus Namibia berichtet. Die EU hat die Umstände der Präsidentschaftswahlen in Äquatorial-Guinea im März 1999 kritisiert und auf die andauernden Berichte über Folter, die schlechte Situation in Gefängnissen und willkürliche Verhaftungen von Familienangehörigen gesuchter Personen hingewiesen. Gegenüber der Regierung von Namibia hat die EU wegen der Menschenrechtsverletzungen im August 1999 in Caprivi demarchiert und für die bevorstehenden Präsidentschafts- und Parlamentswahlen eine Wahlbeobachtungsmission eingerichtet.

In **Nigeria**, dem mit Abstand bevölkerungsreichsten Staat Subsahara-Afrikas, hat die Ablösung der Militärdiktatur durch eine zivile, demokratisch legitimierte Regierung im Frühjahr 1999 eine grundlegende Wende in der Menschenrechtssituation herbeigeführt. Alle politischen Häftlinge wurden freigelassen. Eine Kommission zur Untersuchung der Menschenrechtsverstöße unter der Militärdiktatur wurde eingesetzt; Vertreter des abgelösten Gewaltsystems, denen konkrete Verbrechen zugerechnet werden können, werden gerichtlich zur Verantwortung gezogen. Allerdings halten auch in Nigeria ethnisch motivierte, gewalttätige Auseinandersetzungen an, bei denen immer wieder Zivilisten zu Opfern werden.

### **Tätigkeit der Bundesregierung**

Langfristige politische Lösungen und demokratische Entwicklung bedingen sich gegenseitig. Die Bundesregierung verfolgt ihre auf Gewaltverzicht, Respektierung der Menschenrechte und friedliche Konfliktbeilegung gerichtete Außenpolitik in Subsahara-Afrika bilateral und im Rahmen der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik der Europäischen Union. Im Rahmen dieser Politik hat die EU während des Berichtszeitraums durch gemeinsame Erklärungen, Demarchen und andere diplomatische Instrumente sowie im Gebiet der Großen Seen mithilfe des EU-Sondergesandten Aldo Ajello stetig und mit Nachdruck auf Gewaltverzicht, friedliche Streitbeilegung und die Einhaltung der Menschenrechte hingewirkt. Durch Maßnahmen der Demokratisierungshilfe (Schwerpunkt Wahlhilfe) fördert die Bundesregierung die demokratische Entwicklung in Afrika (so z. B. Kofinanzierung eines EU-SADC-Seminars zur Wahlhilfe und Wahlbeobachtung). Sie unterstützt aktiv Bemühungen der Verhütung und der Lösung von Konflikten. Soweit möglich und notwendig, erfolgt dies im Rahmen von UN, OAE und subregionalen Organisationen.

### **Sierra Leone**

In Sierra Leone herrschte bis Mitte des Jahres 1999 ein blutiger Bürgerkrieg, in dem die Rebellen mit teilweise

unvorstellbarer Grausamkeit gegen die Zivilbevölkerung vorgingen. Die Zahl der Menschen, die bei Kampfhandlungen, Plünderungen und Ausschreitungen ums Leben kam, lässt sich kaum beziffern. Insbesondere die Rebellengruppen AFRC (Armed Forces Revolutionary Council) und RUF (Revolutionary United Front) wenden systematisch Vergewaltigung von Frauen als Kampfmittel an. Alle Parteien setzen auch Kindersoldaten ein. Aufgrund der katastrophalen Sicherheitslage konnte zeitweise auch die dringend erforderliche humanitäre Hilfe nicht gewährt werden.

Auch nach dem Lomé-Friedensabkommen zwischen den Rebellen und der Regierung vom 7. Juli 1999 haben Mitglieder der RUF und der ehemaligen sierra-leonischen Armee zahlreiche Menschenrechtsverletzungen begangen. Die vereinbarte Demobilisierung und die Freilassung größerer Gruppen von Kriegsgefangenen und Verschleppten kommt bisher nur zögerlich voran. Nennenswerte Flüchtlingsrückkehrbewegungen hat es ebenfalls noch nicht gegeben – laut UNHCR stammen die meisten Flüchtlinge des afrikanischen Kontinents, etwa 470 000, aus Sierra Leone.

Der damalige Sonderbeauftragte des UN-GS für Sierra Leone, Botschafter Francis Okelo, äußerte sich Anfang November 1999 besorgt über die fortgesetzten Verletzungen des Friedensabkommens von Lomé durch die Rebellen, begrüßte aber die Vereidigung der neuen Regierungsmitglieder aus RUF und AFRC als ein Signal für die ernsthafte Bindung der Rebellen an das Friedensabkommen.

Die UN-Generalversammlung hat am 22. Oktober 1999 die UN-Mission UNAMSIL beschlossen. Die ersten Einheiten sind Ende November 1999 in Sierra Leone eingetroffen.

### **Demokratische Republik Kongo**

Die Ablösung des Mobutu-Regimes durch die Regierung Kabila im Mai 1997 und die Einrichtung eines nationalen Ministeriums für Menschenrechtsfragen hat in der Demokratischen Republik Kongo (ehemals Zaire) weder eine Verbesserung der Menschenrechtssituation noch Fortschritte in Richtung Demokratisierung und Einführung rechtsstaatlicher Strukturen bewirkt. Seit Ausbruch des auch regional ausstrahlenden Krieges Anfang August 1998 ist eine deutliche Verschlechterung der Lage, verschärft durch ethnische Spannungen, zu beobachten. Flüchtlingsströme destabilisieren die gesamte Region der Großen Seen. Die Bundesregierung hat als damalige EU-Präsidentschaft anlässlich der 55. Sitzung der MRK der Vereinten Nationen im März/April 1999 in Genf eine Resolution eingebracht, in der u. a. die Einsetzung einer internationalen Mission zur Untersuchung von Massakern und anderen Gräueltaten gefordert wird und die Konflikt-

parteien nachdrücklich aufgefordert werden, den Einsatz von Kindersoldaten einzustellen. Dies geschah auch auf Grundlage der Berichterstattung des Sonderberichterstatters der Vereinten Nationen zur Menschenrechtssituation in der Demokratischen Republik Kongo, Roberto Garretón. Dieser stellte anlässlich eines Besuchs Anfang September 1999 fest, dass sich die Menschenrechtssituation insbesondere in dem von Rebellen besetzten Teil des Landes gegenüber der Situation zu Beginn des Jahres erheblich verschlechtert habe. Die Bundesregierung hat dem Büro der Hochkommissarin für Menschenrechte in Kinshasa 1999 eine Zuwendung in Höhe von 100 000 DM zur Einrichtung eines Dokumentationszentrums für Menschenrechte gewährt. In der UN-SR-Resolution 1258 (6. August 1999) wird die Einrichtung einer Gemeinsamen Militärkommission der Konfliktparteien (JMC) auf der Grundlage des Lusaka-Abkommens (Juli/August 1999) begrüßt und das Mandat von bis zu 90 UN-Verbindungsoffizieren definiert. Die UN-SR-Resolution 1279 (30. November 1999) ermächtigt das UN-Sekretariat, die Entsendung von bis zu 500 Militärbeobachterinnen und -beobachtern (UN-Beobachtermission MONUC) in die Demokratische Republik Kongo vorzubereiten. Bundesregierung und EU haben wiederholt ihrer Bereitschaft Ausdruck verliehen, die Umsetzung des Abkommens zu unterstützen, sofern deutliche Schritte in Richtung Frieden und Demokratisierung unternommen werden. Deutschland hat 1999 umgehend reagiert und das Büro der Gemeinsamen Militärkommission der Konfliktparteien (JMC) als erster westlicher Staat durch eine Sachspende unterstützt. Die EU hat 1999 2,65 Millionen Euro für den Vermittlungsprozess sowie 1,2 Millionen Euro für die JMC bewilligt.

### Burundi

Die von der 1998 eingesetzten Übergangsregierung erhofften Fortschritte zur Überwindung des Gegensatzes zwischen der ethnischen Minderheit der Tutsis und der Mehrheit der Hutus sind bisher nur in geringem Umfang erzielt worden. Die gewalttätigen Auseinandersetzungen zwischen Hutu-Rebellengruppen und der Armee sowie schwerwiegende Übergriffe beider Seiten gegen die Zivilbevölkerung, denen seit 1993 ca. 200 000 Menschen zum Opfer gefallen sind, dauern an. In mehreren Erklärungen hat die EU diese Gewalttätigkeiten verurteilt und die gerichtliche Verfolgung der Verantwortungsträger gefordert. Die Bundesregierung unterstützt die Friedensverhandlungen, die seit Mitte 1998 in Arusha stattfinden, politisch und finanziell.

Im Justizbereich hat die notwendige personelle Einbindung von Angehörigen beider ethnischen Gruppen noch nicht in ausreichendem Maß stattgefunden. Ein Reformplan für das Justizwesen wurde von der burundischen Regierung ausgearbeitet, ist jedoch noch nicht in Kraft.

Am 29. Juli 1999 wurde erstmals seit Juli 1997 wieder ein Todesurteil vollstreckt. Die Bundesregierung hat aus

diesem Anlass eine EU-Troika-Demarche initiiert, mit der die EU gegen die Hinrichtung und Verletzung der rechtsstaatlichen Verfahrensregeln protestiert hat. Zudem wurde die burundische Regierung aufgefordert, keine weiteren Hinrichtungen durchzuführen und die Haftbedingungen für die ca. 300 zum Tode verurteilten Gefangenen zu verbessern. Ungefähr 75 % der ca. 10 000 Gefangenen befinden sich nach UN-Schätzungen in Haft, ohne dass gegen sie ein Gerichtsverfahren eröffnet wurde. Die Bundesregierung unterstützt die Feldoperation der Hochkommissarin für Menschenrechte in Burundi, die u. a. einen wichtigen Beitrag zur Verbesserung der Haftbedingungen leistet, sowie Einzelprojekte im Justizsektor zur Förderung rechtsstaatlicher Strukturen.

Als Folge des Bürgerkriegs gibt es in Burundi ca. 800 000 Binnenflüchtlinge. Zusätzlich leben ungefähr 300 000 Flüchtlinge außerhalb Burundis (überwiegend in Tansania). Circa 450 000 Binnenflüchtlinge sind auf Nahrungsmittelhilfe angewiesen. Die Bundesregierung unterstützt die Ernährungssicherung über das Deutsche Rote Kreuz und leistet humanitäre Hilfe. Die seit September 1999 von der burundischen Regierung veranlassten Zwangsumsiedlungen der ländlichen Bevölkerung in Lager hat die EU in verschiedenen Erklärungen verurteilt und die Auflösung der Sammellager gefordert. Nach anhaltender internationaler Kritik an der „Gruppierungspolitik“ hat die burundische Regierung die Schließung der Lager angekündigt.

### Ruanda

Die ruandische Regierung hat die Verbesserung des Menschenrechtsschutzes und der Grundfreiheiten zu einem der Ziele der am 8. Juni 1999 erneut um vier Jahre verlängerten Übergangszeit erklärt und konkrete Maßnahmen zur Überwindung ethnischer und regionaler Gegensätze eingeleitet. Dennoch ist gegenwärtig in Ruanda noch kein befriedigender Standard im menschenrechtlichen Bereich erreicht.

Mit Beendigung der gewaltsamen Auseinandersetzungen zwischen der Armee und Rebellengruppierungen im Nordwesten Ruandas ist innerhalb des Landes eine Stabilisierung der Sicherheitslage eingetreten. Die ruandische Armee hat sich aber ab August 1998 im Konflikt in der DR Kongo engagiert, und es muss davon ausgegangen werden, dass es in diesem Rahmen zu schweren Menschenrechtsverletzungen der Sicherheitskräfte gegenüber der Zivilbevölkerung gekommen ist. Die Bundesregierung hat sich zusammen mit den EU-Partnern durch Demarchen und Erklärungen, die an alle am Konflikt beteiligten Parteien gerichtet waren, für den Abschluss der Waffenstillstandsvereinbarung von Lusaka vom 10. Juli 1999/31. August 1999 und die Einhaltung der Menschenrechte eingesetzt.

Die humanitäre Situation im Nordwesten Ruandas ist weiterhin besorgniserregend. In diesem Gebiet halten sich ca. 700 000 Binnenflüchtlinge auf. Zur Stabilisierung der Sicherheitslage und Wiedereingliederung der Flüchtlinge betreibt die ruandische Regierung seit Ende 1998 eine Siedlungspolitik, in deren Rahmen die Zivilbevölkerung teilweise unter Druck in konzentrierten Dorfansiedlungen neu sesshaft gemacht wird. Dieses widerspricht der traditionellen Siedlungsform. Die EU hat daher in ihrem gemeinsamen Standpunkt zu Ruanda vom 12. Juli 1999 die ruandische Regierung zu einer vorsichtigen Umsetzung der Politik und zur Beachtung der Bedürfnisse der Bevölkerung aufgerufen.

Die juristische Aufarbeitung des Völkermords erfolgt mangels ausreichenden juristisch qualifizierten Personals weiterhin nur zögerlich. Circa 125 000 inhaftierte Genozidverdächtige warten in überfüllten Gefängnissen und kommunalen Verwahrzellen auf die Aufnahme oder den Abschluss ihrer gerichtlichen Verfahren. Die ruandische Regierung ist um die Verbesserung der Situation bemüht. Zur Bewältigung der Verfahren ist die Wiederbelebung traditioneller juristischer Mechanismen auf lokaler Ebene vorgesehen. Die Entlassung von 10 000 Beschuldigten, gegen die keine vollständigen Ermittlungsakten vorliegen, ist angekündigt. Die Bundesregierung beteiligt sich zusammen mit der internationalen Gebergemeinschaft am Wiederaufbau des ruandischen Justizwesens und an der Verbesserung der Haftbedingungen für die inhaftierten Genozidverdächtigen. Zusätzlich unterstützt die Bundesregierung die Arbeit des Internationalen Strafgerichtshofs für Ruanda im Rahmen seines UN-Beitrags. Außerdem soll in Kürze die entwicklungspolitische Zusammenarbeit mit der neu geschaffenen „Versöhnungskommission“ aufgenommen werden.

### Angola

Infolge des langjährigen, in erster Linie von den UNITA-Rebellen zu verantwortenden, Bürgerkriegs haben sich in Angola demokratische und rechtstaatliche Strukturen wenn überhaupt nur in Ansätzen entwickeln können. Nach Wiederausbruch offener, mit aller Härte geführter militärischer Auseinandersetzungen Anfang Dezember 1998 hat sich die Menschenrechtssituation in Angola verschärft. Sowohl Regierung als auch UNITA-Rebellen verlegen erneut Anti-Personenminen. Es gibt glaubwürdige Berichte darüber, dass die UNITA weiterhin auch zwangsweise Kindersoldaten rekrutiert, während dies vonseiten der Regierungstruppen nur noch in Einzelfällen vorkommen soll. Im Februar 1999 verabschiedete der Sicherheitsrat der Vereinten Nationen die Resolution über den Abzug der Beobachtermission MONUA. Durch UN-Resolution 1268 (15. Oktober 1999) wurde dem United Nations Office in Angola (UNOA) ein Mandat erteilt, das auch die Förderung der Menschenrechte umfasst. Die Bundesregierung unterstützt alle Maßnahmen zur Umsetzung der gegen die UNITA erlassenen Sanktionen, die sich u. a. auf

den illegalen Diamantenhandel mit der UNITA beziehen. Die Zahl der insbesondere vor UNITA-Einheiten flüchtenden Angolaner hat 1999 die Zweimillionengrenze überschritten. In Koordination und Zusammenarbeit mit den Vereinten Nationen versuchen Bundesregierung und EU, auf eine friedliche Konfliktlösung hinzuwirken und die katastrophale humanitäre Lage zu lindern. 1999 hat die Bundesregierung 6 Mio. DM für Nahrungshilfen des Welt ernährungsprogramms und einen Betrag gleicher Größenordnung für weitere Nothilfe Maßnahmen zur Verfügung gestellt.

### Äthiopien und Eritrea

Die Bundesregierung hat die im Zusammenhang mit dem Konflikt Äthiopien/Eritrea begangenen Menschenrechtsverletzungen, insbesondere die Übergriffe gegen die jeweilige ethnische Minderheit im eigenen Staatsgebiet, verurteilt und beide Seiten wiederholt eindringlich aufgefordert, das humanitäre Völkerrecht zu respektieren. Die EU hat in diesem Sinne am 24. August 1998 in Asmara und am 27. August 1998 in Addis Abeba Demarchen durchgeführt. Am 19./20. Februar 1999 traf eine EU-Troika-Mission unter Leitung von Staatsminister Volmer mit dem äthiopischen Außenminister und dem eritreischen Präsidenten zusammen. Anfang Dezember 1999 ernannte die EU-Präsidentschaft einen Sonderbeauftragten für den äthiopisch-eritreischen Konflikt. Die Bundesregierung verurteilt insbesondere die Ausweisung von mehr als 60 000 Eritreern und Äthiopiern eritreischer Abstammung aus Äthiopien seit Beginn des Konflikts. Nach den schweren Kämpfen zwischen Februar und Mai 1999 und angesichts der andauernden Kriegsgefahr sind die Bemühungen um eine Verbesserung der Menschenrechtssituation in beiden Ländern nach wie vor äußerst schwierig. Die Verhinderung der Wiederaufnahme von Kampfhandlungen stand im Mittelpunkt der Gespräche von Bundesminister Fischer und der Parlamentarischen Staatssekretärin Dr. Eid mit dem äthiopischen Außenminister am 9. Dezember 1999 in Berlin. In Äthiopien wurde ein Vorhaben zur Unterstützung von Frauen bei der Einforderung ihrer Rechte begonnen. Es wird im Bundesstaat Oromiya durchgeführt. Seine Maßnahmen beziehen sich vor allem auf die Erarbeitung von Strategien, die Frauen Zugang zu informeller und formeller Rechtssprechung verschaffen, auf die Qualifizierung von Institutionen der politischen und öffentlichen Meinungsbildung wie auch auf die Einführung geschlechtsspezifischer Aspekte in das Rechtssystem.

### Togo

Nachdem in Togo nach den von massiven Unregelmäßigkeiten geprägten Präsidentschaftswahlen 1998 Zahl und Schwere der Menschenrechtsverletzungen wieder zugenommen hatten, ist seit den Vorbereitungen für den von der EU geförderten innertogoischen Dialog und insbesondere seit der Unterzeichnung des Rahmenabkom-

mens von Lomé zwischen Regierung und Opposition am 29. Juli 1999 die Zahl der Berichte über politische Verfolgungen zurückgegangen. Dabei ist zu berücksichtigen, dass die Menschenrechtsverletzungen verstärkt in dem vor allem von Ausländern weniger beobachteten Landesinneren begangen werden und die Opfer weniger prominent sind als in der Vergangenheit. Im Rahmenabkommen von Lomé bekennen sich Regierung und Opposition zur Beachtung der Menschenrechte. Auch die Rückkehr der Flüchtlinge wird in diesem Abkommen angesprochen.

Die togoische Regierung reagierte auf den amnesty international-Bericht „Togo: Etat de Terreur“, wonach während der Präsidentschaftswahlen Hunderte von Leichen an den Stränden von Togo und Benin gefunden worden sein sollen, zunächst Anfang Mai 1999 mit der Verhaftung von in Togo noch ansässigen Mitgliedern von Menschenrechtsorganisationen, der Verhinderung einer Einreise des amnesty international Generalsekretärs sowie der Ankündigung einer Klage gegen amnesty international vor Gerichten in Großbritannien. Inzwischen hat sie ihre Bereitschaft erklärt, in Zusammenarbeit mit den Generalsekretariaten von UNO und OAU eine internationale Untersuchungskommission zur Aufklärung dieser Vorwürfe ins Leben zu rufen.

## ■ Lateinamerika

### Überblick

In der überwiegenden Zahl lateinamerikanischer Staaten ist eine Tendenz zu einer Verbesserung der Menschenrechtssituation zu verzeichnen. Hier zählen die Menschenrechte inzwischen zum Kernbestand der politischen Werteordnung und des demokratischen Selbstverständnisses. Schwere systematische Menschenrechtsverletzungen, unter den Militärdiktaturen der Siebziger- und Achtzigerjahre an der Tagesordnung, gehören bis auf wenige Ausnahmen der Vergangenheit an. Die Menschenrechte konnten im Berichtszeitraum in vielen Ländern durch neu verabschiedete Gesetze bestärkt und als Berufungsgrundlage im politischen Alltag noch fester verankert werden. Dennoch ist eine Vielzahl von Menschenrechtsverletzungen zu beklagen.

Von grundsätzlicher Bedeutung ist das Thema der sog. „Impunidad“ (Straflosigkeit), das vor allem in Südamerika Kontroversen auslöst. Die aufgrund eines spanischen Auslieferungsersuchens erfolgte Inhaftierung des chilenischen Ex-Diktators Augusto Pinochet in London im Oktober 1998 hat innerhalb der Region zu einer z. T. heftigen, noch nicht abgeschlossenen Auseinandersetzung mit der eigenen Vergangenheit geführt. Unabhängig vom Ausgang des Verfahrens erweist sich dieser Vorgang bereits jetzt als wichtige Etappe auf dem Weg zu einer weltweiten Durch-

setzung der Menschenrechte, die auch Diktatoren nicht ungestraft verletzen können.

Allerdings sind auch schwere Rückschläge zu verzeichnen. Besonders dramatisch ist die Lage in dem vom Bürgerkrieg geschüttelten Kolumbien, wo im Jahre 1999 wieder ca. 30 000 Todesopfer zu beklagen waren. Ganze Landesteile sind nicht unter der Kontrolle der Regierung. Schwerste Menschenrechtsverletzungen und Verstöße gegen das humanitäre Völkerrecht, entweder von den Bürgerkriegsparteien oder im Rahmen zahlreicher Gewaltverbrechen ohne politischen Hintergrund begangen, werden nicht geahndet.

In fast allen Ländern der Region sind nach wie vor zahlreiche institutionelle Schwächen hinsichtlich eines effektiven Menschenrechtsschutzes festzustellen. Dieses gilt vor allem für Justiz- und Polizeiverwaltungen, aber auch für die Sicherheitskräfte und Militärapparate. Aus einer Reihe von lateinamerikanischen Staaten wird weiterhin von willkürlichen Morden, Folterungen und unmenschlichen Haftbedingungen berichtet, die häufig soziale Randgruppen (indigene Bevölkerung, Straßenkinder), gelegentlich aber auch den politischen Gegner treffen. Die Regierungen geben oft zu, dass staatliche Stellen Menschenrechtsverletzungen begehen, und führen sie auf Ausbildungs- und Ausrüstungsdefizite sowie auf ein ungenügendes Problembewusstsein bei den Ordnungskräften zurück.

Die Bundesregierung hat im Berichtszeitraum erneut sowohl in der Generalversammlung als auch in der MRK der Vereinten Nationen einschlägige Resolutionen zu diesen Themen mit initiiert oder auf sonstige Weise unterstützt. Auf dem Gipfel der Staats- und Regierungschefs der Europäischen Union, Lateinamerikas und der Karibik (Rio de Janeiro, 28./29. Juni 1999), bei dem die Bundesregierung in ihrer Eigenschaft als Präsidentschaft des Rates der Europäischen Union den Co-Vorsitz führte, wurden die „Erklärung von Rio“ und ein Prioritätenkatalog verabschiedet, die die Menschenrechte zum Fundament für die Wertegemeinschaft zwischen den beiden Regionen und den darauf gestützten strategischen Dialog erklären. Die Rio-Erklärung enthält in den Bereichen „Demokratisierung“, „Wahrung der Menschenrechte“, „Umwelt“ und „Einbeziehung der Zivilgesellschaft“ konkretere Verpflichtungen als die KSZE-Schlussakte von Helsinki. Neben der Thematisierung auf multilateralen Foren steht die Bundesregierung sowohl bilateral als auch gemeinsam mit den Partnern der Europäischen Union in einem Menschenrechtsdialog mit einzelnen Regierungen Lateinamerikas. Ihrem Engagement für eine weltweite Ächtung und Abschaffung der Todesstrafe entsprechend hat die Bundesregierung z. B. im Rahmen der Europäischen Union gegenüber mehreren karibischen Staaten wegen der Wiedereinführung bzw. Wiederanwendung der Todesstrafe demarchiert.

Die Förderung der Menschenrechte ist sowohl ein Auswahlkriterium für die Gewährung von Entwicklungszusammenarbeit als auch selber eines der Ziele der wirtschaftlichen Zusammenarbeit mit den Staaten Lateinamerikas. Laufende Projekte im Bereich der Menschenrechte im engeren Sinne gibt es in der Dominikanischen Republik, Nicaragua, Venezuela, Kolumbien, Peru, Paraguay, Bolivien und Chile. Sie belaufen sich auf ein Volumen von 45,65 Mio. DM. Sie reichen von der Förderung von Strafrechtsreformen über finanzielle Unterstützungen für in vielen Ländern inzwischen institutionalisierte Ombudsleute bis zu Programmhilfen für die tatsächliche Gleichstellung der Frau. Hinzu kommen Programme zum Schutz indigener Bevölkerungen in Brasilien und anderen Staaten im Einzugsgebiet des Amazonas, sowie Projekte der allgemeinen Entwicklungszusammenarbeit im Rahmen der Rechtsberatung und Förderung der Rechtssicherheit, die im Zusammenspiel mit der Förderung der wirtschaftlichen Entwicklung zur Festigung des Menschenrechtsschutzes beitragen. Darüber hinaus hat sich die Bundesregierung in einer Vielzahl von menschenrechtlichen Einzelfällen direkt an die betreffenden lateinamerikanischen Regierungen gewandt, teilweise in Absprache mit NROen in Deutschland oder Lateinamerika.

#### **Sonderproblem: Wiedereinführung bzw. Wiederanwendung der Todesstrafe in der Karibik**

Mehrere Staaten der Karibik haben die Todesstrafe wieder eingeführt oder wieder angewandt: **Trinidad und Tobago** sowie **Guyana** sind aus dem Zweiten Fakultativprotokoll zum Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte ausgetreten und haben anschließend ihren Wiedereintritt erklärt, jedoch mit dem – nach deutscher Auffassung völkerrechtlich unzulässigen – Vorbehalt, dass sie die Zuständigkeit des durch diesen Pakt geschaffenen Menschenrechtsausschusses für Fragen der Todesstrafe nicht mehr anerkennen. **Bahamas** hat wieder Exekutionen vorgenommen. In **Kuba** wurde durch die Strafrechtsreform im Frühjahr 1999 der Katalog der Straftaten, wegen derer die Todesstrafe verhängt werden kann, ausgedehnt. Allein für die erste Jahreshälfte 1999 kann von mindestens einem halben Dutzend Vollstreckungen ausgegangen werden.

Dieser regionale Trend läuft den Bestrebungen Deutschlands und der EU entgegen, die auf die weltweite Abschaffung der Todesstrafe zielen. Angesichts der hohen Kriminalität in einigen Staaten argumentieren die Regierungen mit der Abschreckungswirkung der Todesstrafe. Dem ist entgegenzuhalten, dass der Anstieg der Kriminalität meist in engem Zusammenhang mit ansteigender Armut steht und daher kaum durch verschärfte Strafen bekämpft werden kann. (s. a. Kap. 3)

Die Europäische Union hat ihre Sorge über diese Entwicklung in mehrfachen vertraulichen Demarchen und – im Berichtszeitraum – im Falle von Trinidad und Tobago (4. Juni 1999) und Kubas (25. Juni 1999) auch in öffentlichen Erklärungen zum Ausdruck gebracht.

#### **Kuba**

In Kuba werden der Bevölkerung weiterhin systematisch Menschenrechte vorenthalten; die Menschenrechtslage hat sich nach dem Papstbesuch Anfang 1998 verschlechtert.

Die kubanische Verfassung garantiert zwar grundsätzlich Menschen- und Bürgerrechte, stellt sie jedoch fast alle unter Gesetzesvorbehalt und bestimmt, dass ihre Nutzung nur zum Wohle des sozialistischen Gemeinwesens erlaubt ist.

Die Justiz ist nicht unabhängig von der Regierung. Das Strafgesetzbuch enthält einige unbestimmte Tatbestände, die teilweise willkürlich auf politische Gegner angewandt werden. Die Todesstrafe wurde 1998 zweimal und 1999 mindestens siebenmal vollstreckt. Rechtsstaatliche Verfahrensgarantien fehlen weitgehend. Verteidiger riskieren bei zu kritischem Vorgehen Berufsverbot bzw. -einschränkungen.

In Kuba befinden sich nach wie vor über 300 politische Gefangene in Haft. Am 15. März 1999 wurden vier Mitglieder der „Arbeitsgruppe der internen Dissidenz“, die seit Juli 1997 inhaftiert waren, zu mehrjährigen Haftstrafen verurteilt. Wegen ihrer Druckschrift „Das Vaterland gehört allen“ wurden ihnen „Handlungen gegen die Staatssicherheit in Verbindung mit Aufruhr“ vorgeworfen. Die EU hat in einer Erklärung vom 17. März 1999 die Verurteilung der Dissidenten scharf kritisiert, da sie lediglich das universal anerkannte Recht auf freie Meinungsäußerung wahrgenommen haben.

Außer der Inhaftierung von Andersdenkenden werden andere Druckmittel genutzt, z. B. behördliche Schikanen, Kündigung von Arbeit oder Wohnung oder die Androhung derartiger Maßnahmen. Neben den Dissidenten werden vor allem unabhängige Journalisten, die im Internet oder im Ausland publizieren, zunehmend zum Objekt solcher Maßnahmen. Meinungs- und Pressefreiheit bestehen nicht. Alle kubanischen Medien sind staatlich gelenkt und werden zensiert. Ein Reglement des Außenministeriums schränkt die Tätigkeit ausländischer Journalisten ein; als Sanktion droht Visumsentzug.

Es ist kein Fall willkürlicher Hinrichtungen oder eines politisch motivierten Verschwindenlassens von Personen bekannt geworden. Es gab aber willkürliche Verhaftungen, meist für einige Stunden oder einige Tage, manchmal auch monatelang ohne Anklage. Auch gibt es keine Erkennt-

nisse über systematische Folterungen. Die Haftbedingungen entsprechen nicht den internationalen Vorgaben wie z. B. den Minimum-Standards der UN. Häftlinge sind auf Lebensmittel- und Medikamentenhilfe durch Angehörige angewiesen. Gelegentlich wurden Nahrungsgabe oder ärztliche Hilfe verzögert oder verweigert.

Kuba ist bisher keinem der wichtigen Menschenrechtspakete der Vereinten Nationen beigetreten. Es lehnte eine Zusammenarbeit mit dem Sonderberichterstatter der UN-Menschenrechtskommission für Menschenrechtsfragen in Kuba ab, dessen Mandat bis zur Frühjahrssitzung 1998 bestand. Deutschland hat in der Sitzung der 55. MRK im Frühjahr 1999 eine mit knapper Mehrheit angenommene Resolution zur Menschenrechtslage mit eingebracht, in der Kuba aufgefordert wird, den beiden Menschenrechtspaketen beizutreten sowie Dissidenten freizulassen.

Kuba verweigert der UN-Hochkommissarin für Menschenrechte, aber auch Vertretern von amnesty international weiterhin die Einreiseerlaubnis sowie dem Internationalen Komitee vom Roten Kreuz den Besuch von Gefängnissen. Nur die Sonderberichterstatterin der UN-Menschenrechtskommission für die Gleichstellung der Frau und der Sonderberichterstatter zu Söldnern wurden zu einem Besuch eingeladen und hielten sich im Juni bzw. September 1999 jeweils eine Woche in Kuba auf.

#### Haiti

Die Menschenrechte werden vonseiten des haitianischen Staats nicht systematisch verletzt. Die Todesstrafe wurde abgeschafft, Pressefreiheit ist seitens des Staates gewährleistet. Allerdings werden Presseberichten zufolge immer wieder unabhängige Journalisten bedroht. Sehr problematisch sind die Zustände im Justizbereich mit häufigen Fällen klarer Rechtsschutzverweigerung. Zudem erweisen sich schlecht bezahlte Angehörige des Justizapparates oftmals als überfordert. In vielen Fällen werden Gefangene trotz richterlicher Freilassungsanordnung weiter in Haft gehalten (im größten Gefängnis von Port-au-Prince sind nur 300 von 1 600 der Insassen verurteilt, während der Rest auf sein Urteil oder aber die Freilassung wartet).

Mit insgesamt 6 100 Polizisten für eine weitverstreute Bevölkerung von acht Millionen ist die haitianische Polizei nach wie vor kaum in der Lage, die öffentliche Sicherheit und Ordnung effektiv zu gewährleisten. Die innere Sicherheit wurde durch eine Reihe vermutlich politisch motivierter Anschläge und Morde empfindlich beeinträchtigt.

Obwohl Frauen die wesentliche Stütze der haitianischen Familie und des informellen Wirtschaftssektors darstellen,

sind sie sozial, institutionell und in der Ausbildung immer wieder benachteiligt. Die neue Frauenministerin will die Rolle der Frau in der haitianischen Gesellschaft zu einem Schwerpunktthema machen.

Nach zwei Jahren der innenpolitischen Lähmung sind die Vorbereitungen für die nächsten Parlamentswahlen immerhin eingeleitet worden. Die erste Runde soll im März 2000 stattfinden; die zweite Ende April; Ende des Jahres folgen dann Präsidentschaftswahlen. Die internationale Gemeinschaft wird die Wahlvorbereitungen mit kritischem Interesse unterstützen und Beobachter/innen zu den Wahlen selbst entsenden.

Die 1993 eingesetzte zivile Mission der Vereinten Nationen und der Organisation amerikanischer Staaten „MICIVIH“ (Mission Civile en Haiti), die die Entwicklung der menschenrechtlichen Situation sorgfältig beobachtete und sich bemühte, zur institutionellen Stärkung des Rechtsschutzsystems beizutragen, wird im Frühjahr 2000 durch eine neue Mission der Vereinten Nationen zur Unterstützung der Institutionen Haitis abgelöst werden.

#### Guatemala

In Guatemala hat zwar einerseits die Tendenz zur allgemeinen Verbesserung der Menschenrechtslage im Berichtszeitraum angehalten, andererseits gab es aber mehrere beunruhigende Ereignisse: der bisher ungeklärte Mord an Weihbischof Gerardi am 26. April 1998, aber auch die kürzlich gefällten Urteile betreffend das Massaker von Xamán am 5. Oktober 1995, die unverhältnismäßig mild ausgefallen sind. Im Interesse einer stabilen Demokratie wird es in nächster Zukunft entscheidend darauf ankommen, den Friedensprozess und damit die innerstaatliche Aussöhnung weiter voranzubringen.

Einen Rückschlag hat der Friedensprozess insofern erlitten, als in einer Volksbefragung am 16. Mai 1999 eine Reihe von Verfassungsreformen abgelehnt wurden. Zustimmung fanden die vorgeschlagenen Verfassungsänderungen nur im von Indigenas bewohnten Hochland, während sie in den vor allem von Ladinos besiedelten Departamentos an der Pazifikküste und im Osten des Landes abgelehnt wurden. Mit rd. 70 % war die Ablehnung der Hauptstadtregion am größten. Allerdings können viele der im Friedensabkommen vereinbarten Ziele auch durch einfache Gesetze im Rahmen der bestehenden Verfassung erreicht werden.

In einer Stichwahl am 26. Dezember 1999 wurde Alfonso Portillo neu gewählter Präsident (68 % Stimmenanteil). Deutsche Experten nahmen an der internationalen Wahlbeobachtung teil (zu Wahlbeobachtung allgemein

vgl. auch Kap. 6.). Portillo hat zugesagt, den Friedensprozess fortzusetzen. Es bleibt zu hoffen, dass seine glaubhaft geäußerten Reformabsichten die Grundlage für eine ehrliche und umfassende Aufarbeitung der Vergangenheit und damit für die Versöhnung zwischen den ehemaligen Bürgerkriegsgegnern bilden werden.

### **Menschenrechtsseminar „Versöhnung und Menschenrechte nach Konflikten“**

Im Vorfeld der Wahlen fand am 14. Oktober 1999 in Guatemala-Stadt ein Seminar mit dem Titel „Versöhnung und Menschenrechte nach Konflikten“ statt, das die Deutsche Botschaft und die Deutsche Stiftung für Entwicklung gemeinsam organisierten. Mit diesem Seminar sollte kurz vor den Anfang November 1999 stattfindenden Wahlen mit Blick auf die Arbeit der neuen Regierung Aufmerksamkeit auf die Achtung der Menschenrechte, die Bekämpfung der Straflosigkeit und den Aufbau eines Rechtsstaats gelenkt werden.

Das Seminar gliederte sich in zwei Themenblöcke: „Menschenrechte und die Staatengemeinschaft“ sowie „Versöhnung, Vergangenheitsbewältigung und Wiedergutmachung“. Als Redner/innen traten u. a. die Friedensnobelpreisträgerin Rigoberta Menchú, die Trägerin des alternativen Nobelpreises Helen Mack und die Präsidentin der argentinischen „Mütter des Plaza de Mayo“, Laura Bonaparte, auf. Für die Bundesregierung verdeutlichte der Staatssekretär im BMZ, Stather, in einem Referat die enge Verknüpfung zwischen Menschenrechten und entwicklungspolitischer Zusammenarbeit.

Die unter dem deutschen Völkerrechtler Prof. Dr. Christian Tomuschat tätige Wahrheitskommission hat im Februar 1999 ihren Abschlussbericht der Öffentlichkeit vorgestellt und darin eine Reihe von konkreten – in ihrer Mehrheit bislang leider noch nicht umgesetzten – Empfehlungen ausgesprochen. Präsident Portillo hat zugesichert, die Empfehlungen zu verwirklichen.

Im Übrigen bleiben als Hauptsorgen der Bevölkerung die prekäre Sicherheitslage, die durch eine hohe Kriminalitätsrate beeinträchtigt wird, und – vor allem im Landesinneren – immer häufigere Fälle von Lynchjustiz. Abgesehen von den traditionellen Defiziten des Rechtsstaates und der weitestgehend fortbestehenden Straflosigkeit (Impunidad) fühlt sich das Gros der Bevölkerung vor allem durch erhebliche wirtschaftliche Sorgen bedrängt.

### **Mexiko**

Trotz einiger positiver Entwicklungen ist die Lage der Menschenrechte in Mexiko weiterhin kritisch. Übergriffe der Polizei, willkürliche Verhaftungen, Erzwingen von

Geständnissen, Folter, teilweise mit Todesfolge, sind an der Tagesordnung. Zu den gravierendsten Problemen zählen Straflosigkeit und weitverbreitete Korruption.

Zwar wurden die Misstände immer wieder angezeigt, nicht zuletzt durch amnesty international und mexikanische Menschenrechtsorganisationen. Im Berichtszeitraum wurde auf zahlreiche Übergriffe von Angehörigen der Streitkräfte in Chiapas hingewiesen. Nur in wenigen Fällen kam es allerdings zu strafrechtlichen Verfolgungsmaßnahmen. Die nach dem Acteal-Massaker vom Dezember 1997 von den Sicherheitsbehörden beschlossene Entwaffnung ziviler bewaffneter Gruppen, die der PRI („Partei der institutionellen Revolution“) nahe stehen, wurde noch nicht voll umgesetzt. In mehreren Verfahren verurteilte jedoch ein Bundesgericht die Täter von Acteal zu hohen Freiheitsstrafen.

Die mexikanische Regierung hat im Berichtszeitraum mehrere konkrete Maßnahmen ergriffen, um die Menschenrechtslage zu verbessern. Die staatliche Menschenrechtskommission CNDH (Comisión Nacional de Derechos Humanos) erhielt aufgrund eines Gesetzes volle Autonomie. Der neue Vorsitzende José Luis Soveranes Fernandez wurde im November 1999 direkt vom Senat gewählt. Vom Kongress erhält die Kommission die finanziellen Mittel. Außerdem setzte die Regierung die Umsetzung des Programms zur Förderung der Menschenrechtsbewusstseins in der Bevölkerung, Schulunterricht und Ausbildung von Polizei und Streitkräften über die Menschenrechte, Erziehung zu einer Menschenrechtskultur, zu Toleranz und Rechtsstaatlichkeit. Nach wie vor bestehen aber rechtsstaatliche Defizite bei Justiz, Sicherheitsbehörden und Verwaltung, die von der Regierung offen eingeräumt werden.

Gravierendes innenpolitisches und menschenrechtliches Problem ist die Chiapas-Krise. Hier strebt die Regierung eine Lösung durch soziale Entwicklung der Region und politischen Dialog mit dem EZLN (Ejército Zapatista de Liberación Nacional) an. Die Regierung begleitet ihren Lösungsansatz aber mit einer deutlich gesteigerten militärischen Präsenz in Chiapas, die ihrerseits zu neuen sozialen Konflikten führt. Internationale Menschenrechtsverteidiger sind – soweit die mexikanische Regierung dies zulässt – in Chiapas engagiert.

Aufgrund einer neuen gesetzlichen Regelung kam es im August 1999 zur Gründung der ersten sieben sog. autonomen Gemeinden. Nicht ohne Erfolg versuchte die Regierung durch die Verbesserung der Infrastruktur (ärztliche und schulische Versorgung, Straßenbau) den Einflussbereich der Zapatisten zu begrenzen. Da das EZLN nicht auf Gesprächsangebote der Regierung reagierte, veröffentlichte die Regierung am 7. September

1999 in einem sog. „offenen Brief“ an das EZLN einen „6-Punkte-Plan“ und rief zum Dialog auf. Als vertrauensbildende Maßnahme entließ die Regierung zahlreiche Zapatisten aus der Haft. Kirche und Nichtregierungsorganisationen unterstützten den Aufruf der Regierung zum Dialog. Das EZLN blieb bei seiner Gesprächsverweigerung.

Im regelmäßigen politischen Dialog zwischen der Bundesregierung und der mexikanischen Regierung (so beim letzten Treffen der beiden Außenminister im Juni 1999 in Bonn) haben die Menschenrechte ihren festen Platz. Die Bundesregierung nimmt auch die Möglichkeiten zur Behandlung von Menschenrechtsthemen aufgrund des EU-Mexiko-Globalabkommens, das von Deutschland bereits ratifiziert wurde, in vollem Umfang wahr. Sie hat u. a. ein Projekt für Straßenkinder in Mexiko Stadt finanziell unterstützt.

### Venezuela

Seit dem Amtsantritt der Regierung von Präsident Chávez im Februar 1999 befindet sich Venezuela in einem tief greifenden Umgestaltungsprozess. Dieser erreichte am 15. Dezember mit der Annahme der neuen Verfassung seinen vorläufigen Höhepunkt. Auf dem Weg dorthin wurden die politischen Betätigungsrechte der traditionellen Parteien durch die faktische Aufhebung der Gewaltenteilung eingeschränkt. Im Übrigen war aber keine Einschränkung oder gestiegene Gefährdung von Bürger- und Menschenrechten festzustellen.

Systematische Menschenrechtsverletzungen finden nicht statt. Menschenrechtsgruppen berichten aber immer wieder über vereinzelte willkürliche Verhaftungen und Fälle von Folter. Vermehrt sind Fälle von Lynchjustiz an sozialen Brennpunkten aufgetreten. Das Militär wird verstärkt zur Bekämpfung der Kriminalität eingesetzt.

Die Situation in den venezolanischen Gefängnissen ist seit langem menschenunwürdig. Dies hat sich auch unter der Regierung Chávez bisher nicht verbessert. Überbelegung, fehlende sanitäre Einrichtungen, mangelhafte medizinische Versorgung und unzureichende Verpflegung sind nur einige der besonders alarmierenden Aspekte. Grundproblem ist, dass viele Häftlinge monate- bis jahrelang ohne rechtskräftige Verurteilung, in der Mehrzahl sogar ohne jeglichen Prozess, einsitzen.

Ein wichtiger deutscher Beitrag zur Förderung der bürgerlichen und politischen Menschenrechte in Venezuela wurde in Form der von der Bundesregierung finanzierten deutschen Beratungshilfe für die neue Strafprozessordnung, die zum 1. Juli 1999 in Kraft trat, geleistet. Sie trägt damit gezielt zu einer Reform des Staates und zu einer Verbesserung seines Verhältnisses zur Bevölkerung auf der Grundlage von rechtsstaatlichen und demokratischen

Prinzipien bei. Sie hat den Gefängnisinsassen eine Berufungsgrundlage gegeben und bereits zu umfassenden ersten Entlassungen geführt. Die vollständige praktische Umsetzung bereitet allerdings aufgrund der politischen Umbruchsituation, mangelnder Unterordnung der Polizeibehörden unter die Staatsanwaltschaften, andauernder Korruption, unzureichender Informationen und fehlender Ausstattungen in den Gerichtssälen weiterhin Probleme.

Die Rechte der indigenen Bevölkerung sind in der neuen Verfassung stärker verankert. Durch ein Beratungsvorhaben des BMZ wurden die Indigenas in der Verfassungsgebenden Versammlung von Venezuela mit dem Ziel beraten, ihre Interessen und Rechte über die von ihnen gewählten Vertreter erfolgreich in die Diskussionen über die neue Verfassung einzubringen. In dem im Dezember 1999 ratifizierten Verfassungstext sind nunmehr die Rechte der Indigenas in 16 der 350 Artikel besonders erwähnt, die ihre formale Stellung im Staat erheblich stärken. Ob dies unmittelbar zu einer tatsächlichen Verbesserung ihrer Situation beitragen wird, bleibt zu hoffen.

### Kolumbien

Vor dem Hintergrund eines insgesamt äußerst hohen Gewaltniveaus (mit zuletzt ca. 30 000 Gewaltopfern jährlich) gibt die Menschenrechtslage in Kolumbien seit vielen Jahren Anlass zu ernster Sorge. Die Regierung Samper (bis August 1998) blieb weit hinter den selbstgesteckten Zielen einer deutlichen Verringerung von Menschenrechtsverletzungen zurück. Eine grundsätzlich größere Bereitschaft zur Selbstkritik kolumbianischer Regierungen ist seither aber gegeben. Die Regierung Pastrana (seit August 1998) erwartet eine Verbesserung der Menschenrechtslage als logische Konsequenz einer inneren Befriedung und konzentriert sich daher auf Friedensverhandlungen mit den bedeutenden Guerillaorganisationen. Selbstverteidigungs- und paramilitärische Gruppen sind in diese Verhandlungen bisher nicht einbezogen.

Die Menschenrechtsverletzungen in Kolumbien reichen von Einschüchterung von Menschenrechtsverteidigern über Folter und Scheinhinrichtungen bis hin zu extralegalen Tötungen, Verschwindenlassen usw. Eine in Kolumbien besonders verbreitete Praxis sind Entführungen zur politischen oder Lösegeld-Erpressung. Hiervon sind auch immer wieder Ausländer betroffen. Zu den Gewaltakteuren zählen paramilitärische Einheiten, Guerilla, Drogenkartelle und auch Teile der Streitkräfte. Von allen Tötungsdelikten sind schätzungsweise bis zu 20 % im weitesten Sinne politisch motiviert. Massaker und sonstige Aktivitäten paramilitärischer Gruppen haben im Berichtszeitraum drastisch zugenommen und zu einem Anstieg der Binnenflüchtlinge geführt, deren Gesamtzahl heute auf ca. 1,5 Mio. geschätzt wird. Im allgemeinen

Gewaltklima hat sich die Bedrohungslage von Menschenrechtsaktivisten weiter verschärft.

Die hohe Straflosigkeit bleibt ein Grundproblem. Die Aufklärungsquote von Gewalttaten beträgt weniger als 5 %. Auch Menschenrechtsverletzungen durch Mitglieder der Streitkräfte, einschließlich hoher Offiziere, bleiben in der Regel straffrei.

Bei der 52. Sitzungsperiode der MRK in Genf 1996 wurde im Einvernehmen mit der kolumbianischen Regierung ein Beschluss zur Einrichtung eines Büros der UN-Hochkommissarin für Menschenrechte in Bogotá gefasst, das seit Mai 1996 existiert. Die Bundesregierung trägt zur Finanzierung dieses Büros bei. Die Erklärung des MRK-Vorsitzenden zu Kolumbien (sog. „Chairman’s Statement“) auf der 55. MRK (1999) wurde unter deutscher Präsidentschaft verabschiedet und enthält auf deutsche Initiative erstmals einen Passus zur Lage der besonders gefährdeten indigenen Bevölkerung.

Die Bundesregierung engagiert sich im Rahmen ihrer bilateralen staatlichen Entwicklungszusammenarbeit mit Kolumbien mit eigenen bilateralen Projekten zur Förderung der sozialen Befriedung, der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Menschenrechte sowie der bürgerlichen und politischen Menschenrechte.

Die **gerichtsmedizinischen Institute** in Bogotá und in den Provinzhauptstädten sollen im Rahmen der Bekämpfung der Drogenkriminalität durch die Weiterbildung des technischen und wissenschaftlichen Personals in die Lage versetzt werden, zeit- und fachgerecht gerichtsmedizinische Untersuchungen und Gutachten durchzuführen.

Die **Ausbildung** von jungen Jurist/innen, **Modernisierung** der Justizverwaltung sowie der **Aufbau** eines juristischen Datennetzes stehen im Zentrum eines Projekts, das – angesichts einer völlig inakzeptablen Aufklärungsquote von Gewalttaten von weniger als 5 % – zur Verbesserung der Situation im kolumbianischen Gerichtswesen beitragen soll.

In dem Projekt zur **Förderung der Jugendarbeit in Medellín** sollen öffentliche Einrichtungen in die Lage versetzt werden, ihre Jugendarbeit im Blick auf die Förderung von Jugendlichen aus den Stadtrandsiedlungen von Medellín zu verbessern und sie bei der Berufsbildung und Eingliederung ins Berufsleben zu unterstützen.

Das **Caritaswerk** der katholischen Bischofskonferenz in Kolumbien soll durch ein bilaterales Projekt der Technischen Zusammenarbeit unterstützt werden, in den Departements Antioquia und Chocó realistische Konzepte der Befriedung zu erarbeiten und sie über

Maßnahmen der **Friedenserziehung**, Betreuung und Rückführung Vertriebener und Versorgung der Grundbedürfnisse in Konfliktzonen umzusetzen.

Landesweit soll ein in Bogotá von deutschen und kolumbianischen Regierungsstellen, dem kolumbianischen Gemeindeverband und Nichtregierungsorganisationen verwalteter Projektfonds zur sozialen Befriedung Kleinmaßnahmen im Menschenrechtsbereich identifizieren und über ortsnahe Organisationen umsetzen.

Aus Mitteln der Finanziellen Zusammenarbeit ist ein Projekt in den **Armenvierteln am Stadtrand von Bogotá** geplant, das zum Ziel hat, die sozialen Bedingungen und die Wohnbedingungen der dortigen Bevölkerung zu verbessern.

### Brasilien

Präsident Cardoso hat zu Beginn seiner ersten Amtszeit 1995 den Schutz der Menschenrechte zu einer politischen Priorität seiner Regierung erhoben. Der Präsident hat einen nationalen Menschenrechtsplan verkündet und ein Staatssekretariat für Menschenrechte eingerichtet. Brasilien hat sich der Rechtsprechung des Interamerikanischen Gerichtshofs für Menschenrechte unterworfen. Die Rechts- und Verfassungsordnung schützt ausdrücklich die politischen und bürgerlichen Grundrechte. Vom Staat wurden inzwischen vielfältige konkrete Maßnahmen – oftmals in Zusammenarbeit mit Nichtregierungsorganisationen – zur Verbesserung der Menschenrechtssituation ergriffen. Dennoch bleiben erhebliche Defizite im Menschenrechtsschutz zu beklagen.

So sind exzessive Gewaltanwendungen bei Polizeieinsätzen gegen sozial schwache Randgruppen (Straßenkinder, Arbeitslose ohne festen Wohnsitz, indigene Bevölkerung), bei denen es auch zu Tötungen kommt, zwar seltener geworden, kommen aber weiter vor. Menschenrechtsorganisationen berichten, dass immer noch sog. „Todesschwadronen“ ihr Unwesen treiben, die mit den Sicherheitskräften in Verbindung stehen.

In den Justizvollzugsanstalten herrschen oft menschenrechtswidrige Verhältnisse. NROen und Presse berichten von Misshandlungen mutmaßlicher Straftäter bei polizeilichen Vernehmungen und in Gefängnissen. Bis zu dreifache Überbelegung der Haftanstalten, unzureichende Ernährung und Gesundheitsfürsorge sowie gesundheitsgefährdende sanitäre Einrichtungen führten mehrfach zu Revolten der Insassen, die blutig niedergeschlagen wurden. Untersuchungsgefangene müssen unzumutbar lange auf ihr Gerichtsverfahren warten und werden z. T. mit verurteilten Straftätern zusammen untergebracht.

Auch innerhalb der Gesellschaft kommt es zu Übergriffen. Oft werden die Konflikte zwischen den landlosen

Bauern und Großgrundbesitzern wie auch im Zusammenhang mit der Einrichtung von Schutzgebieten für die Ureinwohner mit Gewalt ausgetragen. Straßenkinder sehen sich nicht selten Aggressionen aus der Bevölkerung ausgesetzt.

Ein besonderes Problem stellt die strafrechtliche Verfolgung von Menschenrechtsverletzungen durch Amtsträger dar. Untersuchungen gegen die Täter verlaufen meistens im Sande. Nur in wenigen Fällen kommt es zur Anklage, noch seltener zur Verurteilung. Strafflosigkeit ist die Regel. Allerdings zeichnet sich hier eine positive Entwicklung ab. Der am 19. August 1999 erfolgte Freispruch der drei verantwortlichen Offiziere für das Massaker von El Dorado dos Carajos, bei dem 19 Demonstranten erschossen wurden, hat allgemein Empörung hervorgerufen, auch unter brasilianischen Regierungsmitgliedern. Die Staatsanwaltschaft hat Rechtsmittel gegen das Urteil eingelegt. Besonders gravierend erscheint die in Brasilien weit verbreitete Kinderarbeit und -prostitution. Etwa 3,5 Mio. Kinder werden oft unter menschenunwürdigen Bedingungen als billige Arbeitskräfte eingesetzt, trotz gesetzlicher Arbeitsverbote.

Die Bundesrepublik Deutschland fördert eine Reihe von Projekten und Maßnahmen aus dem Menschenrechtsbereich, wie z. B. die Demarkierung und Registrierung von Schutzgebieten für die indianische Bevölkerung im Amazonasraum, Programme zur Sozialisierung von Straßenkindern und zur Förderung benachteiligter Frauen.

Die Bundesregierung führt mit der brasilianischen Regierung wie auch mit NROen einen intensiven menschenrechtlichen Dialog, wie z. B. Bundesminister Fischer im Rahmen seines bilateralen Brasilienbesuchs im Juni 1999 sowie Bundesministerin Prof. Dr. Däubler-Gmelin anlässlich einer Vortragsreise.

Derzeit wird geprüft, ob eine Kooperationsvereinbarung in Menschenrechtsfragen getroffen werden kann, wie sie zwischen Brasilien auf der einen und den Niederlanden und dem Vereinigten Königreich auf der anderen Seite bereits besteht.

### **Peru**

Die Menschenrechtssituation in Peru hat sich in den letzten Jahren gebessert, wie die Interamerikanische Menschenrechtskommission ausdrücklich anerkannte, die Peru im November 1998 einen Besuch abstattete. So hat es seit 1995 keine Beschwerden über Fälle des „Verschwindenlassens“ oder Hinweise auf extralegale Hinrichtungen mehr gegeben. Auch wurde die Praxis aufgehoben, derzufolge Strafrichter in Terrorismus-Verfahren ohne Angabe der eigenen Identität verhandelten. Das Mandat der

Ad-hoc-Kommission, die dem Staatspräsidenten Empfehlungen für die Begnadigung zu Unrecht terroristischer Straftaten beschuldigter Gefangener gibt und die bereits die Begnadigung von über 440 Häftlingen erreichen konnte, wurde ein weiteres Mal bis Dezember 1999 verlängert. Im Februar 1999 billigte der Kongress ein Gesetz über Verbrechen gegen die Menschlichkeit, das erstmals ausdrücklich Völkermord, das „Verschwindenlassen“ und Folter unter Strafantrohung stellt. Die Verfassung von 1993 rief die „Defensoria del Pueblo“ – vergleichbar der „Ombudsperson“ – als eine von den übrigen Staatsgewalten unabhängige Institution ins Leben. Zu ihrem Aufgabenbereich gehört neben der Verteidigung der individuellen und kollektiven Verfassungs- und Grundrechte vor unrechtmäßigen Eingriffen der öffentlichen Gewalt auch die Aufsicht über die Rechtmäßigkeit des Verwaltungshandelns und die Gewährung öffentlicher Dienstleistungen. Die Bundesregierung unterstützt den Aufbau und die Arbeit dieser 1996 gegründeten Menschenrechtsinstitution durch ein Projekt der Technischen Zusammenarbeit.

Trotz der geschilderten Verbesserungen wird die Menschenrechtssituation in Peru national wie auch international scharf kritisiert. Diese Kritik hat sich noch verstärkt, seitdem Peru durch einseitige Erklärung (7. Juli 1999) die Unterwerfung unter die Gerichtsbarkeit des Interamerikanischen Menschenrechtsgerichtshofes aufgekündigt hat.

Die peruanische Regierung hat mehrfach selber erklärt, dass sie die Menschenrechtssituation in Peru für unbefriedigend hält. Präsident Fujimori hat auf der Tagung der Justizminister der Organisation Amerikanischer Staaten in Lima (1.–3. März 1999) zugegeben, dass die Justizreform in Peru während seiner Amtszeit nicht in gleichem Maße voran gekommen sei wie die Entwicklung auf wirtschaftlichem Gebiet. Als Missstände nannte er vor allem die ungerechte Behandlung der Landbevölkerung und das Erbe einer kolonialen Rechtsordnung. Ohne ein funktionierendes Rechts- und Justizsystem könne es jedoch keine nachhaltige Entwicklung geben. Für die Zukunft stellte Präsident Fujimori die Legalisierung bisher nicht registrierten Grundbesitzes, die Erleichterung des Zugangs zu den Gerichten für Randgruppen und Minoritäten, die Dezentralisierung des Justizwesens und die Modernisierung der Gefängnisse und des Strafvollzuges in Aussicht. Allerdings konnte die 1997 seitens der Bundesregierung erfolgte Zusage der Unterstützung einer umfassenden Justizreform mangels eines modernen und durchführbaren Reformansatzes noch nicht umgesetzt werden.

Erforderlich wären vor allem die Herstellung richterlicher Unabhängigkeit einerseits und die Verringerung der weitreichenden Kompetenzen der Militärgerichtsbarkeit

auch hinsichtlich der Aburteilung von Zivilpersonen andererseits. So wurde das Verfassungsgericht immer noch nicht in seiner Unabhängigkeit wiederhergestellt, nachdem der Kongress seit 1997 keine Nachfolger für die drei im Mai 1997 ihrer Ämter enthobenen Verfassungsrichter bestellt hat. Der Nationale Richterrat, das für Ernennungen und Abberufungen von Richtern und Staatsanwälten zuständige Verfassungsorgan, trat im Mai 1999 geschlossen zurück, nachdem der Kongress ein Gesetz zur Beschneidung seiner Kompetenzen billigte. Auch der Generalstaatsanwalt erklärte, in seiner Unabhängigkeit beschnitten worden zu sein. Im Juni 1999 verabschiedete Gesetze, die die Tatbestände des „schweren Terrorismus“ erweitern, führen dazu, dass noch mehr Angeklagte in ihren Verfahrensrechten eingeschränkt und vor Militärgerichte gebracht werden können.

Weitere Menschenrechtsverletzungen geschehen durch die hohe Korruption in Justiz und Strafvollzug und die oft

menschenunwürdigen Zustände in peruanischen Gefängnissen, insbesondere im Challapalca-Gefängnis, das in einer abgelegenen Gegend der Anden auf einer Höhe von 4 600 Metern errichtet wurde. Auch wiederholen sich Berichte über Folter und justizielle Missbräuche gegenüber Oppositionellen sowie Todesdrohungen gegenüber Regierungsgegnern.

Weiterhin befinden sich zahlreiche Personen ohne Gerichtsverfahren in Haft oder bis zur Eröffnung des Hauptverfahrens jahrelang in Untersuchungshaft, auch wenn seit der Justizreform von 1996 nach offiziellen peruanischen Angaben die Zahl der landesweit unerledigten Verfahren von 100 000 auf etwa 70 000 gesenkt wurde. Nach Darstellung mancher Menschenrechtsorganisationen soll die Zahl der Untersuchungshäftlinge aber immer noch die Zahl der verurteilten Strafgefangenen übersteigen.

## Anhang

### Strukturen der Internationalen Gemeinschaft im Kosovo

#### 1. VN-Mission zur Übergangsverwaltung des Kosovo – UNMIK

Die **VN-Mission zur Übergangsverwaltung des Kosovo, UNMIK** (United Nations Interim Administration Mission in Kosovo), wurde durch den Sicherheitsrat der Vereinten Nationen in SR 1244 vom 10. Juni 1999 begründet. Sie hat Befugnisse aus allen drei Gewalten (Judikative, Exekutive, Legislative).

##### Aufgaben:

- Förderung von substanzieller Autonomie und Selbstregierung bis zur endgültigen Regelung des Status des Kosovo;
- Ausübung grundlegender Funktionen der zivilen Verwaltung;

- Unterstützung des Wiederaufbaus der Schlüsselinfrastruktur;
- Koordinierung der humanitären Nothilfe;
- Aufrechterhaltung von Sicherheit und Ordnung, Förderung der Menschenrechte;
- Sorge für sichere und unbehinderte Rückkehr aller Flüchtlinge und Vertriebenen.

##### Aufbau:

Leiter der UNMIK ist der Sonderbeauftragte des Generalsekretärs, Bernard Kouchner. Die Mission selbst besteht aus vier internationalen Organisationen, die für verschiedene Aufgabengebiete zuständig sind, die vier Säulen der UNMIK:

Säule	Aufgabengebiet	Organisation	Leiter
1. Säule	zivile Verwaltung	UNO	Tom Koenigs
2. Säule	Humanitäre Hilfe, Flüchtlingsrückführung	UNHCR	D. Mc Namara
3. Säule	Demokratisierung und Aufbau von Institutionen	OSZE	D. Everts
4. Säule	Wiederaufbau	EU	J. Dixon

#### 2. KFOR

##### rechtliche Grundlage:

Sicherheitsratsresolution 1244

##### operativ-militärische Grundlage:

NATO-Operationsplan 10413 „Joint Guardian“

##### Aufgaben u. a.:

- Verhinderung neuer Feindseligkeiten;
- Herstellung eines sicheren Umfeldes, u. a. für die Flüchtlingsrückkehr;
- Demilitarisierung der Provinz und Kontrolle des zivilen Kosovo-Schutzkorps;
- Gewährleistung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung, bis Aufgabe durch UNMIK übernommen werden kann.

##### Aufbau:

KFOR besteht aus Truppen von NATO- und Nicht-NATO Staaten, darunter Russland. Es besteht eine einheitliche NATO-Kommandostruktur unter Führung der NATO. Von Oktober 1999 bis April 2000 war der deutsche General Reinhardt als der zweite Kommandeur von KFOR eingesetzt. Das Kosovo ist in fünf Einsatzgebiete aufgeteilt. Für jedes Einsatzgebiet ist eine sog. Leitnation bestimmt; Deutschland ist Leitnation im Einsatzgebiet Süd. Die Truppenstärke von KFOR beträgt bis zu 50 000 Männer und Frauen, von denen die Nicht-NATO-Nationen ungefähr 12 % stellen.

## Leitlinien für eine Unionspolitik gegenüber Drittländern betreffend die Todesstrafe

vom Ministerrat der Europäischen Union am 29. Juni 1998 verabschiedet, Dok.Nr. 9199/98, PESC 155 vom 3. Juni 1999.

### I. Einleitung

i) Die Vereinten Nationen haben u. a. im ICCPR (Internationaler Pakt über bürgerliche und politische Rechte), im CRC (Übereinkommen über die Rechte des Kindes) und in den ECOSOC-Klauseln zum Schutze von zum Tode Verurteilten strenge Bedingungen festgelegt, die bei der Anwendung der Todesstrafe unbedingt einzuhalten sind. Das Zweite Fakultativprotokoll zum ICCPR sieht vor, dass sich die Vertragsstaaten zur endgültigen Abschaffung der Todesstrafe verpflichten. Die Europäische Union geht nun weiter und tritt nun dafür ein, dass die Todesstrafe in der Union und in den Drittländern abgeschafft wird.

ii) Die Menschenrechtskommission der Vereinten Nationen hat die Länder, in denen die Todesstrafe noch besteht, auf ihrer 53. Tagung, sowie auf ihrer 54. Tagung in einer von allen Unionsstaaten unterstützten Resolution, aufgerufen,

- die Zahl der Straftaten, die mit der Todesstrafe bedroht werden dürfen, schrittweise zu begrenzen;
- ein Moratorium für die Vollstreckung der Todesstrafe mit Blick auf deren vollständige Abschaffung vorzusehen.

iii) Auf der Tagung des Europarates im Oktober 1997 haben die Staatsoberhäupter aller Mitgliedstaaten, einschließlich aller Unionsstaaten, zur weltweiten Abschaffung der Todesstrafe aufgerufen. Darüber hinaus haben sich neue Mitgliedstaaten des Europarates verpflichtet, Moratorien vorzusehen und das Protokoll Nr. 6 zur Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) zu ratifizieren, das sie zur endgültigen Abschaffung verpflichtet.

iv) Im Amsterdamer Vertrag der Europäischen Union von 1997 wird festgestellt, dass die Todesstrafe seit Unterzeichnung des Protokolls Nr. 6 zur EMRK in den meisten Unionsstaaten abgeschafft worden und in keinem Unionsstaat mehr zur Anwendung gekommen ist.

v) In der OSZE sind die Teilnehmerstaaten nach dem Kopenhagener Dokument verpflichtet, Informationen über die Abschaffung der Todesstrafe auszutauschen und der Öffentlichkeit zur Verfügung zu stellen. Die EU kommt dieser Verpflichtung durch regelmäßige Erklärun-

gen im Rahmen des Regelwerks der OSZE in Bezug auf die „menschliche Dimension“ nach.

vi) Die Satzungen des Internationalen Strafgerichtshofes für das ehemalige Jugoslawien und des Internationalen Strafgerichtshofes für Ruanda, die beide von der EU unterstützt wurden, enthalten trotz der Tatsache, dass sie eingesetzt wurden, um über massive Menschenrechtsverletzungen einschließlich Völkermord zu entscheiden, keine Bestimmungen über die Todesstrafe.

### II. Dokument über das praktische Vorgehen

Die EU ist der Auffassung, dass die Abschaffung der Todesstrafe zur Förderung der menschlichen Würde und zur fortschreitenden Entwicklung der Menschenrechte beiträgt.

Die Ziele der Europäischen Union sind:

- Streben nach weltweiter Abschaffung der Todesstrafe als eine von allen Unionsstaaten mit Nachdruck vertretene Politik.
- hinsichtlich der Länder, in denen die Todesstrafe noch besteht: Aufruf zur schrittweisen Einschränkung ihrer Anwendung und Drängen auf Einhaltung der weiter unten dargelegten Mindestnormen bei einer etwaigen Anwendung der Todesstrafe.

Die Union wird diese Ziele als Bestandteil ihrer Menschenrechtspolitik bekannt geben.

Die Union wird ihre Initiativen, einschließlich Erklärungen oder Demarchen betreffend die Todesstrafe, in internationalen Gremien und gegenüber Drittländern im Lichte der unten aufgeführten Mindestnormen verstärken.

Die Union wird im Einzelfall nach Maßgabe der festgelegten Kriterien prüfen, ob sie Demarchen bei Drittländern betreffend die Anwendung der Todesstrafe unternimmt.

Die wichtigsten Einzelheiten des Ansatzes der Union werden im Folgenden dargelegt.

#### Generelle Demarchen

Die Europäische Union wird die Frage der Todesstrafe gegebenenfalls im Rahmen ihres Dialogs mit Drittländern zur Sprache bringen. Diese Demarchen werden folgende Punkte umfassen:

- Appell der EU zur weltweiten Abschaffung der Todesstrafe oder zumindest zur Einführung eines Moratoriums.
- Gegenüber den Ländern, die an der Todesstrafe festhalten, wird die EU darauf drängen, dass sie die Todesstrafe nur im Einklang mit den unten dargelegten

Mindestnormen anwenden und dabei für größtmögliche Transparenz sorgen.

Bei der Entscheidung über die Art dieser Demarchen wird u. a. berücksichtigt,

- ob das betreffende Land über ein ordnungsgemäß funktionierendes und transparentes Justizsystem verfügt;
- ob das betreffende Land sich auf internationaler Ebene, z. B. im Rahmen regionaler Organisationen oder Übereinkünfte, verpflichtet hat, von der Anwendung der Todesstrafe abzusehen;
- ob sich das betreffende Land vor einer öffentlichen und internationalen Überprüfung seines Rechtssystems und seiner Anwendung der Todesstrafe verschließt und ob Anzeichen dafür vorliegen, dass die Mindestnormen bei der Anwendung der Todesstrafe regelmäßig verletzt werden.

Es wird besonders darauf geachtet werden, dass die Demarchen der Union betreffend die Todesstrafe zu einem Zeitpunkt erfolgen, in dem die Politik des betreffenden Landes hinsichtlich der Todesstrafe in Bewegung ist, d. h. zu dem ein offizielles bzw. ein De facto-Moratorium für die Todesstrafe aufgehoben oder die Todesstrafe per Gesetz wiedereingeführt werden soll.

Den Berichten und Erkenntnissen einschlägiger internationaler Menschenrechtsorganisationen wird besondere Aufmerksamkeit geschenkt werden.

Eine Demarche oder eine öffentliche Erklärung kommt in Betracht, wenn Länder Schritte im Hinblick auf die Abschaffung der Todesstrafe unternehmen.

### Demarchen im Einzelfall

Erhält die Europäische Union Kenntnis von individuellen Fällen, in denen die Todesstrafe unter Verletzung der Mindestnormen zur Anwendung kommen soll, wird sie darüber hinaus spezifische Demarchen in Erwägung ziehen.

In diesen Fällen ist ein rasches Vorgehen ausschlaggebend. Die Mitgliedstaaten, die derartige Demarchen anregen, sollten daher so viele Hintergrundinformationen wie möglich aus allen zugänglichen Quellen zur Verfügung stellen. Dazu gehören kurze Angaben über die mutmaßliche Straftat, das Strafverfahren, die genaue Art der Verletzung der Mindestnormen, den Stand eines etwaigen Rechtsmittels und, sofern bekannt, den voraussichtlichen Zeitpunkt der Vollstreckung.

Ist ausreichend Zeit vorhanden, sollte erwogen werden, vor der Demarche genauere Informationen und Ratschläge

betreffend den jeweiligen Fall bei den EU-Missionsleitern einzuholen.

### Berichte über die Menschenrechtssituation

Die Missionsleiter sollten in ihre Berichte über die Menschenrechtssituation systematisch eine Analyse über die Anwendung der Todesstrafe sowie eine regelmäßige Evaluierung der Wirkung und Folgen der Demarche der Union einbeziehen.

### Mögliche Folgen der Demarchen: Weitere Initiativen

Ziel der EU ist es, Drittländer, wenn möglich, vor der Abschaffung der Todesstrafe zu überzeugen. Zu diesem Zweck wird die EU diese Länder ermutigen, einen Beitritt zum Zweiten Fakultativprotokoll zum ICCPR und zu vergleichbaren regionalen Vertragswerken in Betracht zu ziehen. Darüber hinaus wird die EU in den Fällen, in denen dies nicht möglich ist, die Abschaffung der Todesstrafe als Ziel weiterverfolgen und

- die Staaten auffordern, internationale Menschenrechtsübereinkünfte, insbesondere solche, die die Anwendung der Todesstrafe betreffen, einschließlich des ICCPR, zu ratifizieren und anzuwenden;
- die Frage der Todesstrafe in multilateralen Gremien zur Sprache zu bringen und auf Moratorien für die Vollstreckung der Todesstrafe und zu gegebener Zeit auf Abschaffung der Todesstrafe hinarbeiten;
- einschlägige internationale Organisationen darin unterstützen, adäquate Schritte zu ergreifen, damit die Staaten die internationalen Normen betreffend die Todesstrafe ratifizieren und anwenden;
- die bilaterale und multilaterale Zusammenarbeit, u. a. die Zusammenarbeit mit der Bürgergesellschaft, auch im gesetzlichen Bereich im Hinblick auf die Schaffung eines fairen und unparteiischen Gerichtsverfahrens in Strafsachen fördern und ihrerseits anbieten.

### III. Dokument über Mindestnormen

Im Hinblick auf die Staaten, die auf der Beibehaltung der Todesstrafe bestehen, hält die EU es für wichtig, dass folgende Mindestnormen eingehalten werden:

- i) Die Todesstrafe darf nur für schwerste Verbrechen verhängt werden, wobei ihr Anwendungsbereich nicht über vorsätzliche Verbrechen mit Todesfolge oder anderen äußerst schweren Folgen hinausgehen sollte. Die Todesstrafe sollte nicht für Finanzstraftaten ohne Gewaltanwendung oder für gewaltfreie Handlungen, die Ausdruck

einer religiösen oder persönlichen Überzeugung sind, verhängt werden.

ii) Die Todesstrafe darf nur für ein Verbrechen verhängt werden, für das sie zum Zeitpunkt seiner Begehung angedroht war, wobei es dem Straftäter zugute kommen muss, wenn nach der Begehung des Verbrechens eine gesetzliche Bestimmung über die Verhängung einer milderer Strafe eingeführt wird.

iii) Die Todesstrafe darf nicht verhängt werden gegen

- Personen, die zum Zeitpunkt der Begehung des Verbrechens noch keine 18 Jahre alt waren;
- schwangere Frauen oder Mütter von Neugeborenen;
- geisteskranke Personen.

iv) Die Todesstrafe darf nur verhängt werden, wenn die Schuld des Angeklagten in eindeutiger und überzeugender Weise, die keine andere Erklärung des Sachverhalts zulässt, nachgewiesen wurde.

v) Die Todesstrafe darf nur aufgrund eines von einem zuständigen Gericht erlassenen rechtskräftigen Urteils im Anschluss an ein Gerichtsverfahren vollstreckt werden, das sämtliche Garantien für eine faire Verhandlung bietet, die mindestens denjenigen entsprechen, die in Artikel 14 des Internationalen Pakts über bürgerliche und politische Rechte enthalten sind, einschließlich des Rechts aller Personen, die eines mit der Todesstrafe bedrohten Verbrechens verdächtig sind oder eines solchen Verbrechens beschuldigt werden, auf angemessenen Rechtsbeistand in

allen Verfahrensabschnitten sowie gegebenenfalls des Rechts auf Heranziehung eines konsularischen Vertreters.

vi) Jeder zum Tode Verurteilte hat Anspruch auf Einlegung eines Rechtsmittels bei einem höherinstanzlichen Gericht, und es sollten Maßnahmen ergriffen werden, um sicherzustellen, dass derartige Rechtsmittel obligatorisch werden.

vii) Jeder zum Tode Verurteilte hat gegebenenfalls Anspruch auf Vorlage einer Einzelbeschwerde nach internationalen Verfahren; die Todesstrafe wird so lange nicht vollstreckt, wie die Beschwerde nach diesen Verfahren geprüft wird.

viii) Jeder zum Tode Verurteilte hat das Recht, um Begnadigung oder Umwandlung der Strafe zu bitten. Amnestie, Begnadigung oder Umwandlung der Todesstrafe kann in allen Fällen gewährt werden.

ix) Die Todesstrafe darf nicht in Verletzung der internationalen Verpflichtungen eines Staates vollstreckt werden.

x) Die Dauer, die nach der Verurteilung zum Tode vergangen ist, kann als Kriterium herangezogen werden.

xi) Bei der Vollstreckung der Todesstrafe ist darauf zu achten, dass so wenig Leiden wie möglich zugefügt wird. Die Vollstreckung darf nicht öffentlich oder auf eine andere entwürdigende Weise erfolgen.

xii) Die Todesstrafe sollte nicht als politischer Racheakt unter Verletzung der Mindestnormen verhängt werden, z. B. gegen an einem Putschversuch beteiligte Personen.

## Übersicht über VN-Sonderberichterstatter/innen/Arbeitsgruppen der MR-Kommission

### 1. Ländermandate

Afghanistan	Sonderberichterstatter	Kamal Hossain (Bangladesch)
Burundi	Sonderberichterstatterin	Marie-Therese Aissata Keita (Elfenbeinküste)
Kambodscha	Sonderbeauftragter des Generalsekretärs	Thomas Hammarberg (Schweden)
Demokratische Republik Kongo	Sonderberichterstatter	Roberto Garretón (Chile)
Äquatorialguinea	Sonderberichterstatter	Gustavo Gallon (Kolumbien)
Ehemaliges Jugoslawien	Sonderberichterstatter	Jiri Dienstbier (Tschechische Republik)
Palästinensische Gebiete	Sonderberichterstatter	Hannu Halinen (Finnland) resigned
Ruanda	Sonderbeauftragter	Michel Moussalli (Schweiz)
Somalia	Unabhängige Expertin des VN-Generalsekretärs	Mona Rishmawi (Jordanien)
Sudan	Sonderberichterstatter	Leonardo Franco (Argentinien)

### 2. Thematische Mandate

Frauen	Sonderberichterstatterin zu Gewalt gegen Frauen	Radhika Coomaraswamy (Sri Lanka)
Willkürliche Verhaftung	Arbeitsgruppe „Willkürliche Verhaftung“	Vorsitzender: Kapil Sibal (Indien) sowie 5 unabhängige Experten
Kinder	Sonderberichterstatterin zu Kinderfragen Sonderbeauftragter des VN-Generalsekretärs zu Kinder in bewaffneten Konflikten	Ofelia Calcetas-Santos (Philippinen) Olara Otunnu (Elfenbeinküste)
Entwicklung	Unabhängiger Experte zum Recht auf Entwicklung	Arjun K. Sengupta (Indien)
Verschwindenlassen	Arbeitsgruppe zu zwangsweisem oder unfreiwilligem Verschwindenlassen	Vorsitzender: Iwan Tosevski (FYR Mazedonien) sowie 5 unabhängige Experten
Erziehung	Sonderberichterstatterin zum Recht auf Erziehung	Katarina Tomasevski (Kroatien)
Auslandsschulden	Sonderberichterstatter zu Auswirkungen von Auslandsschulden auf den Genuss von wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechten	Reinaldo Figueredo Planchart (Venezuela)
Meinungsfreiheit	Sonderberichterstatter zur Förderung und zum Schutz der Meinungsfreiheit	Abid Hussain (Indien)
Unabhängigkeit von Richtern und Anwälten	Sonderberichterstatter zur Unabhängigkeit von Richtern und Anwälten	Param Cumaraswamy (Malaysia)

## 2. Thematische Mandate – Fortsetzung –

Binnenflüchtlinge	Beauftragter des Generalsekretärs zu Binnenflüchtlingen	Francis Deng (Sudan)
Söldner	Sonderberichterstatter zum Thema Söldner	Enrique Bernaldes-Ballesteros (Peru)
Migranten	Sonderberichterstatterin zu den Menschenrechten von Migranten	Gabriela Rodriguez Pizarra (Costa Rica)
Extreme Armut	Unabhängige Expertin zu Menschenrechten und extremer Armut	Anne-Marie Lizin (Belgien)
Rassendiskriminierung	Sonderberichterstatter zu zeitgenössischen Formen von Rassismus, Rassendiskriminierung, Fremdenfeindlichkeit und Intoleranz	Maurice Glèlè-Ahanhanzo (Benin)
Religiöse Intoleranz	Sonderberichterstatter zur Frage der religiösen Intoleranz Abdelfattah	Amor (Tunesien)
Restitution	Unabhängiger Experte zum Recht auf Restitution, Kompensation und Rehabilitation von Opfern schwerer Menschenrechtsverletzungen	Cherif Bassiouni (Ägypten/USA)
Strukturanpassung	Unabhängiger Experte zu Strukturanpassungspolitik	Fantu Cheru (USA)
Folter	Sonderberichterstatter zu Folter	Nigel Rodley (Großbritannien)

## Römisches Statut des Internationalen Strafgerichtshofs\*

### PRÄAMBEL

*Die Vertragsstaaten dieses Statuts –*

*im Bewusstsein, dass alle Völker durch gemeinsame Bande verbunden sind und ihre Kulturen ein gemeinsames Erbe bilden, und besorgt darüber, dass dieses zerbrechliche Mosaik jederzeit zerstört werden kann,*

*eingedenk dessen, dass in diesem Jahrhundert Millionen von Kindern, Frauen und Männern Opfer unvorstellbarer Gräueltaten geworden sind, die das Gewissen der Menschheit zutiefst erschüttern,*

*in der Erkenntnis, dass solche schweren Verbrechen den Frieden, die Sicherheit und das Wohl der Welt bedrohen,*

*bekräftigend, dass die schwersten Verbrechen, welche die internationale Gemeinschaft als Ganzes berühren, nicht unbestraft bleiben dürfen und dass ihre wirksame Verfolgung durch Maßnahmen auf einzelstaatlicher Ebene und durch verstärkte internationale Zusammenarbeit gewährleistet werden muss,*

*entschlossen, der Straflosigkeit der Täter ein Ende zu setzen und so zur Verhütung solcher Verbrechen beizutragen,*

*darin erinnernd, dass es die Pflicht eines jeden Staates ist, seine Strafgerichtsbarkeit über die für internationale Verbrechen Verantwortlichen auszuüben,*

*in Bekräftigung der Ziele und Grundsätze der Charta der Vereinten Nationen und insbesondere des Grundsatzes, dass alle Staaten jede gegen die territoriale Unversehrtheit oder die politische Unabhängigkeit eines Staates gerichtete oder sonst mit den Zielen der Vereinten Nationen unvereinbare Androhung oder Anwendung von Gewalt zu unterlassen haben,*

*in diesem Zusammenhang nachdrücklich darauf hinweisend, dass dieses Statut nicht so auszulegen ist, als ermächtige es einen Vertragsstaat, in einen bewaffneten Konflikt oder in die inneren Angelegenheiten eines Staates einzugreifen,*

*im festen Willen, zu diesem Zweck und um der heutigen und der künftigen Generationen willen einen mit dem System der Vereinten Nationen in Beziehung stehenden unabhängigen ständigen Internationalen Strafgerichtshof zu errichten, der Gerichtsbarkeit über die schwersten Verbrechen hat, welche die internationale Gemeinschaft als Ganzes berühren,*

*nachdrücklich darauf hinweisend, dass der aufgrund dieses Statuts errichtete Internationale Strafgerichtshof die innerstaatliche Strafgerichtsbarkeit ergänzt,*

*entschlossen, die Achtung und die Durchsetzung der internationalen Rechtspflege dauerhaft zu gewährleisten –*

*sind wie folgt übereingekommen:*

### TEIL 1: ERRICHTUNG DES GERICHTSHOFS

#### Artikel 1 Der Gerichtshof

Hiermit wird der Internationale Strafgerichtshof („Gerichtshof“) errichtet. Der Gerichtshof ist eine ständige Einrichtung und ist befugt, seine Gerichtsbarkeit über Personen wegen der in diesem Statut genannten schwersten Verbrechen von internationalem Belang auszuüben; er ergänzt die innerstaatliche Strafgerichtsbarkeit. Die Zuständigkeit und die Arbeitsweise des Gerichtshofs werden durch dieses Statut geregelt.

#### Artikel 2 Verhältnis des Gerichtshofs zu den Vereinten Nationen

Der Gerichtshof wird durch ein Abkommen, das von der Versammlung der Vertragsstaaten dieses Statuts zu genehmigen und danach vom Präsidenten des Gerichtshofs in dessen Namen zu schließen ist, mit den Vereinten Nationen in Beziehung gebracht.

#### Artikel 3 Sitz des Gerichtshofs

(1) Sitz des Gerichtshofs ist Den Haag in den Niederlanden („Gaststaat“).

(2) Der Gerichtshof schließt mit dem Gaststaat ein Sitzabkommen, das von der Versammlung der Vertragsstaaten zu genehmigen und danach vom Präsidenten des Gerichtshofs in dessen Namen zu schließen ist.

(3) Der Gerichtshof kann, wie in diesem Statut vorgesehen, an einem anderen Ort tagen, wenn er dies für wünschenswert hält.

\*) Angenommen am 17. Juli 1998 auf der Diplomatischen Bevollmächtigtenkonferenz der Vereinten Nationen zur Errichtung eines Internationalen Strafgerichtshofs (VN-Dok. A/CONE.183/9 vom 17. Juli 1998)

#### **Artikel 4** **Rechtsstellung und Befugnisse des Gerichtshofs**

(1) Der Gerichtshof besitzt Völkerrechtspersönlichkeit. Er besitzt außerdem die Rechts- und Geschäftsfähigkeit, die zur Wahrnehmung seiner Aufgaben und zur Verwirklichung seiner Ziele erforderlich ist.

(2) Der Gerichtshof kann seine Aufgaben und Befugnisse, wie in diesem Statut vorgesehen, im Hoheitsgebiet eines jeden Vertragsstaats und nach Maßgabe einer besonderen Übereinkunft im Hoheitsgebiet eines jeden anderen Staates wahrnehmen.

#### **TEIL 2: GERICHTSBARKEIT, ZULÄSSIGKEIT UND ANWENDBARES RECHT**

#### **Artikel 5** **Der Gerichtsbarkeit des Gerichtshofs unterliegende Verbrechen**

(1) Die Gerichtsbarkeit des Gerichtshofs ist auf die schwersten Verbrechen beschränkt, welche die internationale Gemeinschaft als Ganzes berühren. Die Gerichtsbarkeit des Gerichtshofs erstreckt sich in Übereinstimmung mit diesem Statut auf folgende Verbrechen:

- a) das Verbrechen des Völkermords;
- b) Verbrechen gegen die Menschlichkeit;
- c) Kriegsverbrechen;
- d) das Verbrechen der Aggression.

(2) Der Gerichtshof übt die Gerichtsbarkeit über das Verbrechen der Aggression aus, sobald in Übereinstimmung mit den Artikeln 121 und 123 eine Bestimmung angenommen worden ist, die das Verbrechen definiert und die Bedingungen für die Ausübung der Gerichtsbarkeit im Hinblick auf dieses Verbrechen festlegt. Diese Bestimmung muß mit den einschlägigen Bestimmungen der Charta der Vereinten Nationen vereinbar sein.

#### **Artikel 6** **Völkermord**

Im Sinne dieses Statuts bedeutet „Völkermord“ jede der folgenden Handlungen, die in der Absicht begangen wird, eine nationale, ethnische, rassische oder religiöse Gruppe als solche ganz oder teilweise zu zerstören:

- a) Tötung von Mitgliedern der Gruppe;
- b) Verursachung von schwerem körperlichem oder seelischem Schaden an Mitgliedern der Gruppe;
- c) vorsätzliche Auferlegung von Lebensbedingungen für die Gruppe, die geeignet sind, ihre körperliche Zerstörung ganz oder teilweise herbeizuführen;
- d) Verhängung von Maßnahmen, die auf die Geburtenverhinderung innerhalb der Gruppe gerichtet sind;

- e) gewaltsame Überführung von Kindern der Gruppe in eine andere Gruppe.

#### **Artikel 7** **Verbrechen gegen die Menschlichkeit**

(1) Im Sinne dieses Statuts bedeutet „Verbrechen gegen die Menschlichkeit“ jede der folgenden Handlungen, die im Rahmen eines ausgedehnten oder systematischen Angriffs gegen die Zivilbevölkerung und in Kenntnis des Angriffs begangen wird:

- a) vorsätzliche Tötung;
- b) Ausrottung;
- c) Versklavung;
- d) Vertreibung oder zwangsweise Überführung der Bevölkerung;
- e) Freiheitsentzug oder sonstige schwerwiegende Beraubung der körperlichen Freiheit unter Verstoß gegen die Grundregeln des Völkerrechts;
- f) Folter;
- g) Vergewaltigung, sexuelle Sklaverei, Nötigung zur Prostitution, erzwungene Schwangerschaft, Zwangssterilisation oder jede andere Form sexueller Gewalt von vergleichbarer Schwere;
- h) Verfolgung einer identifizierbaren Gruppe oder Gemeinschaft aus politischen, rassischen, nationalen, ethnischen, kulturellen oder religiösen Gründen, Gründen des Geschlechts im Sinne des Absatzes 3 oder aus anderen nach dem Völkerrecht universell als unzulässig anerkannten Gründen im Zusammenhang mit einer in diesem Absatz genannten Handlung oder einem der Gerichtsbarkeit des Gerichtshofs unterliegenden Verbrechen;
  - i) zwangsweises Verschwindenlassen von Personen;
  - j) das Verbrechen der Apartheid;
  - k) andere unmenschliche Handlungen ähnlicher Art, mit denen vorsätzlich große Leiden oder eine schwere Beeinträchtigung der körperlichen Unversehrtheit oder der geistigen oder körperlichen Gesundheit verursacht werden.

(2) Im Sinne des Absatzes 1

- a) bedeutet „Angriff gegen die Zivilbevölkerung“ eine Verhaltensweise, die mit der mehrfachen Begehung der in Absatz 1 genannten Handlungen gegen eine Zivilbevölkerung verbunden ist, in Ausführung oder zur Unterstützung der Politik eines Staates oder einer Organisation, die einen solchen Angriff zum Ziel hat;
- b) umfaßt „Ausrottung“ die vorsätzliche Auferlegung von Lebensbedingungen – unter anderem das Vorenthalten des Zugangs zu Nahrungsmitteln und Medika-

- menten – , die geeignet sind, die Vernichtung eines Teiles der Bevölkerung herbeizuführen;
- c) bedeutet „Versklavung“ die Ausübung aller oder einzelner mit einem Eigentumsrecht an einer Person verbundenen Befugnisse und umfasst die Ausübung dieser Befugnisse im Rahmen des Handels mit Menschen, insbesondere mit Frauen und Kindern;
- d) bedeutet „Vertreibung oder zwangsweise Überführung der Bevölkerung“ die erzwungene, völkerrechtlich unzulässige Verbringung der betroffenen Personen durch Ausweisung oder andere Zwangsmaßnahmen aus dem Gebiet, in dem sie sich rechtmäßig aufhalten;
- e) bedeutet „Folter“, dass einer im Gewahrsam oder unter der Kontrolle des Beschuldigten befindlichen Person vorsätzlich große körperliche oder seelische Schmerzen oder Leiden zugefügt werden; Folter umfasst jedoch nicht Schmerzen oder Leiden, die sich lediglich aus gesetzlich zulässigen Sanktionen ergeben, dazu gehören oder damit verbunden sind;
- f) bedeutet „erzwungene Schwangerschaft“ die rechtswidrige Gefangenhaltung einer zwangsweise geschwängerten Frau in der Absicht, die ethnische Zusammensetzung einer Bevölkerung zu beeinflussen oder andere schwere Verstöße gegen das Völkerrecht zu begehen. Diese Begriffsbestimmung ist nicht so auszulegen, als berühre sie innerstaatliche Gesetze in Bezug auf Schwangerschaft;
- g) bedeutet „Verfolgung“ den völkerrechtswidrigen, vorsätzlichen und schwerwiegenden Entzug von Grundrechten wegen der Identität einer Gruppe oder Gemeinschaft;
- h) bedeutet „Verbrechen der Apartheid“ unmenschliche Handlungen ähnlicher Art wie die in Absatz 1 genannten, die von einer rassistischen Gruppe im Zusammenhang mit einem institutionalisierten Regime der systematischen Unterdrückung und Beherrschung einer oder mehrerer anderer rassistischer Gruppen in der Absicht begangen werden, dieses Regime aufrechtzuerhalten;
- i) bedeutet „zwangsweises Verschwindenlassen von Personen“ die Festnahme, den Entzug der Freiheit oder die Entführung von Personen durch einen Staat oder eine politische Organisation oder mit Ermächtigung, Unterstützung oder Duldung des Staates oder der Organisation, gefolgt von der Weigerung, diese Freiheitsberaubung anzuerkennen oder Auskunft über das Schicksal oder den Verbleib dieser Personen zu erteilen, in der Absicht, sie für längere Zeit dem Schutz des Gesetzes zu entziehen.
- (3) Im Sinne dieses Statuts bezieht sich der Ausdruck „Geschlecht“ auf beide Geschlechter, das männliche und das weibliche, im gesellschaftlichen Zusammenhang. Er hat keine andere als die vorgenannte Bedeutung.

### **Artikel 8 Kriegsverbrechen**

(1) Der Gerichtshof hat Gerichtsbarkeit in Bezug auf Kriegsverbrechen, insbesondere wenn diese als Teil eines Planes oder einer Politik oder als Teil der Begehung solcher Verbrechen in großem Umfang verübt werden.

(2) Im Sinne dieses Statuts bedeutet „Kriegsverbrechen“

- a) schwere Verletzungen der Genfer Abkommen vom 12. August 1949, nämlich jede der folgenden Handlungen gegen die nach dem jeweiligen Genfer Abkommen geschützten Personen oder Güter:
- i) vorsätzliche Tötung;
  - ii) Folter oder unmenschliche Behandlung einschließlich biologischer Versuche;
  - iii) vorsätzliche Verursachung großer Leiden oder schwere Beeinträchtigung der körperlichen Unversehrtheit oder der Gesundheit;
  - iv) Zerstörung und Aneignung von Eigentum in großem Ausmaß, die durch militärische Erfordernisse nicht gerechtfertigt sind und rechtswidrig und willkürlich vorgenommen werden;
  - v) Nötigung eines Kriegsgefangenen oder einer anderen geschützten Person zur Dienstleistung in den Streitkräften einer feindlichen Macht;
  - vi) vorsätzlicher Entzug des Rechts eines Kriegsgefangenen oder einer anderen geschützten Person auf ein unparteiisches ordentliches Gerichtsverfahren;
  - vii) rechtswidrige Vertreibung oder Überführung oder rechtswidrige Gefangenhaltung;
  - viii) Geiselnahme;
- b) andere schwere Verstöße gegen die innerhalb des feststehenden Rahmens des Völkerrechts im internationalen bewaffneten Konflikt anwendbaren Gesetze und Gebräuche, nämlich jede der folgenden Handlungen:
- i) vorsätzliche Angriffe auf die Zivilbevölkerung als solche oder auf einzelne Zivilpersonen, die an den Feindseligkeiten nicht unmittelbar teilnehmen;
  - ii) vorsätzliche Angriffe auf zivile Objekte, das heißt auf Objekte, die nicht militärische Ziele sind;
  - iii) vorsätzliche Angriffe auf Personal, Einrichtungen, Material, Einheiten oder Fahrzeuge, die an einer humanitären Hilfsmission oder friedenserhaltenden Mission in Übereinstimmung mit der Charta der Vereinten Nationen beteiligt sind, solange sie

- Anspruch auf den Schutz haben, der Zivilpersonen oder zivilen Objekten nach dem internationalen Recht des bewaffneten Konflikts gewährt wird;
- iv) vorsätzliches Führen eines Angriffs in der Kenntnis, dass dieser auch Verluste an Menschenleben, die Verwundung von Zivilpersonen, die Beschädigung ziviler Objekte oder weitreichende, langfristige und schwere Schäden an der natürlichen Umwelt verursachen wird, die eindeutig in keinem Verhältnis zu dem insgesamt erwarteten konkreten und unmittelbaren militärischen Vorteil stehen;
  - v) der Angriff auf unverteidigte Städte, Dörfer, Wohnstätten oder Gebäude, die nicht militärische Ziele sind, oder deren Beschießung, gleichviel mit welchen Mitteln;
  - vi) die Tötung oder Verwundung eines die Waffen streckenden oder wehrlosen Kombattanten, der sich auf Gnade oder Ungnade ergeben hat;
  - vii) der Missbrauch der Parlamentärflagge, der Flagge oder der militärischen Abzeichen oder der Uniform des Feindes oder der Vereinten Nationen sowie der Schutzzeichen der Genfer Abkommen, wodurch Tod oder schwere Verletzungen verursacht werden;
  - viii) die unmittelbare oder mittelbare Überführung durch die Besatzungsmacht eines Teiles ihrer eigenen Zivilbevölkerung in das von ihr besetzte Gebiet oder die Vertreibung oder Überführung der Gesamtheit oder eines Teiles der Bevölkerung des besetzten Gebiets innerhalb desselben oder aus diesem Gebiet;
  - ix) vorsätzliche Angriffe auf Gebäude, die dem Gottesdienst, der Erziehung, der Kunst, der Wissenschaft oder der Wohltätigkeit gewidmet sind, auf geschichtliche Denkmäler, Krankenhäuser und Sammelplätze für Kranke und Verwundete, sofern es nicht militärische Ziele sind;
  - x) die körperliche Verstümmelung von Personen, die sich in der Gewalt einer gegnerischen Partei befinden, oder die Vornahme medizinischer oder wissenschaftlicher Versuche jeder Art an diesen Personen, die nicht durch deren ärztliche, zahnärztliche oder Krankenhausbehandlung gerechtfertigt sind oder in ihrem Interesse durchgeführt werden und die zu ihrem Tod führen oder ihre Gesundheit ernsthaft gefährden;
  - xi) die meuchlerische Tötung oder Verwundung von Angehörigen des feindlichen Volkes oder Heeres;
  - xii) die Erklärung, dass kein Pardon gegeben wird
  - xiii) die Zerstörung oder Beschlagnahme gegnerischen Eigentums, sofern dieser nicht durch die Erfordernisse des Konflikts zwingend geboten ist;
  - xiv) die Erklärung, dass Rechte und Forderungen der Gegenpartei aufgehoben, zeitweilig ausgesetzt oder vor Gericht nicht einklagbar sind;
  - xv) der Zwang gegen Angehörige der Gegenpartei, an den Kriegshandlungen gegen ihr eigenes Land teilzunehmen, selbst wenn sie bereits vor Ausbruch des Krieges im Dienst des Kriegführenden standen;
  - xvi) die Plünderung einer Stadt oder Ansiedlung, selbst wenn sie im Sturm genommen wurde;
  - xvii) die Verwendung von Gift oder vergifteten Waffen;
  - xviii) die Verwendung erstickender, giftiger oder gleichartiger Gase sowie aller ähnlichen Flüssigkeiten, Stoffe oder Vorrichtungen;
  - xix) die Verwendung von Geschossen, die sich im Körper des Menschen leicht ausdehnen oder flachdrücken, beispielsweise Geschosse mit einem harten Mantel, der den Kern nicht ganz umschließt oder mit Einschnitten versehen ist;
  - xx) die Verwendung von Waffen, Geschossen, Stoffen und Methoden der Kriegführung, die geeignet sind, überflüssige Verletzungen oder unnötige Leiden zu verursachen, oder die unter Verstoß gegen das internationale Recht des bewaffneten Konflikts ihrer Natur nach unterschiedslos wirken, vorausgesetzt, dass diese Waffen, Geschosse, Stoffe und Methoden der Kriegführung Gegenstand eines umfassenden Verbots und aufgrund einer Änderung entsprechend den einschlägigen Bestimmungen in den Artikeln 121 und 123 in einer Anlage dieses Statuts enthalten sind;
  - xxi) die Beeinträchtigung der persönlichen Würde, insbesondere eine entwürdigende und erniedrigende Behandlung;
  - xxii) Vergewaltigung, sexuelle Sklaverei, Nötigung zur Prostitution, erzwungene Schwangerschaft im Sinne des Artikels 7 Absatz 2 Buchstabe f, Zwangssterilisation oder jede andere Form sexueller Gewalt, die ebenfalls eine schwere Verletzung der Genfer Abkommen darstellt;
  - xxiii) die Benutzung der Anwesenheit einer Zivilperson oder einer anderen geschützten Person, um Kampfhandlungen von gewissen Punkten, Gebieten oder Streitkräften fernzuhalten;
  - xxiv) vorsätzliche Angriffe auf Gebäude, Material, Sanitätseinheiten, Sanitätstransportmittel und Personal, die in Übereinstimmung mit dem Völkerrecht mit den Schutzzeichen der Genfer Abkommen versehen sind;
  - xxv) das vorsätzliche Aushungern von Zivilpersonen als Methode der Kriegführung durch das Vorenthalten der für sie lebensnotwendigen Gegenstände, einschließlich der vorsätzlichen Behinderung von Hilfslieferungen, wie sie nach den Genfer Abkommen vorgesehen sind;
  - xxvi) die Zwangsverpflichtung oder Eingliederung von Kindern unter fünfzehn Jahren in die nationalen

- Streitkräfte oder ihre Verwendung zur aktiven Teilnahme an Feindseligkeiten;
- c) im Fall eines bewaffneten Konflikts, der keinen internationalen Charakter hat, schwere Verstöße gegen den gemeinsamen Artikel 3 der vier Genfer Abkommen vom 12. August 1949, nämlich die Verübung jeder der folgenden Handlungen gegen Personen, die nicht unmittelbar an den Feindseligkeiten teilnehmen, einschließlich der Angehörigen der Streitkräfte, welche die Waffen gestreckt haben, und der Personen, die durch Krankheit, Verwundung, Gefangennahme oder eine andere Ursache außer Gefecht befindlich sind:
- i) Angriffe auf Leib und Leben, insbesondere vorsätzliche Tötung jeder Art, Verstümmelung, grausame Behandlung und Folter;
- ii) die Beeinträchtigung der persönlichen Würde, insbesondere entwürdigende und erniedrigende Behandlung;
- iii) Geiselnahme;
- iv) Verurteilungen und Hinrichtungen ohne vorhergehendes Urteil eines ordentlich bestellten Gerichts, das die allgemein als unerlässlich anerkannten Rechtsgarantien bietet;
- d) Absatz 2 Buchstabe c findet Anwendung auf bewaffnete Konflikte, die keinen internationalen Charakter haben, und somit nicht auf Fälle innerer Unruhen und Spannungen wie Tumulte, vereinzelt auftretende Gewalttaten oder andere ähnliche Handlungen;
- e) andere schwere Verstöße gegen die innerhalb des feststehenden Rahmens des Völkerrechts anwendbaren Gesetze und Gebräuche im bewaffneten Konflikt, der keinen internationalen Charakter hat, nämlich jede der folgenden Handlungen:
- i) vorsätzliche Angriffe auf die Zivilbevölkerung als solche oder auf einzelne Zivilpersonen, die an den Feindseligkeiten nicht unmittelbar teilnehmen;
- ii) vorsätzliche Angriffe auf Gebäude, Material, Sanitätseinheiten, Sanitätstransportmittel und Personal, die in Übereinstimmung mit dem Völkerrecht mit den Schutzzeichen der Genfer Abkommen versehen sind;
- iii) vorsätzliche Angriffe auf Personal, Einrichtungen, Material, Einheiten oder Fahrzeuge, die an einer humanitären Hilfsmission oder friedenserhaltenden Mission in Übereinstimmung mit der Charta der Vereinten Nationen beteiligt sind, solange sie Anspruch auf den Schutz haben, der Zivilpersonen oder zivilen Objekten nach dem internationalen Recht des bewaffneten Konflikts gewährt wird;
- iv) vorsätzliche Angriffe auf Gebäude, die dem Gottesdienst, der Erziehung, der Kunst, der Wissenschaft oder der Wohltätigkeit gewidmet sind, auf geschichtliche Denkmäler, Krankenhäuser und Sammelplätze für Kranke und Verwundete, sofern es nicht militärische Ziele sind;
- v) die Plünderung einer Stadt oder Ansiedlung, selbst wenn sie im Sturm genommen wurde;
- vi) Vergewaltigung, sexuelle Sklaverei, Nötigung zur Prostitution, erzwungene Schwangerschaft im Sinne des Artikels 7 Absatz 2 Buchstabe f, Zwangssterilisation und jede andere Form sexueller Gewalt, die ebenfalls einen schweren Verstoß gegen den gemeinsamen Artikel 3 der vier Genfer Abkommen darstellt;
- vii) die Zwangsverpflichtung oder Eingliederung von Kindern unter fünfzehn Jahren in Streitkräfte oder bewaffnete Gruppen oder ihre Verwendung zur aktiven Teilnahme an Feindseligkeiten;
- viii) die Anordnung der Verlegung der Zivilbevölkerung aus Gründen im Zusammenhang mit dem Konflikt, sofern dies nicht im Hinblick auf die Sicherheit der betreffenden Zivilpersonen oder aus zwingenden militärischen Gründen geboten ist;
- ix) die meuchlerische Tötung oder Verwundung eines gegnerischen Kombattanten;
- x) die Erklärung, dass kein Pardon gegeben wird;
- xi) die körperliche Verstümmelung von Personen, die sich in der Gewalt einer anderen Konfliktpartei befinden, oder die Vornahme medizinischer oder wissenschaftlicher Versuche jeder Art an diesen Personen, die nicht durch deren ärztliche, zahnärztliche oder Krankenhausbehandlung gerechtfertigt sind oder in ihrem Interesse durchgeführt werden und die zu ihrem Tod führen oder ihre Gesundheit ernsthaft gefährden;
- xii) die Zerstörung oder Beschlagnahme gegnerischen Eigentums, sofern diese nicht durch die Erfordernisse des Konflikts zwingend geboten ist;
- f) Absatz 2 Buchstabe e findet Anwendung auf bewaffnete Konflikte, die keinen internationalen Charakter haben, und somit nicht auf Fälle innerer Unruhen und Spannungen wie Tumulte, vereinzelt auftretende Gewalttaten oder andere ähnliche Handlungen. Er findet Anwendung auf bewaffnete Konflikte, die im Hoheitsgebiet eines Staates stattfinden, wenn zwischen den staatlichen Behörden und organisierten bewaffneten Gruppen oder zwischen solchen Gruppen ein lang anhaltender bewaffneter Konflikt besteht.
- (3) Absatz 2 Buchstaben c und e berührt nicht die Verantwortung einer Regierung, die öffentliche Ordnung im Staat aufrechtzuerhalten oder wiederherzustellen oder die Einheit und territoriale Unversehrtheit des Staates mit allen rechtmäßigen Mitteln zu verteidigen.

**Rede des Bundesministers des Auswärtigen und Vorsitzenden des Rates der Europäischen Union Joseph Fischer anlässlich der 55. Sitzung der MRK, Genf am 23. März 1999**

*Ich habe die Ehre, heute im Namen der Europäischen Union zu Ihnen zu sprechen.*

*Die Menschenrechtskommission hat sich in diesem Jahr viel vorgenommen. Und das ist auch dringend notwendig, denn 50 Jahre nach der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte klaffen Anspruch und Wirklichkeit leider noch immer weit auseinander. Zwar gibt es ermutigende Fortschritte: Heute leben mehr Menschen als je zuvor in demokratischen Systemen und das allgemeine Bewusstsein für die Bedeutung der Menschenrechte ist gewachsen; hierzu haben die Arbeit der Menschenrechtskommission, aber auch die zahlreichen in diesem Bereich tätigen Nichtregierungsorganisationen in hohem Maße beigetragen.*

*Dennoch muss in aller Deutlichkeit festgestellt werden: Die Durchsetzung und Beachtung der Menschenrechte auf unserer Welt bleibt völlig unzureichend. Verletzungen elementarer Menschenrechte sind leider in vielen Ländern an der Tagesordnung. Nach Angaben von amnesty international gibt es in 55 Ländern noch staatlich verordnete Morde und in 87 Ländern politische Gefangene. In vielen Staaten werden grundlegende Rechte der Frauen verletzt, die elementarsten Ansprüche der Armen ignoriert und Kinder als Kindersoldaten missbraucht. In Kriegen und Konflikten sterben vor allem Kinder, Frauen, alte Menschen und Flüchtlinge. In einigen Teilen Zentralafrikas und Asiens ist es in jüngerer Zeit zu enthemmter, brutaler Gewalt gegen die Zivilbevölkerung gekommen, die für uns alle unfassbar ist.*

*Europa bildet leider keine Ausnahme. Das barbarische Massaker von Racak im Kosovo ist in dem unabhängigen Untersuchungsbericht zu Recht als Verbrechen gegen die Menschlichkeit bezeichnet worden. Gegenwärtig steht die Lage im Kosovo auf Messers Schneide zwischen Krieg und Frieden. Nachdem die Kosovo-Albaner das von der Kontaktgruppe vorgelegte Friedensabkommen unterzeichnet haben, kommt nun alles auf Belgrad an. Ich appelliere von hier aus noch einmal an die jugoslawische Regierung: Unterzeichnen Sie den Friedensplan! Es ist noch nicht zu spät. Noch können Sie verhindern, dass Ihr Land und die in ihm lebenden Menschen in eine Konfrontation gestürzt werden!*

*Eines aber, etwas sehr Wesentliches, hat sich in den letzten Jahren verändert: die Bedeutung der Menschenrechte in der Außenpolitik hat zugenommen, und zwar aus zwei Gründen:*

*1. Kriege und Konflikte entstehen heute weniger aufgrund von zwischen-, sondern aufgrund von innerstaatlichen Spannungen, und dies steht häufig in engem Zusammenhang mit der Unterdrückung von Menschen- und Minderheitenrechten, Rassismus und Fremdenfeindlichkeit, aber auch wirtschaftlicher Ausbeutung. Aufgrund dieser Veränderung der Konfliktursachen wird der einzelne Mensch und seine Rechte künftig neben den Rechten der Staaten mehr und mehr ins Zentrum des Sicherheitsbegriffs der internationalen Staatengemeinschaft rücken.*

*Wir wissen seit langem, dass zwischen Frieden, Demokratie und Menschenrechten ein elementarer Zusammenhang besteht. Es ist historisch nicht zu bestreiten, dass Demokratien mit ausgeprägten zivilgesellschaftlichen Strukturen kaum jemals Krieg gegeneinander führen. Die Förderung von Demokratie und Menschenrechten ist deshalb die beste Prävention für den Frieden, nicht nur in Europa, sondern in allen Teilen der Welt.*

*2. Wirtschaftlicher Erfolg ist auf Dauer ohne Einhaltung der Menschenrechte und ohne die Garantien des Rechts- und Verfassungsstaates nicht zu haben. Dies ist die zentrale Lektion aus der Asienkrise im vergangenen Jahr. Freiheit der Wirtschaft setzt Freiheit des Individuums und Freiheit des Individuums die Einhaltung und verfassungsrechtliche Garantie der Menschenrechte voraus.*

*Der Versuch ärmerer Länder, wirtschaftlich aufzuschließen unter Inkaufnahme der Unterdrückung von Demokratie und Menschenrechten kann und wird nicht erfolgreich sein. Wo die Menschenrechte nicht geachtet werden, drohen nicht nur Unfrieden, sondern auch wirtschaftlich-sozialer Abstieg. Und wo sich die Friedens- und Entwicklungsspirale nach unten dreht, geht es auch mit den Menschenrechten bergab. Der indische Nobelpreisträger für Wirtschaft, Professor Amartya Sen, hat nachgewiesen, dass Hungersnöte in Demokratien viel seltener auftreten als in Diktaturen, und zwar weil Regierungen, die einer demokratischen Rechenschaft unterliegen, in aller Regel besser für das Wohl ihrer Bevölkerung sorgen. Eine „gute Regierungsführung“ (good governance), beruhend auf den Menschenrechten, Gewaltenteilung und einem funktionierenden demokratischen Rechts- und Verfassungsgefüge, ist deshalb auch für die wirtschaftliche Entwicklung von zentraler Bedeutung. Die Debatte um das Recht auf Entwicklung hat unseren Blick für diese Zusammenhänge geschärft. Wir sollten zu diesem Recht auf dieser Kommissionssitzung wieder gemeinsame Antworten finden.*

*Aus moralisch-ethischen wie aus den genannten politischen Gründen kommt der Durchsetzung der Menschenrechte in einer sich globalisierenden Welt des 21. Jahrhunderts ganz entscheidende Bedeutung zu. Es muss in den kommenden sechs Wochen unser Ziel sein,*

für die Menschen möglichst konkrete und praktische Ergebnisse zu erzielen.

Menschenrechte sind in unserer vernetzten, immer enger zusammenrückenden Welt keine innere Angelegenheit und keine kulturelle Besonderheit mehr. Es geht heute darum, die allgemein anerkannte Universalität der Menschenrechte weiter zu stärken. Die Verabschiedung des Statuts des Internationalen Strafgerichtshofs, mit dem schwerste Menschenrechtsverletzungen künftig universell strafbar werden, war ein ganz wichtiger Schritt nach vorn. Ich rufe alle Staaten auf, das Statut von Rom zu unterzeichnen und zügig zu ratifizieren, damit der Gerichtshof schnellstmöglich seine Arbeit aufnehmen kann. Es ist von zentraler Bedeutung, dass sich Diktatoren und Völkermörder in unserer Welt nie wieder darauf verlassen dürfen, dass sie nicht zur Rechenschaft gezogen werden. Ihre Opfer haben einen Anspruch auf Gerechtigkeit!

Lassen Sie mich an dieser Stelle die Überzeugung der Europäischen Union zum Ausdruck bringen, dass Staaten, deren Justiz tötet, ihrer gesellschaftlichen Vorbildfunktion nicht gerecht werden. Die Todesstrafe ist nach europäischer Auffassung weder ethisch noch juristisch zu rechtfertigen und sie hat sich auch nicht als taugliches Mittel der Verbrechensbekämpfung erwiesen. Die EU wird deshalb in diesem Jahr erstmals eine gemeinsame Resolution zur Todesstrafe einbringen, mit der wir auf jeden Fall erreichen wollen, dass es keine Hinrichtungen Minderjähriger und Geisteskranker, keine Vollstreckungen vor Abschluss laufender Verfahren und keine Auslieferungen an Länder, die die Todesstrafe praktizieren, mehr geben wird.

Besondere Priorität muss künftig den Frauenrechten zukommen. Von einer tatsächlichen Gleichberechtigung ist unsere Welt leider noch sehr weit entfernt. In vielen Ländern sind Frauen auch heute noch weitgehend rechtlos und Opfer von Diskriminierung und Gewalt. Die fast völlige Entrechtung der Frauen in den von den Taliban-Milizen kontrollierten Gebieten in Afghanistan ist unerträglich. Menschenunwürdig ist auch der in einigen Ländern noch praktizierte Handel mit Frauen und Mädchen sowie die abscheuliche Praxis der Genitalverstümmelung, sie muss in allen Gesellschaften gesetzlich verboten werden. Die Berufung auf kulturelle Traditionen darf das Menschenrecht auf körperliche Unversehrtheit nicht einschränken.

Vor wenigen Tagen ist es gelungen, in der VN-Frauenrechtskommission das Zusatzprotokoll zum VN-Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau zu verabschieden. Damit werden Frauen auf internationaler Ebene weitgehende Beschwerderechte eingeräumt – ein wichtiger Schritt nach vorn. Wir hoffen,

dass es rasch zu den erforderlichen zehn Ratifikationen kommt, damit das Zusatzprotokoll in Kraft treten kann.

Auch eine Stärkung der Kinderrechte ist dringend geboten. Der Einsatz von Kindersoldaten muss weltweit geächtet werden ebenso wie die scheußlichen Verbrechen des Kinderhandels und der Kinderprostitution. Die Arbeiten an den entsprechenden Zusatzprotokollen müssen endlich Ergebnisse zeigen.

Die Europäische Union wird als globaler politischer Akteur der gewachsenen Bedeutung der Menschenrechte durch eine engagiertere Menschenrechtspolitik Rechnung tragen. Sie will bereits in diesem Jahr erstmals einen eigenen Menschenrechtsbericht erstellen, der die Transparenz der EU-Menschenrechtspolitik erhöhen und sowohl themen- als auch länderbezogene Fragen behandeln soll.

Auch in ihrem Innern wird sich die EU vermehrt für die Achtung der Menschenrechte einsetzen. Die EU ist eine Wertegemeinschaft und dies wird mit dem bevorstehenden Inkrafttreten des Amsterdamer Vertrags noch deutlicher werden. Menschenrechte, Demokratie und Rechtsstaat sind darin ausdrücklich als Mitgliedschaftsvoraussetzungen genannt und bei ihrer Nichtbeachtung droht eine Einschränkung der Mitgliedschaftsrechte. Die EU hat in Wien eine Europäische Stelle zur Beobachtung von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit eingerichtet und prüft darüber hinaus die Ausarbeitung einer europäischen Grundrechtecharta zur Stärkung der Rechte ihrer Bürger.

Für Europa ist es eine elementare Erfahrung, wie wichtig die Arbeit von Menschenrechtsgruppen im ehemaligen Warschauer Pakt und wie entscheidend der Korb III der Helsinki-Vereinbarung für das Ende der kommunistischen Diktatur in der ehemaligen Sowjetunion und in Osteuropa war. Diese Parallelität von politischem Dialog, wirtschaftlicher Öffnung und dem Eintreten für die Menschenrechte ist für Europa ein Vermächtnis, das die Menschenrechtspolitik auch in anderen Weltgegenden bestimmen wird. In diesem Sinne werden wir nicht müde werden, Demokraten und Menschenrechtler überall dort, wo sie unterdrückt werden, zu unterstützen.

Es ist unverkennbar, dass sich nicht nur die wirtschaftliche Lage, sondern auch die Rechtssicherheit und die persönlichen Freiräume für viele Chinesen verbessert haben. Dennoch entspricht die allgemeine Menschenrechtssituation in China wie etwa die im internationalen Maßstab beispiellos häufige Verhängung der Todesstrafe oder die Praxis der Administrativhaft noch immer nicht den international anerkannten Standards. China hat bereits einen großen Modernisierungsschub hinter sich gebracht. Uns sind die spezifischen Probleme und sozialen Spannungen, die sich daraus ergeben, bewusst. Wir sind allerdings der Auffassung, dass allein die Gewährung von demokrati-

schen Rechten eine tragfähige Grundlage für eine nachhaltige Entwicklung darstellt und keinesfalls deren Unterdrückung. Den engen Zusammenhang zwischen Menschenrechten und nachhaltiger Entwicklung hat gerade auch die Asienkrise im vergangenen Jahr gezeigt.

Das Vorgehen gegen politische Dissidenten in China hat den europäisch-chinesischen Dialog über Menschenrechte erheblich belastet. Ungerechtfertigte und sehr hohe Gefängnisstrafen für Bürgerrechtler sind für uns inakzeptabel, zumal diese Bürgerrechtler lediglich von den Rechten Gebrauch gemacht haben, die ihnen in der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte und in dem von China im vergangenen Jahr unterzeichneten Pakt über bürgerliche und politische Rechte garantiert werden, nämlich der Meinungs- und Versammlungsfreiheit sowie dem Recht, Vereinigungen zu bilden und an der Gestaltung der öffentlichen Angelegenheiten unmittelbar teilzunehmen. Sehr besorgt sind wir ebenfalls über die Lage der Minderheiten, vor allem über die Situation in Tibet.

Die EU fordert die chinesische Regierung deshalb nachdrücklich auf, sicherzustellen, dass den Fortschritten im internationalen Bereich Fortschritte in der konkreten Menschenrechtssituation und bei der Beachtung von Demokratie und Rechtsstaatlichkeit folgen. Eine möglichst rasche Ratifizierung und Umsetzung der beiden Pakte ist ein wichtiges Signal, dass China bereit ist, grundlegende menschenrechtliche Prinzipien im eigenen Land zu verwirklichen. Die EU ist bereit, mit China einen wirksameren und gezielteren Menschenrechtsdialog zu führen und ihr Kooperationsprogramm fortzuführen, um diesen Prozess zu unterstützen.

Präventive Menschenrechtspolitik ist eine Querschnittsaufgabe, bei der außen-, entwicklungs-, umwelt- und rechtspolitische Instrumente miteinander verzahnt werden müssen. Das zur Verfügung stehende Instrumentarium muss in seiner ganzen Breite genutzt werden. Ich möchte an dieser Stelle ausdrücklich die Unterstützung der EU für die Bemühungen der Menschenrechtshochkommissarin Mary Robinson, den Menschenrechten durch das gesamte VN-System hinweg die ihnen gebührende Beachtung zu verleihen, unterstreichen. Ihre Feldpräsenzen, die zum Aufbau demokratischer und rechtsstaatlicher Justiz- und Verwaltungsstrukturen beitragen, und das Programm Beratende Dienste und Technische Zusammenarbeit leisten einen wesentlichen Beitrag zur präventiven Menschen-

rechtspolitik. Die EU unterstützt diese Tätigkeiten deshalb mit großem Nachdruck, materiell und ideell.

Ein breiter Ansatz ist auch bei den menschenrechtlich tätigen Akteuren geboten. Öffentliches Anprangern, praktische Projektarbeit und beharrliches Lobbying durch die vielen Menschenrechts-NROen sind in zahllosen Fällen für die konkrete Verbesserung der Lebensbedingungen von Menschen ausschlaggebend gewesen. Für dieses beispiellose Engagement gehört den NROen unser aller Dank und unsere Anerkennung. Die EU ist bereit, ihrem Dialog mit den privaten Menschenrechtsorganisationen eine noch festere Basis zu geben.

Für die Zukunft wird es aber wichtig sein, dass auch andere zivilgesellschaftliche Akteure, vor allem auch die Wirtschaftsunternehmen, in zunehmendem Maße den Zusammenhang zwischen Menschenrechten und einer rentierlichen, nachhaltigen Entwicklung erkennen und einen eigenen Beitrag zum Schutz der Menschenrechte leisten. Es ist gut, dass dieser Prozess begonnen hat, aber er steht noch ganz am Anfang. Wirtschaftsunternehmen setzen heute als mächtige global players auch im Menschenrechtsbereich Standards, die auf die Nationalstaaten zurückwirken. Generalsekretär Kofi Annan hat im Februar in Davos zu Recht zu gemeinsamen Anstrengungen von Politik und Wirtschaft für die Menschenrechte, die Humanität am Arbeitsplatz und die Bewahrung der Umwelt aufgerufen.

Menschenrechtspolitik ist kein „weiches Thema“ für weltfremde Moralisten, Menschenrechtspolitik ist heute harte Realpolitik. Die Einhaltung der Menschenrechte ist im Zeitalter der Globalisierung die beste Grundlage, die es für Frieden und nachhaltige Entwicklung gibt. Es hat deshalb nichts mit Einmischung oder westlicher Arroganz zu tun, wenn wir Europäer immer wieder darauf hinweisen, dass die Unterdrückung von Menschenrechten nicht zu akzeptieren ist und dass wir die Entwicklung von Frieden, Demokratie und zivilgesellschaftlichen Strukturen weltweit fördern werden. Es geht uns dabei in keiner Weise darum, anderen unsere Werte aufzuoktroieren, sondern darum, die Durchsetzung international verbriefteter Menschenrechts-Normen weltweit zu verbessern. Auf dieses gemeinsame Ziel müssen wir uns in kommenden Wochen mit allen Kräften konzentrieren.

## Personalausstattung von AA, BMJ und BMZ im Menschenrechtsbereich\*

Die nachstehend genannte Personalausstattung bezieht sich auf diejenigen Arbeitseinheiten, in den Ressorts der Bundesregierung, die sich ausschließlich mit Menschenrechtsfragen beschäftigen oder Querschnittsaufgaben im Menschenrechtsbereich erfüllen. Daneben ist eine Vielzahl weiterer Arbeitseinheiten in verschiedenen Ministerien mit länderspezifischen oder einzelnen thematischen Fragen mit Menschenrechtsbezug befasst.

### 1) Auswärtiges Amt

A) **Beauftragter für Menschenrechte und Humanitäre Hilfe**, seit 1998  
(1 Persönlicher Referent)

#### B) Arbeitsstab Menschenrechte

	Referatsleiter	Referent	Sachbearbeiter
1996	1	6	1
1997	1	6	1
1998	1	6	1
1999	1	6	1

### 2) Bundesministerium der Justiz

Arbeitsbereich IV M

	Leiter	Referatsleiter	Referent	Sachbearbeiter	Bürosachbearbeiter
1996	1	1	1	1	1
1997	1	1	1	1	1
1998	1	1	1	1	1
1999	1	1	1	1	1

### 3) Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung

Arbeitsbereiche 304, 406

	Referatsleiter	Referent	Sachbearbeiter
1996	2/3	1	½
1997	2/3	1	½
1998	2/3	1	½
1999	1	1	1

\* Alle Bezeichnungen geschlechtsneutral

## Ausgewählte Internet- und E-mail-Adressen und Informationsstellen für die Vereinten Nationen/Menschenrechte in Deutschland

- **Vereinte Nationen (VN):**

Hochkommissarin der VN für Menschenrechte/United Nations High Commissioner for Human Rights (UNHCHR): <http://www.unhchr.ch>

Dokumentation der Menschenrechtspakte der VN: <http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf>

Menschenrechtsberichte, Resolutionen: <http://www.unhchr.ch/html/otherdoc.htm>

VN allgemein: <http://www.un.org/>

Dokumente der verschiedenen Organe der VN: <http://www.un.org/Docs/>

Aktuelle Informationen aus dem Bereich der VN, Presseerklärungen, Pressekonferenzen, Reden des Generalsekretärs und anderer VN-Organe: <http://www.un.org/News/>

Übersichtskarte der existierenden VN-Seiten: <http://www.un.org/search/map/>

Hoher Kommissar der VN für Flüchtlingsfragen (United Nations High Commissioner for Refugees/UNHCR): <http://www.unhcr.ch>. Deutsche Version: <http://www.unhcr.de>

Frauenfragen: <http://www.un.org/womenwatch>

VN-Abteilung für Frauenfragen (United Nations Division for the advancement of women /DAW): <http://www.un.org/womenwatch/daw>

Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau (CEDAW) <http://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw>

VN-Frauenrechtskommission <http://www.un.org/womenwatch/daw/csw>

VN-Kinderhilfswerk/UNICEF: <http://www.unicef.org>.  
Deutsche Version: <http://www.unicef.de>

Sonderbeauftragter des VN-Generalsekretärs für Kinder in bewaffneten Konflikten: <http://www.un.org/special-rep/children-armed-conflict>

Internationaler Strafgerichtshof: <http://www.un.org/icc>

„NGO-Coalition for an International Criminal Court“: [cicc@igc.org](mailto:cicc@igc.org)

Aktuelle Info-Adresse zum Internationalen Strafgerichtshof: <http://www.iccnw>

Deutscher VN-Übersetzungsdienst (enthält deutschsprachige VN-Dokumente): <http://www.un.org/Depts/german/index.html>

- **Europa/OSZE:**

Europarat: <http://ue.eu.int>

Europarat/Menschenrechte: <http://www.dhdirhr.coe.fr>

OSZE: <http://www.osce.org>

OSZE-Sekretariat: [pm@osce.org](mailto:pm@osce.org)

OSZE-Büro für Demokratische Institutionen und Menschenrechte (ODIHR): [office@odhr.osce.waw.pl](mailto:office@odhr.osce.waw.pl)

OSZE-Hochkommissar für Nationale Minderheitenfragen: [cscehcnm@euronet.nl](mailto:cscehcnm@euronet.nl)

OSZE-Beauftragter für Medienfreiheit: [pm-fom@osce.org](mailto:pm-fom@osce.org)

- **Deutschland:**

Deutsche Vertretung bei den Vereinten Nationen: <http://www.germany-info.org/UN/index.htm>

Menschenrechtliche Dokumente mit Bezug zur Bundesrepublik Deutschland: <http://www.bmj.bund.de>

Menschenrechte und Entwicklungspolitik: <http://www.bmz.de>

- **Spezialisierte Suchmaschinen:**

Menschenrechtsthemen allgemein: <http://www.hri.ca>

Globale Suchmaschine nach VN-Dokumenten, -Presseerklärungen, Pressekonferenzen usw.:  
<http://www.un.org/search/>

Allgemeine Suchmaschine UNIONS (United Nations Organizations Network Search):  
<http://www3.itu.int/unions/search.cgi>

- **Informationsstellen über die Vereinten Nationen/Menschenrechte in Deutschland**

Deutsche Gesellschaft für die Vereinten Nationen (DGVN)

Dag-Hammarskjöld-Haus  
Poppelsdorfer Allee 55  
53115 Bonn

Tel.: 0228/94 90 00

Fax: 0228/217492

*(Herausgeber der Zeitschrift „Vereinte Nationen“)*

Informationsbüro der Vereinten Nationen (UNIC)

Martin-Luther-King-Str. 8

53175 Bonn

Tel.: 0228/815-2770

Fax: 0228/815-2777

e-mail: [unic@uno.de](mailto:unic@uno.de)

<http://www.uno.de>

Der Hohe Flüchtlingskommissar (UNHCR)

Wallstr. 9

10179 Berlin

Tel.: 030/2022020

Fax: 030/20220220

e-mail: [gfrbe@unhcr.ch](mailto:gfrbe@unhcr.ch)

Internationale Arbeitsorganisation (ILO)

Vertretung in Deutschland

Hohenzollernstr. 21

53173 Bonn

Tel.: 0228/362322

Fax: 0228/352186

e-mail: [bonn@ilo.org](mailto:bonn@ilo.org)

UNESCO-Institut für Pädagogik

Feldbrunnenstraße 58

20148 Hamburg

Tel.: 040/44 80 410

Fax: 040 41 07 723

e-mail: [oeo@UNESCO.org](mailto:oeo@UNESCO.org)

Deutsche Stiftung für UNO-Flüchtlingshilfe e.V.

Rheinallee 4a

53173 Bonn

Tel.: 0228/3550-58

Fax: 0228/3550-59

e-mail: [stiftung.UNO-Fluechtlingshilfe@t-online.de](mailto:stiftung.UNO-Fluechtlingshilfe@t-online.de)

Deutsche UNESCO-Kommission

Colmantstr. 15

53115 Bonn

Tel.: 0228/60497-0

Fax: 0228/60497-30

e-mail: [dispatch@unesco.de](mailto:dispatch@unesco.de)

Deutsche Welthungerhilfe

Adenauerallee 134

53113 Bonn

Tel.: 0228/2288-0

Fax: 0228/22 07 10

Deutsches Komitee für UNICEF

Höninger Weg 104

50939 Köln

Tel.: 0221/93 65 00

Fax: 0221/93 650-279

e-mail: [unicef@t-online.de](mailto:unicef@t-online.de)

## Abkürzungsverzeichnis

ASEAN	Vereinigung südostasiatischer Nationen
CAT	Übereinkommen gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe
CEDAW	Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau
CERD	Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung
DAAD	Deutscher Akademischer Austauschdienst
DSE	Deutsche Stiftung für Internationale Entwicklung
ECOSOC	Wirtschafts- und Sozialrat der Vereinten Nationen
ECU	Europäische Währungseinheit
EG	Europäische Gemeinschaft
EMRK	Europäische Menschenrechtskonvention (Europarat)
EU	Europäische Union
EZ	Entwicklungspolitische Zusammenarbeit
FZ	Finanzielle Zusammenarbeit
GASP	Gemeinsame Außen- u. Sicherheitspolitik der Europäischen Union
GG	Grundgesetz
GV	Generalversammlung der Vereinten Nationen
HKMR	Hochkommissarin für Menschenrechte der Vereinten Nationen
IAO	Internationale Arbeitsorganisation
IKRK	Internationales Komitee vom Roten Kreuz
ILC	Völkerrechtskommission der Vereinten Nationen
IPEC	Programm der Internationalen Arbeitsorganisation zur Beseitigung von Kinderarbeit
IStGH	Internationaler Strafgerichtshof
MRK	Menschenrechtskommission der Vereinten Nationen
NATO	Nordatlantikpaktorganisation
NRO	Nichtregierungsorganisation
OECD	Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
OSZE	Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa
SBE	Sonderberichterstatter der Menschenrechtskommission
TZ	Technische Zusammenarbeit
UNCTAD	Handels- und Entwicklungskonferenz der Vereinten Nationen
UNESCO	Organisation der Vereinten Nationen für Erziehung, Wissenschaft und Kultur
UNHCR	Hoher Kommissar der Vereinten Nationen für Flüchtlinge
UNICEF	Kinderhilfswerk der Vereinten Nationen
VN	Vereinte Nationen
WGSE	Weltgipfel für soziale Entwicklung (Kopenhagen, 1995)
WHO	Weltgesundheitsorganisation





