

Freie Universität Berlin

Arbeitspapiere des Interuniversitären Zentrums für deutsches, kroatisches,
europäisches Recht und Rechtsvergleichung Split/Berlin

HERWIG ROGGMANN (Hrsg.)

Beiträge zum europäischen und Internationalen Recht

-Europarat, Europaklauseln, Studiengänge, Menschenrechtsschutz-

Mit Beiträgen von:

Hans-Jürgen Bartsch

Klaus Hüfner

Gisela Klann-Delius und

Herwig Roggemann

Heft 1/2001

© 2001, für die Beiträge: *Autoren*
für die Zusammenstellung: *Herwig Roggemann*
Osteuropa-Institut der Freien Universität Berlin
Herausgeber: *Herwig Roggemann*
Redaktion: *Axel Bormann*

INHALTSÜBERSICHT

<i>Herwig Roggemann</i>	Vorwort	02
<i>Hans-Jürgen Bartsch</i>	Der Europarat und seine Osterweiterung	03
	Council of Europe-Legal Cooperation in 1998/1999	07
<i>Klaus Hüfner</i>	Menschenrechtsverfahren im UNO-System	17
<i>Gisela Klann-Delius</i>	Die Internationalisierung von Studiengängen in Deutschland und Europa: Probleme und Perspektiven	38
<i>Herwig Roggemann</i>	Osterweiterung und Verfassungsrecht – „Europaartikel“ in den Verfassungen der Beitrittsländer - rechtsvergleichende Anmerkungen	44

Vorwort

Mit dem vorliegenden Heft beginnt eine Reihe von Arbeitsheften des Interuniversitären Rechtszentrums Split/Berlin.

Seit seiner Gründung zum Jahresbeginn 2000 und seiner Eröffnung im folgenden Sommersemester sind *10 Colloquien* in Form von Vorlesungen und Diskussionen mit deutschen, kroatischen und bulgarischen Rechtswissenschaftlern, insgesamt *12 Deutsch-Kroatische Seminare* und eine Reihe anderer Veranstaltungen durchgeführt oder gemeinsam mit anderen Wissenschaftsorganisationen (Deutsch-Kroatische Juristenvereinigung, Kroatisches Rechtszentrum) gestaltet worden. Im Rahmen des *Stipendiatenprogramms* sind bisher *10 junge Juristen aus Kroatien und Bulgarien* zu ein- oder zweimonatigen Studien- und Forschungsaufenthalten an die Freie Universität Berlin gekommen und 5 deutsche Referendare, Assistenten und Graduierte haben als Referenten, Praktikanten und wissenschaftliche Betreuer von Veranstaltungen und einzelnen Arbeitsvorhaben an den Universitäten Split und Zagreb gearbeitet.

In einem *ständigen Seminar (Einführung in das deutsche Recht und die Rechtsvergleichung)* wird Studierenden höherer Semester im Arbeitsraum des Zentrums an der Juristischen Fakultät Split die Möglichkeit geboten, grundlegende Fragen der aktuellen Rechtsentwicklung in Deutschland und im europäischen Recht anhand höchstrichterlicher Rechtsprechung zu diskutieren und dabei zugleich die Kenntnis der deutschen Rechtsterminologie zu verbessern.

Die hier vorgelegten Arbeitshefte sollen den bisherigen und künftigen Teilnehmern am Veranstaltungsprogramm des Zentrums das von den Referenten zugrunde gelegte Informationsmaterial, Vorlesungsskripten, Rechtsquellen zugänglich machen und ihnen die Nacharbeitung oder Vorbereitung der behandelten Themen erleichtern.

In Heft 1 sind Beiträge aus verschiedenen Colloquien zusammengefasst, die die Tätigkeit des Europarats, der UNO und UNESCO, Fragen der EU-Annäherung und Europaklauseln im Verfassungsrecht der Beitrittsstaaten sowie die Auswirkungen dieser Europäisierungs- und Internationalisierungsprozesse auf das Universitätsstudium in Deutschland und Europa betreffen. Der Herausgeber dankt allen Autoren und Mitwirkenden in Split und Berlin für ihre Beiträge und hofft auf weitere gute Zusammenarbeit.

Berlin/Split, im Wintersemester 2001/2002

Herwig Roggemann

Der Europarat und seine Osterweiterung¹

von *Hans-Jürgen Bartsch*²

Der Europarat wurde als internationale Organisation auf europäischem Boden am 5. Mai 1949 in London gegründet. Nach der letzten Erweiterungsrunde hat die Institution 43 Mitglieder; dazu gehören auch die 15 EU-Mitglieder. Hervorgehoben soll jedoch werden, dass es sich beim Europarat, im Gegensatz zu den Europäischen Gemeinschaften als supranationalen Rechtssetzungsorgan, um ein Forum intergovernmentaler Zusammenarbeit handelt.

Der Europarat ist eine Regionalorganisation, wie etwa auch die Organization of American States oder aber die Organization for African Unity. Trotz dieser geographischen Beschränkung war das Selbstverständnis des Europarates jedoch von Beginn an weniger geographisch als ideologisch geprägt, stand er doch mit seinen Mitgliedern den Staaten im Einflußgebiet der ehemaligen Sowjetunion nach dem 2. Weltkrieg direkt gegenüber. Dies spiegelt sich auch in den Mitgliedschaftsvoraussetzungen des Europarates wider:

- Organisation des Staatswesens in der Form einer parlamentarischen Demokratie,
- Rechtsstaatlichkeit
- sowie eine effektive Gewährleistung der Grund- und Freiheitsrechte.

Diese Voraussetzungen, die vor allem in der 1950 verabschiedeten und 1953 in Kraft getretenen Europäischen Menschenrechtskonvention zum Ausdruck kommen, stellten auch die Hauptherausforderungen für die nach dem Ende des staatssozialistischen Systems in Osteuropa um Aufnahme nachsuchenden ost- und südosteuropäischen Staaten dar.

Die Konvention stellte in völkerrechtlicher Hinsicht ein Novum dar: Der Schutz der Grund- und Freiheitsrechte wurde erstmals aus der Verantwortung der Einzelstaaten genommen und in internationale Verantwortung übertragen. Weiterhin setzte sich in der Konvention die Erkenntnis durch, dass es zur Umsetzung von Grundrechten nicht ausreicht, sie als internationale Verpflichtungen zu vereinbaren, sondern es einer effizienten Wirksamkeitskontrolle bedarf. Dies wurde für die Menschenrechtskonvention durch die Schaffung der Europäischen Kommission für Menschenrechte und des Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte gewährleistet, die bis zu ihrer Verschmelzung zum einheitlichen, ständigen Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte im Jahre 1998 gemeinsam über die Einhaltung der in der Konvention niedergelegten Rechte wachten.

Einen entscheidenden, geradezu als sensationell zu bezeichnenden Schritt ging der Europarat mit der Einführung einer Individualbeschwerde, mittels der ohne nationale Zwischeninstanz, unmittelbar nach Ausschöpfung der nationalen Rechtsschutzmöglichkeiten, eine Beschwerde direkt zur Menschenrechtskommission möglich wurde. Bis zu diesem Zeitpunkt bestand vor internationalen Gerichtshöfen lediglich die Möglichkeit der Staatenklage. Wegen der Radikalität dieses Schrittes wurde in der Konvention jedoch nicht eine automatische Unterwerfung der Unterzeichnerstaaten unter dieses Individualbeschwerderecht vereinbart, sondern es bedurfte einer besonderen Erklärung, um die Individualbeschwerde anzuerkennen.

Durch die mit Unterzeichnung und Ratifizierung des 11. Zusatzprotokolls zur Menschenrechtskonvention vom 11. Mai 1994 erfolgte Verschmelzung von Kommission und Gerichtshof zum einheitlichen Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte, gehört dieses Unterwerfungsprozedere inzwischen jedoch der Rechtsgeschichte an.

Der Europarat hat bis heute ca. 180 Konventionen und mehrere Hundert Empfehlungen verabschiedet. Mit diesen Instrumenten gelang es den Mitgliedsstaaten bis heute, erhebliche

¹ Der nachfolgende Text geht auf einen Vortrag zurück, den der Autor am 26. Februar 2001 anlässlich des vom Zentrum für deutsches, kroatisches, europäisches Recht und Rechtsvergleichung an der Universität Split veranstalteten V. Colloquiums hielt.

² Der Autor ist Abteilungsleiter im Europarat Strassburg und Professor an der Freien Universität Berlin.

Fortschritte bei der Verwirklichung des Menschenrechtsschutzes und auf anderen Gebieten zu erzielen, vor allem bei der Harmonisierung der Rechtsvorschriften und der Förderung der internationalen Zusammenarbeit nationaler Rechtsanwendungsorgane.

Mit dem Ende der staatssozialistischen Systeme in Osteuropa mit dem Beginn der 9. Dekade des vorigen Jahrhunderts stand die Organisation vor neuen Herausforderungen, als die ehemals sozialistischen Staaten Ost- und Südosteuropas um Aufnahme in den Europarat nachsuchten.

Zur Frage, ob überhaupt und mit welchem Zeithorizont die Aufnahme der Beitrittsaspiranten erfolgen sollte, bildeten sich im Europarat zwei gegensätzliche, aber etwa gleichstarke Auffassungen heraus. Zwar konnte man sich gemeinsam der Erkenntnis nicht verschließen, dass zunächst keiner der beitriftswilligen Staaten voll die Voraussetzungen erfüllte, die der Europarat an seine Mitglieder stellte. Unterschiedlich waren jedoch die Folgerungen, die man aus dieser Situation ableitete.

Nach der ersten Auffassung drohte die Integration einer derartig großen Anzahl neuer Mitglieder, die noch nicht alle Anforderungen des Europarates an die Ausgestaltung der rechtsstaatlichen Demokratie und des Menschenrechtsschutzes erfüllten, die Werteordnung des Europarates zu gefährden und seine Ziele zu verwässern. Man schlug von dieser Seite daher vor, die notwendigen Veränderungen in den betreffenden Staaten zu unterstützen und über die jeweiligen Beitrittsanträge nach den jeweils erreichten Fortschritten zu entscheiden.

Die zweite Auffassung, die sich für eine schnelle Aufnahme der Staaten aussprach, schon bevor diese alle Aufnahmevoraussetzungen erfüllten, führte vor allem an, dass es leichter sei, im Interesse der Menschenrechtskonvention auf Mitglieder Einfluß zu nehmen als auf außenstehende Staaten. Abgekürzt lautete die Formel: „Es ist besser zu integrieren als zu isolieren.“ Zudem dürfe man die Teilung Europas nicht perpetuieren und müsse alles tun, um in möglichst kurzer Zeit einen einheitlichen Menschenrechtsstandard in Europa zu erreichen.

Nach langer und schwieriger Diskussion fand sich eine knappe Mehrheit für die zweite Auffassung, was dem Europarat gerade in der Öffentlichkeit nicht unerhebliche Kritik einbrachte. Diese hatte ihre Ursache nicht zuletzt darin, dass eine Anzahl der Beitrittsaspiranten neben den allgemeinen Reformproblemen eine Anzahl weiterer Schwierigkeiten zu überwinden hatte. Erwähnt sei in diesem Zusammenhang der russische Tschetschenienfeldzug während des laufenden Aufnahmeverfahrens, ähnliches galt für Kroatien mit der Kriegsführung in Bosnien-Herzegowina.

Nach der Aufnahme von Aserbaidshan und Armenien im Januar 2001 befinden sich nur noch Belarus, Bosnien-Herzegowina, Monaco und die Bundesrepublik Jugoslawien im Wartestand für einen Beitritt.

Zu den Grundlagen der Tätigkeit des Europarates gehörte von Beginn an die Offenheit für die Mitarbeit auch nichteuropäischer Staaten. Als „like-minded states“ steht es diesen frei, den „offenen“ Konventionen des Europarates beizutreten. In vielen Fällen wirken sie auch aktiv bei der Verabschiedung der Konventionen und Empfehlungen mit. Staaten wie die USA, Kanada, Mexico, Japan und der Vatikan haben überdies Beobachterstatus bei der Organisation.

Eine wichtige Rolle bei den Reformbemühungen des Europarates spielt die Parlamentarische Versammlung. Im Gegensatz zum Europäischen Parlament setzt sie sich nicht aus direkt gewählten Mitgliedern, sondern aus Delegierten der nationalen Parlamente der Mitgliedsstaaten zusammen. Soweit dies von Beobachtern als Handicap angesehen wurde, hat sich doch in der Praxis erwiesen, dass die Verankerung der Parlamentarier im politischen Tagesgeschäft ihrer Heimatstaaten in der praktischen Arbeit der Parlamentarischen Versammlung eher einen Vorteil darstellt.

Die Sanktionsmöglichkeiten des Europarates gegen Mitglieder, die ihren Verpflichtungen nicht nachkommen, sind recht beschränkt. Art. 8 der Satzung sieht als letztes Mittel die Suspendierung der Mitgliedschaftsrechte bzw. den Ausschluß eines Mitgliedslandes vor, falls dieses systematisch seine Pflichten, insbesondere diejenigen aus der Menschen-

rechtskonvention, verletzt. Von dieser Option wird jedoch in der Praxis nur selten Gebrauch gemacht. Zwar werden Ausschlußanträge gelegentlich erwogen (in letzter Zeit z. B. gegen Rußland im Zusammenhang mit dem 2. Tschetschenienfeldzug), bisher hat jedoch nur einmal ein derartiger Antrag fast zum Erfolg geführt: Griechenland entging nach dem Militärputsch im Jahre 1967 und den nachfolgenden massiven Menschenrechtsverletzungen nur durch den rasch erklärten Austritt dem drohenden Ausschluß.

Um mittelfristig die Umsetzung der Vorgaben der Menschenrechtskonvention und der auf ihrer Grundlage entwickelten Standards durch die Neumitglieder zu sichern, wurden diese nur gegen das Versprechen aufgenommen, erforderliche Reformen in strikt festgelegten Zeiträumen durchzuführen. Das Aufnahmeverfahren sieht eine Stellungnahme der Parlamentarischen Versammlung vor. Ihre befürwortende Stellungnahme verbindet sie mit einem Katalog der von ihr für erforderlich erachteten Reformmaßnahmen (im Falle Kroatiens insgesamt 21). Erst wenn der Beitrittskandidat die Durchführung dieser Maßnahmen – an dieser Stelle die Ratifikation der Europäischen Menschenrechtskonvention – innerhalb der festgelegten Fristen zusagt, beschließt das Ministerkomitee die Aufnahme des Landes. Die Fortschritte werden im Rahmen von Monitoring-Verfahren sowohl des Ministerkomitees als auch der Parlamentarischen Versammlung überprüft, die eingestellt werden, wenn der vereinbarte Zustand erreicht ist.

Als Beispiel für die Wirksamkeit dieses Verfahrens soll die Ratifizierung des 6. Zusatzprotokolls zur Europäischen Menschenrechtskonvention dienen, das die Abschaffung der Todesstrafe in Friedenszeiten vorsieht. Kroatien hatte bei seinem Beitritt 1996 das Versprechen abgegeben, das betreffende Zusatzprotokoll innerhalb eines Jahres zu unterzeichnen und innerhalb von drei Jahren zu ratifizieren. Die Unterzeichnung erfolgte rechtzeitig und schon am 5. November 1997 wurde das Protokoll vom nationalen Parlament angenommen. Von den gegenwärtig 43 Mitgliedern haben inzwischen 41 dieses Protokoll ratifiziert; gegenwärtig fehlen nur noch die Türkei und Rußland. Im Falle Rußlands schließen die gegenwärtigen Mehrheitsverhältnisse in der Duma eine Annahme des Protokolls aus, so dass Rußland gegenwärtig nicht in der Lage ist, ein wesentliches Beitrittsversprechen zu erfüllen. Jedoch sind inzwischen – zunächst aufgrund eines Moratoriums, später aufgrund einer Entscheidung des Verfassungsgerichts – alle Exekutionen eingestellt, was nicht zuletzt auf die Einwirkung des Europarates zurückzuführen sein dürfte.

Weiterhin steht im Zentrum des Interesses der Strafvollzug in den Mitgliedsstaaten. Die Bestrebungen gehen dabei vor allem dahin, diesen aus der Zuständigkeit des Innenministeriums in die des Justizministeriums zu verlagern, mit dem Ziel, zu seiner Entmilitarisierung beizutragen. Daneben soll durch die Reform des Strafvollzuges vor allem zur durchgängigen Umsetzung von Art. 3 der Menschenrechtskonventionen (Verbot der Folter und unmenschlicher Bestrafung) beigetragen werden. Die Bemühungen des Europarates werden vor allem durch die hohe Zahl der Strafgefangenen in einigen Mitgliedsstaaten erschwert, was sich als ernsthaftes Reformhindernis erwiesen hat. Der Durchschnitt in den westeuropäischen Mitgliedsstaaten beträgt 60 bis 90 Gefangene auf 100.000 Einwohner. Im Vergleich dazu befinden sich in Rußland mittlerweile fast 1 Million Personen in Haft, was einem Anteil von 700 Personen auf 100.000 entspricht. Jede Reform wird allein aufgrund dieser Tatsache erschwert. Für Kroatien liegt diese Zahl erfreulicherweise bei lediglich 44,4 Gefangene auf 100.000 Einwohner.

Mit der EU verbindet den Europarat allgemein ein produktives und auf die Bewältigung von Sachproblemen gerichtetes Verhältnis. Spannungen im Verhältnis entstehen jedoch häufig aus der Tatsache, dass beide Organisationen auf ihrer jeweiligen Ebene an der Lösung ähnlicher Probleme arbeiten. Dieses Problem wird durch die seit dem Vertrag von Maastricht verstärkte Tendenz zur intergovernmentalen Zusammenarbeit der EU-Mitgliedsstaaten verschärft.

So wurden etwa in Bereichen wie der strafrechtlichen Zusammenarbeit, in denen der Europarat erhebliche Erfolge durch die Annahme entsprechender Konventionen erzielt hat, auf der Ebene der EU eigene Auslieferungs- und Rechtshilfeabkommen geschlossen. Diese Doppelregulierung erschwert vor allem für den Rechtsanwender nicht unerheblich die praktische Arbeit.

Ein sinnvoller Ansatz sollte die Prüfung der Frage darstellen, ob bestimmte Probleme besser im Rahmen der EU oder dem des Europarates gelöst werden können. Zwar besitzen die Staaten der EU ein hohes Maß an Integration; der Europarat bietet jedoch durch seine weitaus größere Mitgliederzahl den institutionellen Rahmen, in dem die angestrebten Regelungen eine breitere Geltung erzielen können, insbesondere auch deshalb, weil Verträge wie die Europäischen Auslieferungs- und Rechtshilfekonventionen inzwischen von fast allen Mitgliedern ratifiziert worden sind. Die Notwendigkeit ihrer Fortentwicklung ist unbestritten, aber ob dafür der enge Rahmen der EU der geeignete ist, mag bezweifelt werden. So scheint etwa eine Konvention gegen die Geldwäsche, die Länder wie Rußland oder die Schweiz nicht einbezieht, von vornherein ein großes Maß potentieller Wirksamkeit zu verschenken.

Council of Europe-Legal Cooperation in 1998/1999

Von *Hans-Jürgen Bartsch*³

1. *Introduction*

On 5 May 1999, the Council celebrated its 50. Anniversary. A ceremony in London (where the Statute had been signed on 5 May 1949) was followed by a session of the Committee of Ministers in Budapest. Hungary, which was then chairing the Committee, had been the first of the seventeen central and eastern European countries to join the Council.

Shortly before, another new flagpole had to be erected outside the Council's headquarters in Strasbourg: on 27 April 1999, Georgia joined the organisation as its forty-first member State. As for other new members, the Parliamentary Assembly had added to its favourable opinion on Georgia's application for membership a list of commitments it expected the new member State to honour; they included ratifying the European Convention on Human Rights, the European Convention for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment, and the Social Charter, reforming the judicial system, tackling corruption in the judiciary and police, and pursuing a peaceful settlement of the conflict in Abkhazia. With the admission of Georgia the Council's development into a truly pan-European organisation is nearing completion. Applications for membership still pending have been received from Belarus (made on 12 March 1993), Bosnia-Herzegovina (10 April 1995), Armenia (7 March 1996), and Azerbaijan (13 July 1996). On 19 March 1998, the Federal Republic of Yugoslavia applied for membership. The Committee of Ministers 'noted the application' and agreed to resume consideration 'at a later meeting'.⁴ In view of the Parliamentary Assembly's decision in June 1992-following the disintegration of the Socialist Federal Republic of Yugoslavia and the outbreak of hostilities- to withdraw the special guest status from the Yugoslav Federal Parliament and the still unresolved Kosovo crisis, the Assembly and the Committee of Ministers are unlikely to pursue consideration of this application in the near future.

After the United States of America, Canada and Japan, Mexico was granted observer status with the organisation on 1 December 1999. This status gives no right to be represented on the Committee of Ministers or the Parliamentary Assembly, but States enjoying the status may appoint a permanent observer to the Council of Europe and are entitled to send representatives to the Council's committees of experts.

In 1998/99, the Council's activities within its legal co-operation programme focused on the fight against corruption. In pursuance of a programme of action, adopted by the Committee of Ministers in November 1996, the Multidisciplinary Group on Corruption elaborated two treaties-the Criminal Law and the Civil Law Conventions on Corruption-as well as a monitoring mechanism which the Committee of Ministers set up in the form of an enlarged Partial Agreement under the name of 'Group of States Against Corruption - GRBCO'. Another treaty opened for signature deals with the criminal law protection of the environment. The Committee of Ministers adopted Recommendations in the fields of family law (on mediation and on family reunion for refugees), refugee law (on the return of rejected asylum-seekers), nationality law (on statelessness), and penal law (on mediation and on prison overcrowding).

2. *Corruption*

³ Hans-Jürgen Bartsch, 2000. Head of Department, Council of Europe, Strasbourg. Any views expressed are personal.

⁴ Press release 210b98 of 25 Mar. 1998.

The threat corruption poses to democracy, the rule of law, and human rights-values defended by the Council of Europe since its creation-and the need for common action to fight it were first recognised by the nineteenth Conference of European Ministers of Justice, held in Valletta in June 1994. The Ministers' recommendation that this serious threat to the stability of democratic institutions and the functioning of the market economy be addressed by adopting a multidisciplinary approach led to the setting-up of the Multidisciplinary Group on Corruption (GMC) in September of the same year. A Programme of Action prepared by the Group was adopted by the Committee of Ministers in November 1996. It provides for the elaboration of international legal instruments and the establishment of a follow-up mechanism for monitoring the implementation of these instruments, as well as for the preparation of a European code of conduct for public officials. At their second summit, held in Strasbourg in October 1997, the Heads of State and Government of the member States of the Council of Europe emphasised, in their Final Declaration, the need to seek common responses to the challenges posed by corruption and instructed the Committee of Ministers to adopt guiding principles to be applied in the development of domestic legislation and practice. Pursuant to this instruction, the Committee of Ministers adopted, in November 1997, Twenty Guiding Principles for the Fight against Corruption.⁵

a) *Criminal Law Convention on Corruption*

This convention, the first instrument prepared by the GMC, was opened signature on 27 January 1999. It is intended to complement the Guiding Principles by laying down legally binding rules in relation to both substantive and the procedural law aspects of the fight against corruption

(Contrary to the European Union Convention on the fight against corruption involving officials of the European Communities or officials of Member States of the European Union (Council Act of 26 May 1997) and the Convention combating bribery of foreign public officials in international business trade actions (adopted within OECD on 17 December 1997) the Council of Europe convention does not contain a definition of 'corruption'. The GMC had used a working definition according to which corruption is 'bribery and any other behaviour in relation to persons entrusted with responsibilities in the public or private sector which violates their duties which follow from their status as a public official, private employee, independent agent or other relationship of that kind and is aimed at obtaining advantages of any kind for themselves or for others.'⁶ This definition is reflected in the different operational provisions of the Convention which in fact, contain a commonly agreed definition of bribery, both active and passive as well as of other forms of corrupt behaviour closely linked to bribery are therefore treated as specific forms of corruption, such as private-sector corruption and trading in influence.

The Convention's principal aim is to harmonise the criminal laws of the contracting states in respect of corruption offences; the Parties undertake and adopt such legislative and other measures as may be necessary to establish criminal offences for the different forms of corrupt behaviour enumerated in the Convention. This obligation applies to bribery, both active and passive by domestic and foreign public officials (including judges and prosecutors, national and foreign parliamentarians as well as members of international parliamentary assemblies, officials of international organisations, judges and officials of international courts, and to bribery in the private sector and offences committed in the course of business activity. It also applies to trading in influence, account offences, and the laundering of proceeds from corruption offences (thus making corruption a predicate offence within the meaning of the 1990 Convention on laundering, search, seizure, and confiscation of proceeds from crime⁷).

⁵ Committee of Ministers Resolution (97)24 of 6 Nov.1997.

⁶ Para. 24 of the Explanatory Report on the Criminal Law Convention on Corruption Strasbourg, 2000, p. 33.

⁷ ETS No.141. See H.-J. Bartsch (1990)10 YEL 495-8.

The Convention establishes the principle of corporate liability: the parties undertake to adopt such legislative and other measures as may be necessary to ensure that legal persons can be held liable for criminal offences under the convention and are subject to effective, proportionate, and dissuasive criminal or non-criminal sanctions, including pecuniary sanctions

The Parties are required to take the necessary measures to provide for an effective and appropriate protection of collaborators of justice and witnesses. This provision gives effect to Recommendation R(97)13 on the intimidation of witnesses and the rights of the defence which the Committee of Ministers had adopted in September 1997.

In view of the particular difficulties frequently encountered by lawenforcement agencies in obtaining co-operation in transfrontier prosecutions of corruption offences⁸, the Convention contains specific provisions on international co-operation (mutual assistance, extradition, spontaneous information, and the designation of central authorities to facilitate direct communications).

The implementation of the Convention is to be monitored by the Group of States against Corruption - GRECO (see under c) below).

The Convention is open for signature by the member States of the Council of Europe and the non-member States which have participated in its elaboration.⁹ It is an 'open' treaty: after its entry into force, the Committee of Ministers may invite the European Community and any non-member State to accede to it.

b) Civil Law Convention on Corruption

This 'sister' convention, also prepared by the GMC, was opened for signature on 4 November 1999.¹⁰ Its main purpose is to enable persons who suffered damage as the result of an act of corruption to obtain compensation. To this end, it lays down (in its Article 1) an obligation for the Parties to provide in their internal law for 'effective remedies for persons who have suffered damage as a result of acts of corruption, to enable them to defend their rights and interests, including the possibility of obtaining compensation for damage.

As opposed to the Criminal Law Convention, the Civil Law Convention on Corruption contains a definition: 'corruption' means 'requesting, offering, giving or accepting, directly or indirectly, a bribe or any other undue advantage or prospect thereof, which distorts the proper performance of any duty or behaviour required of the recipient of the bribe, the undue advantage or the prospect thereof' (Article 2).

The Parties are required to provide in their internal law the right of persons having suffered damage as a result of corruption to initiate an action in order to obtain full compensation for such damage which may cover material damage, loss of profits, or non-pecuniary loss. Compensation may be claimed from the State where the damage is the result of an act of corruption. Where several defendants are liable for the same corrupt activity, they shall be jointly and severally liable. Parties must provide appropriate protection against any unjustified damage for employees who have reasonable grounds to suspect corruption and report their suspicion in good faith. Domestic law must also provide for contract or clause of a contract for corruption to be null and void.

The implementation of the Convention is to be monitored by the Group of States against Corruption - GRECO (see under c) below).

The Convention is open for signature by the member States of the Council of Europe, by non-member States which have participated in its elaboration and by the European Commu-

⁸ See H.-J. Bartsch (1997) 17 YEL 674-6.

⁹ Explanatory Report on the Criminal Law Convention on Corruption, para. 119.

¹⁰ ETS No.174—the text of the Convention may be found on the Internet website <http://conventions.-coe.int>.

nity. It is an 'open' treaty: The Committee of Ministers may invite any non-member State to accede.

c) Agreement establishing the Group of States against Corruption

On 5 May 1998, the Committee of Ministers authorised the adoption Agreement establishing the „Group of States against Corruption“. The Agreement being operational on 1 May 1999, following the adoption of a Resolution¹¹ by the Representatives on the Committee of Ministers of the member States had by then notified their intention to participate in it.

According to its Statute¹² GRECO's aim is to improve the capacity of the members to fight corruption by following up, through a dynamic process of mutual evaluation and peer pressure, compliance with their undertaking in this field. The GRECO achieves this aim by monitoring the observance of Twenty Guiding Principles for the Fight against Corruption as well as implementation of international legal instruments adopted or to be added in pursuance of the programme of action against corruption. For the being time the Criminal Law and the Civil Law Conventions on Corruption the evaluation process involves preparing questionnaires, setting up evaluation teams (who may effect visits to the country to be evaluated), adopting evaluation reports, and discussing these reports in plenary session. The State Committee composed of the representatives on the Committee of Ministers of the member States which are also members of the GRECO and of representatives specifically designated to that effect by the other members of the GRECO may issue a public statement when it believes that a member remains passive or takes insufficient action in respect of the recommendations addressed to it.

The GRECO is open to member States of the Council of Europe and to non-member States having participated in the elaboration of the agreement. Other non-member States may be invited to join the GRECO; the decision is taken by the Committee of Ministers in its composition restricted to the States which are members of the Enlarged Partial Agreement. States which are party to international legal instruments adopted in pursuance of the Programme of Action against Corruption providing for compulsory membership of the GRECO (such as the Criminal Law and the Civil Law Conventions) become members ipso facto. The European Community may be invited by the Committee of Ministers to participate in the work of the GRECO.

3. Protection of the Environment

As early as 1993, member States concluded the Convention on civil liability for damage resulting from activities dangerous to the environment;¹³ it was the first international treaty to set out the general principle of civil liability for all damage caused to the environment.¹⁴

Recognising that criminal law also has an important part to play in protecting the environment and wishing to ensure that the perpetrators of unlawful acts causing damage to the environment do not escape punishment, member States have now complemented the 1993 treaty on civil liability by the Convention on the Protection of the Environment through Criminal Law. It was opened for signature on 4 November 1998.¹⁵ It is the first international treaty to criminalize unlawful damage to the environment.

The Convention establishes an obligation of the Parties to adopt such appropriate measures as may be necessary to establish as criminal offences, when committed intentionally:

¹¹ Resolution (99)5 establishing the Group of states against Corruption (GRECO), adopted on 1 May 1999.

¹² Appended to Resolution (99)5.

¹³ Of 21 June 1993: ETS No. 150.

¹⁴ See H.-J. Bartsch (1993)13 YEL 528-30.

¹⁵ ETS No. 172 - the text of the convention may be found on the Internet website <http://conventions.coe.int>.

-the discharge, emission, or introduction of a quantity of substances of ionising radiation into air, soil, or water which causes, or creates a significant risk of causing death or serious injury to any person, or, where the act is unlawful, when it causes or is likely to cause lasting deterioration or death or serious injury to any person or substantial damage to protected monuments, other protected objects, property, animals, or plants;

-the unlawful disposal, treatment, storage, transport, export, or import of hazardous waste, or the unlawful operation of a plant carrying out, or the unlawful manufacture, treatment, storage, transport, export, or import of nuclear materials or other radioactive substances, where any of these cause or are likely to cause death or injury to any person or substantial damage to the quality of air, soil, animals, or plants.

This obligation also applies to offences committed with negligence. States may limit the application of this provision to offences committed with gross negligence. The criminal sanctions - imprisonment or pecuniary sanctions - must take into account the serious nature of the offences. They may declare that they will provide for reinstatement of the environment of the imposition of traditional criminal sanctions. They shall also adopt appropriate measures as may be necessary to enable them to control instrumentalities and proceeds.

The Convention introduces the principle of corporate liability: they shall adopt measures enabling them to impose criminal or administrative sanctions or measures on legal persons on whose behalf an offence had been committed, but corporate liability does not exclude criminal processes against a natural person.

The Parties may grant non-governmental organisations which, according to their statutes, aim at the protection of the environment the right to participate in criminal proceedings concerning the offences established under Convention.

The Convention is open for signature by the member States of the Council of Europe and the non-member States which have participated in its elaboration.¹⁶ After its entry into force, the Committee of Ministers may invite non-member States to accede to it.

4. Family Mediation

The use of family mediation and other dispute-resolution processes, as alternatives to judicial or administrative decision-making, is capable of improving communication between members of the family, reducing conflicts between parties in dispute, producing friendly settlements, providing continuity of personal contacts between parents and children, and reducing the social costs of separation and divorce. With a view to promoting the use of this process, the Committee of Ministers adopted Recommendation R(98)++ for family mediation. By setting out principles which member States are reminded to take into account it seeks to encourage the use of family mediation and to provide guidance on how to conduct it.

Mediation should in principle not be compulsory because agreements that are not reached through consensual decision-making are less likely to be longlasting.¹⁷ States should ensure that there are appropriate procedures for the selection, training, and qualification of mediators, as well as standards to be achieved and maintained by them. Mediation should be conducted according to rules which ensure that the mediator is impartial and neutral as to the outcome of the mediation process, respects the point of views of the parties, and preserves the equality of their bargaining positions, does not impose a solution on the parties, and guarantees privacy and confidentiality. In appropriate cases mediators should inform the parties of possibilities for counselling as a means of resolving marital or family problems. They should have a special concern for the welfare and best interests of the children. They may provide legal information but should not give legal advice.

States should facilitate the approval of mediated agreements by a judicial or other competent authority where parties request it and provide mechanisms for the enforcement of such

¹⁶ Canada and the USA.

¹⁷ Explanatory memorandum (doc. DIR/JUR (98) 4). para. 27.

approved agreements. They should recognise the autonomy of mediation and, to that end, enable legal proceedings to be interrupted for mediation to take place, ensure that in such a case the judicial or other competent authority retains the power to make urgent decisions for the protection of the parties, their children, or their property, and inform the judicial or other competent authority when the parties have reached an agreement.

The Recommendation also addresses the question of cases with an international element, especially in matters relating to children and particularly those concerning custody and access when the parents are living or expect to live in different States. International mediation should be considered as an appropriate process in order to enable parents to organise or re-organise custody and access, or to resolve disputes arising from decisions in relation to these matters. However, in the event of an improper removal or retention of the child, international mediation should not be used if it would delay the prompt return of the child,

5. *Family Reunion for Refugees*

According to Article 8 of the European Convention on Human Rights, everyone has the right to respect for his family life. Conscious of the need better to safeguard this right for persons who flee their country of origin for fear of persecution and often find themselves separated from members of their family, the Committee of Ministers adopted Recommendation R(99) 23 on family reunion for refugees and other persons in need of international protection.

Member States hosting such persons are encouraged to promote family reunion, taking into account the relevant case law of the European Court of Human Rights. The family members to which the Recommendation applies are the spouse, dependent minor children, and, according to domestic legislation or practice, other relatives.

The rights and entitlements to be granted to joining family members should in principle be the same as those accorded to the family member who is refugee or other person in need of international protection. Applications for family reunion should be dealt with in a positive, humane, and expeditious manner. The absence of documents verifying the family links should not per se be considered as an impediment to the application; the authorities should request the applicant to provide evidence of existing family links in other way. Where applications for family reunion are rejected, independent and impartial review of such decisions should be available. Member States should pay particular attention to applications for family reunion concerning persons who are in a vulnerable position, such as unaccompanied minors. Finally, member States should facilitate the work of governmental and non governmental organisations and other institutions active in the humanitarian field, with a view to promoting family reunion of refugees and other persons in need of international protection.

6. *Return of Rejected Asylum-seekers*

in order to ensure that asylum-seekers who do not qualify for refugee status are returned to their country of nationality or former habitual residence under conditions which are in conformity with the international obligations of member States, in particular with the European Convention on Human Rights, the Committee of Ministers adopted Recommendation R(99) 12 on the return rejected asylum-seekers.¹⁸ It recognises that, although their voluntary return is preferable, it may be necessary to resort to their mandatory return. For these cases, the Recommendation sets out a number of principles which should govern member States' practice.

The country hosting the person to be returned should ensure that the return takes place in a humane manner with full respect for fundamental human rights and without the use of excessive force, and it should take the principle of family unity into account.

The country of origin of the person to be returned (the country of which the person is a national or a non-national former habitual resident) should respect its obligation under international law to readmit its own nationals without formalities, delays, or obstacles, refrain from

¹⁸ On 18 May 1999.

applying sanctions against returnees on account of them having filed asylum applications or sought other forms of protection in another country, take into account the principle of family unity, not arbitrarily deprive the persons concerned of their nationality, particular with a view to avoiding statelessness, and not permit the renunciation of nationality when this may lead to statelessness.

Both countries, the host country and the country of origin, should co-operate in order to facilitate the return of rejected asylum-seekers, in particular through the conclusion of readmission agreements.

7. *Statelessness*

Recognising the negative impact of statelessness on individuals and the problems it creates for States, the Committee of Ministers adopted, on the basis of the 1997 European Convention on Nationality,¹⁹ Recommendation R(99)18 on the avoidance and reduction of statelessness.²⁰

It contains principles based on the 1997 Convention with special relevance to the avoidance and reduction of statelessness, designed in particular for States not yet party to the Convention, as well as provisions which complement the 1997 Convention. The State should avoid statelessness at birth by providing for its nationality to be acquired *ex lege* by children one of whose parents possesses, at the time of birth of these children, its nationality, and it should ensure that its legislation provides for the acquisition of its nationality by children born on its territory who would otherwise be stateless. It should facilitate the acquisition of its nationality by stateless persons who are lawfully and habitually resident on its territory, for instance by reducing the required period of residence, by not requiring more than an adequate knowledge of one of its official languages, and by ensuring that procedures for the acquisition of nationality are easily accessible. States should also avoid statelessness as a consequence of loss of nationality. They should, for instance, ensure that the renunciation of their nationality will not take place without the possession, actual acquisition, or guarantee of acquisition of another nationality. Where a State requires a person to lose his or her previous nationality in order to acquire its nationality, it should grant its nationality even if the previous one is not immediately lost. A State should not necessarily deprive of its nationality persons who have acquired it by fraudulent conduct; the gravity of the facts, as well as other relevant circumstances, such as the genuine and effective link of these persons with the State concerned, should be taken into account.

8. *Mediation in Penal Matters*

Mediation - a process whereby the victim and the offender are enabled, if they freely consent, to participate actively in the resolution of matters arising from the crime through the help of an impartial third party provides a flexible, comprehensive, problem-solving, participatory option which is complementary or alternative to traditional criminal proceedings. It is in the interest of victims who have a stronger voice in dealing with the consequences of their victimisation. They may, through communication with the offended, obtain apology and reparation. In order to promote this process and to provide guidance for its operation, the Committee of Ministers adopted Recommendation R(99)19 concerning mediation in penal matters.²¹ It sets out principles and guidelines which member States are invited to consider when developing mediation Services.

The guidelines on the operation of mediation services are preceded by general principles: mediation should take place only if the parties freely consent; they should be able to withdraw their consent at any time during the mediation. Discussions in mediation must be confi-

¹⁹ ETS No. 166. See H.-J. Bartsch (1997)17 YEL 668-70.

²⁰ On 15 Sept.1999.

²¹ On 15 Sept.1999.

dential. Mediation should be a generally available service, and it should be available at all stages of the criminal justice process. Mediation services should be given sufficient autonomy within the criminal justice system.

As regards the operation of criminal justice in relation to mediation, it is recommended that the decision to refer a criminal case to mediation, as well as the assessment of the outcome of the mediation procedure, should be reserved to the criminal justice authorities. The parties should be fully informed of their rights, the nature of the mediation process, and the possible consequences of their decision. They should not be induced by unfair means to accept mediation. The basic facts of a case should normally be acknowledged by both parties as a basis for mediation. Their participation should not be used as evidence of guilt in subsequent legal proceedings. Discharges based on mediated agreements should have the same status as judicial decisions and should preclude prosecution in respect of the same facts.

Concerning the operation of mediation services, the Recommendation emphasises that these services should be governed by recognised standards, have sufficient autonomy in performing their duties, and be monitored by a competent body. Mediators should be recruited from all sections of society and should possess a good understanding of local cultures and communities. They should receive initial training before taking up mediation duties as well as in-service training aimed at providing for a high level of competence taking into account conflict resolution skills, the specific requirements of working with victims and offenders, and a basic knowledge of the criminal justice system. Mediators should perform their duties in an impartial manner, respect the dignity of the parties and be sensitive to the vulnerability of the parties. Mediation should take place in camera, but the mediator should convey any information about imminent serious crimes which come to light in the course of mediation to the appropriate authorities or to the persons concerned. The mediator should inform the criminal justice authorities of the outcome of the mediation, but the report should not reveal the contents of mediation sessions, not express any judgement on the parties' behaviour during mediation.

9. *Prison Overcrowding*

Prison overcrowding and prison population growth represent a major challenge to prison administrations and the criminal justice system as a whole, both in terms of human rights and of the efficient management of penal institutions. In order to assist member States in meeting that challenge the Committee of Ministers adopted Recommendation R(99)22 concerning prison overcrowding and prison population inflation.²² It also authorised publication of an accompanying report which discusses the problem in depth and provides detailed prison population statistics.

With a view to tackling the problems posed by prison overcrowding (i.e. an imbalance between the number of detainees and the capacity of prisons to house them) and prison population inflation (i.e. a situation where the number of detainees increases faster than the general population), the Recommendation sets out basic principles as well as guidelines for coping with the shortage of prison places and for measures to be taken in the different stages of criminal proceedings: pre-trial, trial, sentencing and post-trial.

The basic principles which member States are invited to apply include the recommendation that deprivation of liberty should be regarded as a sanction of last resort and should therefore be used only where the seriousness of the offence would make any other sanction or measure clearly inadequate. The extension of the prison estate should be an exceptional measure, as it is generally unlikely to offer a lasting solution to the problem of overcrowding. Provision should be made for an appropriate array of community sanctions and measures, and prosecutors and judges should be prompted to use them as widely as possible. Member States should consider the possibility of decriminalising certain types of offences or reclassifying them so that they do not attract penalties entailing deprivation of liberty. In order to devise a coherent strategy against prison overcrowding and prison population inflation a detailed analysis of the main contributing factors should be carried out.

As regards the shortage of prison places it is recommended that a maximum capacity for penal institutions be set, in order to avoid excessive levels of overcrowding. Where conditions of overcrowding occur, special emphasis should be placed on the precepts of human dignity, the commitment of prison administrations to apply humane and positive treatment, the full recognition of staff roles, and effective modern management approaches. In conformity with the European Prison Rules²³ particular attention should be paid to the amount of space available to prisoners, to hygiene and sanitation, to the provision of sufficient and suitably prepared and presented food, to prisoners' health care, and to the opportunity for outdoor exercise. Contacts of inmates with their families should be facilitated to the greatest extent possible and maximum use of support from the community should be made. Specific modalities for the enforcement of custodial sentences—such as semi-liberty, open regimes, prison leave, or extra-mural placements—should be used as much as possible.

At the pre-trial stage, resort to the principle of discretionary prosecution should be considered and simplified procedures and out-of-court settlements should be used as alternatives to prosecution in suitable cases, in order to avoid full criminal proceedings. The application of pre-trial detention and its length should be used to the minimum compatible with the interests of justice. The widest possible use should be made of alternatives to pre-trial detention, such as the requirement of the suspected offender to reside at a specified address, a restriction on leaving or entering a specified place without authorisation, the provision of bail, or supervision and assistance by an agency specified by the judicial authority. In this connection, the use of electronic surveillance devices should be considered.

As concerns the trial stage, efforts should be made to reduce recourse to sentences involving long imprisonment and to substitute community sanctions and measures for short custodial sentences. Such sanctions and measures should only be imposed in conformity with the guarantees and conditions laid down in the European Rules on Community Sanctions and

²² On 30 Sept. 1999.

²³ Recommendation R(87)3, adopted by the Committee of Ministers on 12 Feb. 1987.

Measures.²⁴ Combinations of custodial and non-custodial sanctions and measures should be introduced into legislation and practice.

On sentencing, it is recommended that prosecutors and judges bear in mind the resources available. They should be involved in the process of devising penal policies in relation to prison overcrowding and prison population inflation. Rationales for sentencing should be set with a view to reducing the use of imprisonment, expanding the use of community sanctions and measures, and using measures of diversion such as mediation or the compensation of the victim.

With regard to the post-trial stage, the effective implementation of community sanctions and measures should be ensured, in order to make them credible alternatives to short terms of imprisonment. Measures which reduce the actual length of the sentence served should be promoted, and parole should be regarded as one of the most effective and constructive measures for reducing the length of imprisonment and also for contributing substantially to a planned return of the offender to the community. In order to promote and expand the use of parole, best conditions for offender support, assistance, and supervision in the community have to be created. Effective programmes for treatment during detention and for supervision and treatment after release should be devised and implemented so as to facilitate the resettlement of offenders, to reduce recidivism, to provide public safety and protection, and to give judges and prosecutors the confidence that measures aimed at reducing the actual length of the sentence to be served and community sanctions are constructive and responsible options.

²⁴ Recommendation R(92)16. adopted by the Committee of Ministers on 19 Oct. 1992. See H.-J. Bartsch (1992)12 YEL 679-81.

Menschenrechtsverfahren im UNO-System

Von Klaus Hüfner^o

1. Historischer Einstieg über die VN-Charta

Als die Charta der Vereinten Nationen im Juni 1945 verabschiedet wurde, war angesichts der Verbrechen gegen die Menschlichkeit durch den Faschismus eines der wichtigsten Gebiete, das der neuen Weltorganisation anvertraut wurde, die Förderung der Achtung der Menschenrechte und der Grundfreiheiten für alle Menschen ohne Unterschied der Rasse, des Geschlechts, der Sprache oder der Religion.

Die Menschenrechte ziehen sich als wichtiger Leitfaden durch den gesamten Text der Charta (vgl. die Artikel 1 Absatz 3, 13 Absatz 1 b), 55 Absatz c), 56, 68 und 76 Absatz c)): Die Präambel der Charta sowie der Artikel 1, Absatz 3 enthalten einen expliziten Bezug auf die Menschenrechte. Darüber hinaus beauftragt die Charta speziell die Generalversammlung (Artikel 13 Absatz 1 b)) und ECOSOC (Artikel 55 Absatz c)) mit der Förderung der Achtung vor den Menschenrechten und verlieh dem Treuhandrat ein ähnliches Mandat (Artikel 76 Absatz c)). Durch die Charta sind alle VN-Mitgliedstaaten gesetzlich verpflichtet, sich um die volle Verwirklichung aller Menschenrechte und -freiheiten zu bemühen. „Man kann diesen Neuanfang des Jahres 1945 als eine kopernikanische Wende des Völkerrechts bezeichnen. Es stand nunmehr fest, daß der Schutz des Individuums zu den legitimen Aufgaben der internationalen Gemeinschaft gehört und nicht mehr in die alleinige staatliche Zuständigkeit fällt“ (Tomuschat (Ed) (1992), S. 5).

Obwohl die Konferenz von San Francisco 1945 entschied, noch keine internationale Menschenrechtscharta in die VN-Charta („International Bill of Rights“) selbst aufzunehmen, verlangte sie doch in Artikel 68 der Charta explizit die Einrichtung einer Kommission für die Förderung der Menschenrechte, deren Aufgabe es sein sollte, eine solche internationale Menschenrechtscharta zu entwerfen.

2. Entwicklung bis 1998 (50 Jahre Allgemeine Erklärung der Menschenrechte)

Das Kernstück dieser Menschenrechtscharta ist die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte („Universal Declaration of Human Rights“), die von der Generalversammlung am 10. Dezember 1948 verabschiedet wurde. Sie wurde mit 49 Ja-Stimmen ohne Gegenstimme bei Enthaltung der UdSSR und fünf verbündeten sozialistischen Staaten, Saudi-Arabiens und Südafrikas angenommen. Obwohl sie nur den Charakter einer Empfehlung besitzt, spielte diese Erklärung eine Schlüsselrolle in der weiteren Entwicklung der Instrumente der Menschenrechte und wurde zum Fundament der Konstruktion eines internationalen Systems zum Schutze und zur Förderung der Menschenrechte.

Die Allgemeine Erklärung, die 30 Artikel umfaßt, wurde als das „von allen Völkern und Nationen zu erreichende gemeinsame Ideal“ verkündet und ist in ihren Formulierungen allgemein gehalten; sie enthält freiheitliche Grundrechte (Artikel 3-19), einige politische Rechte (Artikel 20-21) ebenso wie wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (Artikel 22-28), ohne diese in irgendeiner Weise in einer Rangordnung festzulegen (zur Entstehungsgeschichte vgl. Partsch (1994), S. 35-46). Die Grundrechte, wie sie in der Allgemeinen Erklärung niedergelegt sind, haben zu über 90 internationalen Verträgen, Erklärungen und Instrumenten geführt. Erwähnt werden sollen hier:

- der Internationale Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights; CESCR);
- der Internationale Pakt über bürgerliche und politische Rechte (International Covenant on Civil and Political Rights; CCPR);

^o Der Autor ist Präsident der deutschen UNESCO-Delegation und Professor an der Freien Universität Berlin.

- das Internationale Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form der Rassen-diskriminierung (International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination);
- das Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau (Convention on the Elimination of Discrimination Against Women);
- das Übereinkommen gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe (Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment);
- das Übereinkommen über die Rechte des Kindes (Convention on the Rights of the Child); und
- andere Erklärungen und/oder Übereinkommen, die sich mit Themen wie Diskriminierung, Völkermord, Sklaverei ebenso wie mit sozialer Wohlfahrt, Fortschritt und Entwicklung befassen.

Um ein System des Menschenrechtsschutzes zu schaffen, waren die folgenden Schritte notwendig: (a) die Konzipierung eines Programms; (b) die Definition der Menschenrechte; (c) die Schaffung verbindlicher Normen und (d) ein System der Umsetzung der Menschenrechte in Gesetzgebung und Politik. In der VN-Charta finden wir das Programm in Artikel 1 Absatz 3, in dem die Zielsetzungen der Vereinten Nationen wie folgt beschrieben werden: „... eine internationale Zusammenarbeit herbeizuführen, um ... die Achtung vor den Menschenrechten und Grundfreiheiten für alle ohne Unterschied der Rasse, des Geschlechts, der Sprache oder der Religion zu fördern und zu festigen“. Diese Programmformulierung führte dazu, daß die weltweite Einhaltung der Menschenrechte von den „Angelegenheiten, die ihrem Wesen nach zur inneren Zuständigkeit eines Staates gehören“ (Artikel 2 Absatz 7 Charta), deutlich zu trennen ist. Die Organe der VN sind vielmehr befugt, diese Themen anzusprechen und darüber hinaus auf tatsächliche Menschenrechtsverletzungen zu reagieren.

Die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte von 1948 stellt einen ersten, jedoch noch nicht umfassenden Versuch der Definition von Menschenrechten dar. Fast 20 Jahre dauerte die Erstellung der zwei internationalen Pakte, die - zusammen mit der Allgemeinen Erklärung - die Internationale Menschenrechtscharta („International Bill of Rights“) bilden. 1966 nahm die Generalversammlung die beiden Pakte an, die 1976 in Kraft traten.

Die zwei Pakte in Verbindung mit dem Fakultativprotokoll zum Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte (OPT) und dem Zweiten Fakultativprotokoll zum Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte zur Abschaffung der Todesstrafe (OPT2) enthalten auch Anweisungen zur Durchsetzung der Menschenrechte durch nationale und internationale Verfahren. Viele Staaten haben Bestimmungen der grundlegenden Instrumente der VN direkt in ihre nationalen Verfassungen oder die nationale Gesetzgebung aufgenommen.

Die VN ihrerseits haben ein breites Spektrum an Verfahren entwickelt, um die Achtung vor der internationalen Menschenrechtscharta zu gewährleisten. In diesem Zusammenhang können vier wichtige Methoden genannt werden:

1. die Untersuchung von Berichten von Vertragsstaaten durch unabhängige Expertenausschüsse („treaty bodies“), wobei solche Fragen, wie die Achtung der Bürgerrechte, der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte, die Beseitigung der Rassen-diskriminierung, die Gleichberechtigung der Frauen und das Verbot der Folter, mit Regierungsvertretern - oft auf ministerieller Ebene - diskutiert werden;
2. die Berücksichtigung einzelner Berichte über besonders schwerwiegende Menschenrechtsverletzungen, wie willkürliche oder Gruppenexekutionen, Folter, Verschleppung und willkürliche Festnahmen durch die Benennung von Sonderberichterstatern oder Arbeitsgruppen der Menschenrechtskommission. Unter diesem Verfahren wurde u.a. die Methode entwickelt, Dringlichkeits-Telegramme zu senden. Das Büro des Hochkommissars betreibt in Genf unter der Fax-Nummer +41-22-917-0092 eine 24-Stunden-Hot-

line zur Meldung von Menschenrechtsverletzungen. Insgesamt gehen dem Büro jährlich etwa 100.000 Beschwerden zu;

3. die Analyse der Menschenrechtssituation in bestimmten Staaten oder Gebieten, z.B. in Afghanistan, Äquatorialguinea, Burundi, Irak, Iran, dem ehemaligen Jugoslawien, Kolumbien, Kuba, Liberia, dem südlichen Libanon und West Bekaa, Myanmar, Nigeria, Osttimor, Sierra Leone, Sudan und Tschetschenien, durch die Menschenrechtskommission oder die Generalversammlung. In diesem Zusammenhang werden Arbeitsgruppen, Ausschüsse oder Sonderberichtersteller eingesetzt, um Tatsachen zu ermitteln; ihre Berichte werden in Verbindung mit Schlußfolgerungen und Empfehlungen von beschlußfassenden Organen der VN, u.a. von der Generalversammlung, diskutiert; und
4. die Behandlung von Beschwerden („communications“) von Individuen oder Organisationen (NGOs), die schwerwiegende und systematische Menschenrechtsverletzungen anklagen, durch VN-Menschenrechtsorgane. In den 90er Jahren wurden jährlich etwa 100.000 solcher Beschwerden bearbeitet; die Regierungen wurden um Stellungnahmen gebeten. Die Fälle werden von zuständigen Organen zur Behandlung vorbereitet; sie überprüfen, ob ein „Gesamtzusammenhang“ von verlässlich nachgewiesenen systematischen und schweren Menschenrechtsverletzungen vorliegt. Diese Fälle („situations“) werden in nicht-öffentlichen Treffen der Menschenrechtskommission untersucht.

Insgesamt kann man feststellen, daß die VN mit ihrer Normensetzung und internationalen Umsetzung der Menschenrechte einen bedeutenden Einfluß zur Verbesserung der Menschenrechtssituation in vielen Teilen der Welt ausgeübt hat. Im Zusammenhang mit der Erhaltung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit sowie der wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung stellt die Förderung der Menschenrechte eines der drei Hauptziele der VN dar.

Während der letzten zwei Jahrzehnte erfolgte eine erhebliche Ausweitung der VN-Aktivitäten auf dem Gebiet der Menschenrechte. Dies bezieht sich nicht nur auf den Ausbau des Menschenrechtsvertragssystems, sondern auch auf das VN-Menschenrechtsprogramm insgesamt. Auch die Anzahl der Vertragsstaaten der sechs oben genannten Instrumente und der beiden Fakultativ-Protokolle, mit einer Gesamtzahl von 1053 bis zum 31. Mai 2000, ist eine gute Kennziffer für diese Entwicklung.

Heute hat das VN-Überwachungssystem der Menschenrechtsübereinkommen (vgl. Abbildung 1) einen kritischen Punkt erreicht, an dem zusätzliche Maßnahmen notwendig sind, um eine weitere wirksame Umsetzung der VN-Menschenrechtsinstrumente zu gewährleisten:

- Unangemessene Verspätungen bei der Berichterstattung können bei zahlreichen Vertragsstaaten beobachtet werden. Die Vertragsorgane sehen sich bei der Aufforderung an die betroffenen Vertragsstaaten, ihre überfälligen Berichte einzureichen, mit ernstlichen Schwierigkeiten konfrontiert, weil sie auch ihrerseits mit der Prüfung der eingereichten Staatenberichte im Rückstand sind. Auch muß das Problem unzureichender Berichte angegangen werden; so kann z.B. ein Bericht, der nur aus einer Seite besteht, nicht als ernsthafte Grundlage für eine Prüfung und Diskussion angesehen werden. Andererseits sind umfassende Staatenberichte oftmals ohne Wert, weil sie lediglich eine Anhäufung von Statistiken und nationalen Gesetzestexten, aber keine Informationen über die Verfassungswirklichkeit enthalten.
- Andererseits existiert eine wachsende Belastung für viele Staaten aufgrund der Ausweitung und Überschneidungen der Berichterstattungsverpflichtungen; die Vereinigungsfreiheit ist z.B. in fünf Verträgen festgeschrieben. Darüber hinaus ist sie in das Übereinkommen über die Rechte des Kindes sowie das Internationale Übereinkommen zum Schutz der Rechte aller Wanderarbeitnehmer aufgenommen; weiterhin beziehen sich noch zwei ILO-Übereinkommen auf dieses spezifische Recht.
- Die finanziellen Ressourcen sind nicht ausreichend, um ein wirksames Funktionieren der Vertragsorgane zu gewährleisten; die Sitzungsdauer, die den Vertragsorganen zusteht, ist in einigen Fällen zu kurz. Auch die Personalausstattung des Büros des Hohen Kom-

missars der Vereinten Nationen für Menschenrechte ist unzureichend.

- Die Öffentlichkeit muß durch die Vereinten Nationen besser über die Arbeit der Vertragsorgane informiert werden; eine erste Maßnahme wäre es, die Jahresberichte schneller und leichter zugänglich zu machen und lesbarer zu gestalten. Die Ende 1996 eingerichtete Website des Hohen Kommissars der Vereinten Nationen (<http://www.unhchr.ch>) ist ein bedeutender Schritt in diese Richtung. Weitere detaillierte bibliographische Hinweise können bei der Dag-Hammarskjöld-Bibliothek der Vereinten Nationen unter <http://www.un.org/Depts/dhl/resguide/spechr.htm> abgerufen werden.

Die Weltkonferenz über die Menschenrechte im Juni 1993 in Wien, auf der Vertreter von 170 Staaten zum ersten Mal seit 25 Jahren wieder zusammentrafen, um ihre Verpflichtungen zur Förderung des Menschenrechtsschutzes zu bekräftigen, hat eindeutig festgestellt, daß alle Menschenrechte und Grundfreiheiten allgemeingültig und unteilbar sind, daß sie einander bedingen und einen Sinnzusammenhang bilden. Alle Staaten wurden aufgerufen, die internationalen Verhaltensstandards zu beachten, vorhandene internationale Menschenrechtsinstrumente zu ratifizieren und den Menschenrechtsapparat sowohl auf nationaler und internationaler Ebene zu stärken.

Besondere Beachtung fand der Schutz der Rechte der schwächsten Gruppen, der rassischen, religiösen und ethnischen Minderheiten, der indigenen Bevölkerungen, der Frauen und Kinder, der Kriegsversehrten, der Armen und Behinderten. Mit der Wiener Erklärung und dem auf der Weltkonferenz verabschiedeten Aktionsprogramm bekräftigten die Staaten ihre Verpflichtung, sicherzustellen, daß die Menschenrechte weiterhin ein vorrangiges Ziel der VN bleiben.

- Die 48. Generalversammlung bestätigte die Wiener Erklärung und das Aktionsprogramm; zusätzlich entschied die Versammlung, das Amt eines Hohen Kommissars für Menschenrechte einzurichten (Resolution 48/141 vom 20. Dezember 1993) und widmete den Menschenrechten drei Jahrzehnte: die Dritte Dekade gegen Rassismus und Rassen diskriminierung (1993-2003), die Zweite Dekade für indigene Bevölkerungen (1994-2004) und die Dekade für Menschenrechtserziehung (1995-2005).

Mit Zustimmung der Generalversammlung ernannte der Generalsekretär José Ayala-Lasso aus Ecuador zum Hohen Kommissar für Menschenrechte, der im Rang eines Unter-Generalsekretärs vom 5. April 1994 bis 15. März 1997 das Amt innehatte. Seit dem 15. September 1997 dient Mary Robinson aus Irland für eine vierjährige Amtsperiode als Hoher Kommissar für die Menschenrechte (mit der Möglichkeit einer Verlängerung für eine weitere Periode von vier Jahren).

Die Aktivitäten auf dem Gebiet der Menschenrechte erweiterten sich erheblich aufgrund der neuen Situation nach dem Ende der Ost-West-Konfrontation und einer Reihe neuer Mandate von VN-Organen zur friedlichen und konstruktiven Lösung von Menschenrechtsproblemen: Die Rolle der verschiedenen VN-Menschenrechtsorgane wird zunehmend auf ausführende Tätigkeiten ausgedehnt, was auch eine Veränderung der Aktivitäten des Menschenrechtszentrums sowohl hinsichtlich ihrer Aufgaben als auch ihres Umfangs notwendig machte. Aufgrund dieser Erfordernisse legte der VN-Generalsekretär am 12. September 1997 das Büro des Hochkommissars für Menschenrechte und das Menschenrechtszentrum zu einem Büro des Hochkommissars zusammen. Das in Genf ansässige Büro ist ein Organ des Sekretariats der Vereinten Nationen.

Das Menschenrechtsprogramm der Vereinten Nationen konzentriert sich heute mehr auf die Umsetzung der bisher erreichten Normen-Standards als auf die Ausarbeitung neuer Standards. Seine operativen Aktivitäten sollen die notwendigen Bedingungen für den Umsetzungsprozeß und für eine weltweite Menschenrechtskultur schaffen, die dann hoffentlich zu einer bedeutenden Verminderung der weltweit stattfindenden Menschenrechtsverletzungen führen werden. Einerseits sollte weiterhin eine weltweite Ratifikation der verschiedenen Menschenrechtsinstrumente angestrebt werden, andererseits wird es notwendig sein, die Effizienz der Umsetzung der Menschenrechte durch die Menschenrechtskommission, die Vertragsorgane, die Überwachungsorgane der verschiedenen Übereinkommen, präventive Diplomatie, die Beteiligung von Nicht-Regierungsorganisationen (NGOs) sowie die Koordinierung innerhalb des VN-Systems weiterhin zu verbessern.

Abb 1.: *Das VN-System*

3. Die Menschenrechtskommission

Artikel 68 der Charta fordert den Wirtschafts- und Sozialrat auf, Fachkommissionen in verschiedenen Tätigkeitsfeldern einzurichten. Die Menschenrechtskommission (MRK) („UN Commission on Human Rights“; UNCHR) wurde 1946 vom ECOSOC auf seiner ersten Sitzung als eine „funktionale Kommission“ eingesetzt. Ursprünglich bestand die Kommission aus 9 Mitgliedern, die in ihrer persönlichen Eigenschaft als „Kernmitglieder“ („core members“) handeln sollten; der ECOSOC beschloß jedoch bereits auf seiner zweiten Sitzung 1946, daß die MRK aus weisungsabhängigen Regierungsvertretern bestehen sollte. Waren es zunächst 18 Regierungsvertreter, so setzt sich die Kommission heute aus Vertretern von 53 Regierungen, zusammen, die vom ECOSOC für die Dauer von drei Jahren nach folgendem geographischen Schlüssel gewählt werden: 15 aus afrikanischen Staaten, 12 aus asiatischen Staaten, 11 aus lateinamerikanischen und karibischen Staaten, zehn aus westeuropäischen und anderen Staaten und fünf aus osteuropäischen Staaten.

In den ersten 20 Jahren (1947-1966) konzentrierte die Kommission ihre Aktivitäten auf die Normsetzung („standard setting“). Auf der Grundlage der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte erarbeitete die MRK die Entwürfe der beiden Menschenrechtspakte, den Internationalen Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte („Sozialpakt“) und den Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte („Zivilpakt“), die 1966 von der VN-Generalversammlung angenommen wurden.

Die erzielten Fortschritte können am besten dadurch charakterisiert werden, daß die Kommission 1947 erkannte, daß sie keine Kompetenzen besaß, sich mit irgendeiner Beschwerde von Menschenrechtsverletzungen zu befassen. 20 Jahre später wurde der Kommission eben diese Aufgabe übertragen. Seitdem hat die MRK besondere Beschwerdeverfahren zum Schutze der Menschenrechte entwickelt; es handelt sich um sogenannte Nicht-Vertrags-Verfahren („non-treaty procedures“), um zu überprüfen, ob und inwieweit Staaten die von den Vereinten Nationen gesetzten Menschenrechtsstandards nicht beachtet haben. Einige Verfahren beziehen sich auf die allgemeine Situation in bestimmten Staaten, andere auf Einzelfälle. Ferner existieren Mischformen. Manche Verfahren beschränken sich auf bestimmte Arten von Menschenrechtsverletzungen („thematische Mechanismen“), andere decken das gesamte Feld der Menschenrechte ab.

Abb.2: Die Organisationsstrukturstruktur der VN im Menschenrechtsbereich

Diese Nicht-Vertrags-Verfahren arbeiten über Sonderberichterstatte und Arbeitsgruppen, um die Einhaltung der Menschenrechte sowie massive und systematische Menschenrechtsverletzungen durch die Staaten zu überprüfen. Diese Aktivitäten sollten in den 70er und 80er Jahren in den Mittelpunkt der Arbeit der Kommission treten.

In den 90er Jahren kam eine weitere Aufgabe hinzu, als die MRK zunehmend auch Ratgeber-Dienste und technische Hilfe zur Verfügung stellte, um bestehende Hindernisse zur Durchsetzung der Menschenrechte zu beseitigen. Auch werden zunehmend wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte in Beratungen, Prüfungen und Berichten behandelt, einschließlich des Rechts auf Entwicklung und des Rechts auf einen angemessenen Lebensstandard ebenso wie der Schutz der Rechte der besonders gefährdeten Gruppen in der

Gesellschaft, wie Minderheiten und indigene Bevölkerungen sowie die Rechte der Frauen und der Kinder. Mit der zunehmenden Einrichtung von vertraglich geregelten Überprüfungsmechanismen („treaty bodies“) haben die Nicht-Vertrags-Verfahren an Bedeutung verloren.

Die Kommission ist das zentrale VN-Organ zur Förderung und zum Schutz der Menschenrechte. Ihr Bezugsrahmen ist umfassend: Sie kann sich mit allen Fragen befassen, die in Beziehung zu den Menschenrechten stehen. In den letzten Jahren hat sich die Kommission nicht nur den Fragen der Menschenrechtssituation in einzelnen Staaten zugewandt, sondern auch „thematische Verfahren“ durchgeführt, die sich auf mehrere Staaten bezogen und sich u.a. mit verschwundenen Personen, illegalen Verhaftungen oder Exekutionen, Folterungen, der Todesstrafe, Rassendiskriminierungen, Kinderprostitution sowie Massenvertreibungen befaßten.

Die Kommission berät und beschließt Resolutionen über ein breites Spektrum allgemeiner Menschenrechtsfragen sowie über einige länder- und themenspezifische Situationen. Sie gibt Studien in Auftrag, entwirft internationale Instrumente, die Menschenrechtsstandards setzen, und überprüft Empfehlungen und Studien, die von ihrer nachgeordneten Stelle, der VN-Unterkommission für die Verhinderung der Diskriminierung und den Schutz der Minderheiten, erstellt wurden. Sie übernimmt weiterhin spezielle Aufgaben, die ihr von der Generalversammlung oder dem ECOSOC zugewiesen werden, einschließlich der Untersuchung von Anschuldigungen über Menschenrechtsverletzungen und der Handhabung von Mitteilungen bezüglich solcher Verletzungen. Die Kommission arbeitet eng mit den anderen VN-Organen zusammen. Darüber hinaus hilft sie dem ECOSOC bei der komplexen Aufgabe der Koordinierung der Menschenrechtsaktivitäten des gesamten VN-Systems (vgl. Abbildung 1). Seit 1992 ist die Kommission zu außerordentlichen Tagungen berechtigt, um außergewöhnlich schwerwiegende Menschenrechtsverletzungen zu beraten - vorausgesetzt, eine Mehrheit von wenigstens 27 ihrer 53 Mitglieder stimmen dem zu (1992 wurden in Genf zwei außerordentliche Tagungen durchgeführt, die Menschenrechtsverletzungen im ehemaligen Jugoslawien behandelten).

Die Kommission tritt jährlich Anfang März für sechs Wochen in Genf zusammen. Meist sind die Sitzungen öffentlich - es sei denn, sie tritt für mehrere Tage zusammen, um Situationen, die systematische und schwerwiegende Menschenrechtsverletzungen aufweisen, unter dem „1503-Verfahren“ zu beraten (vgl. Abbildung 2). An den öffentlichen Sitzungen dürfen Regierungen, die nicht Mitglied der Kommission sind, ebenso wie Nicht-Regierungsorganisationen (NGOs), die einen Konsultativ-Status beim ECOSOC besitzen, teilnehmen sowie schriftliche und mündliche Stellungnahmen zu Themen der Tagesordnung abgeben. Die Beiträge der NGOs sind für die Arbeit der Kommission außerordentlich wichtig.

Die Kommission ist ein dem ECOSOC nachgeordnetes Organ und erstattet diesem jährlich Bericht. Diese Berichte sind öffentliche Dokumente, welche die Ergebnisse der Sitzungen zusammenfassen und den Text der verabschiedeten Resolutionen enthalten. Detailliertere Zusammenfassungen der Protokolle sind ebenfalls erhältlich.

Die Menschenrechtskommission hat eine Unterkommission zur Förderung und zum Schutze der Menschenrechte eingesetzt („UN Sub-Commission on the Promotion and Protection of Human Rights“; früher: „UN-Sub-Commission on Discrimination and Protection of Minorities“), um Studien auf der Grundlage der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte anzufertigen und der Kommission Empfehlungen zur Verhinderung jeglicher Diskriminierung im Hinblick auf Menschenrechte und Grundfreiheiten sowie den Schutz rassischer, nationaler, religiöser und sprachlicher Minderheiten zu geben und schließlich um andere Aufgaben zu erfüllen, die ihr vom ECOSOC oder der Menschenrechtskommission für die Menschenrechte übertragen werden. Sie tritt mindestens einmal jährlich zusammen; die Sitzungen finden über einen Zeitraum von vier Wochen ab Anfang August in Genf statt.

Ihre Jahrestreffen sind öffentlich - außer an den Tagen, an denen sie zusammentritt, um das 1503-Verfahren zu erörtern, das 1970 vom ECOSOC verabschiedet wurde. Dieses Verfahren stützt sich auf die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte in Verbindung mit den ECOSOC-Resolutionen 728 F (XXVIII), 1235 (XLII) und 1503 (XLII) und der Resolution 1 (XXIV) der Unterkommission für die Verhütung von Diskriminierung und den Schutz von

Minderheiten. Abbildung 2 zeigt eine detaillierte Beschreibung dieses vertraulichen Verfahrens; alle Mitteilungen („communications“), welche das Büro des Hohen Kommissars der Vereinten Nationen für Menschenrechte in Genf erhält, mit Ausnahme derer, die für ein spezielleres VN-Verfahren geeignet sind, werden unter diesem 1503-Verfahren behandelt.

Die eingehenden Beschwerden werden zunächst vom Menschenrechtsbüro in einer „monatlichen vertraulichen Liste“ zusammengefaßt und dann einer Arbeitsgruppe („Working Group on Communications“) der Unterkommission vorgelegt. Diese trifft eine Auswahl der schwerwiegendsten Fälle, die sie an die Unterkommission weiterleitet, die ihrerseits eine Auswahl von „Gesamtzusammenhängen“ trifft und an die Menschenrechtskommission weiterleitet. Bevor die Kommission derartige „Gesamtzusammenhänge“ in nicht-öffentlichen Sitzungen untersucht, trifft eine Arbeitsgruppe der Menschenrechtskommission („Working Group on Situations“) eine Auswahl.

Abb. 3: Das Büro des hohen Kommissars der VN für Menschenrechte

Vorgelegte Mitteilungen dürfen alle VN-Mitgliedstaaten betreffen; zulässige Mitteilungen können sowohl von Personen oder Gruppen, die Opfer einer Verletzung der Menschenrechte sind, als auch von Personen, Gruppen oder Organisationen stammen, die direkte und zuverlässige Informationen über solche Verletzungen haben. Folgende Zulässigkeitsbedingungen müssen erfüllt sein: (a) kein politisches Motiv; (b) Ausschöpfung aller möglichen innerstaatlichen Rechtsbehelfe, (c) keine Möglichkeit, die Mitteilung unter Resolution 728 F (XXVIII) einzureichen; (d) nicht anonym.

Das 1503-Verfahren ist vielfach kritisiert worden, ohne dabei jedoch zu berücksichtigen, daß es zu einem Zeitpunkt entwickelt wurde, als die beiden Menschenrechtspakte noch nicht in Kraft getreten waren. Ziel dieses Verfahrens ist es nicht, für die Opfer von Menschenrechtsverletzungen einen individuellen Rechtsschutz zu gewähren; es besteht vielmehr darin, Informationen über schwere und systematische Verstöße gegen die Menschenrechte zu sammeln. Die Menschenrechtskommission gibt zwar die Namen der auf der Grundlage tausender eingegangener Beschwerden ermittelten Staaten bekannt, nennt aber nicht die konkreten Menschenrechtsverletzungen. Mit Zustimmung der betroffenen Regierung kann ein Berichterstatter in das Land entsandt oder ein Schlichtungsantrag eingereicht werden. Es besteht auch die Möglichkeit, den Fall zur öffentlichen Behandlung nach Entschließung 1235 an den ECOSOC zu überweisen.

An den öffentlichen Sitzungen können Regierungsvertreter und NGOs, die einen Konsultativ-Status beim ECOSOC besitzen, als Beobachter teilnehmen und schriftliche und mündliche Stellungnahmen zu Themen der Tagesordnung abgeben. Die Unterkommission erstattet jährlich der Menschenrechtskommission einen Bericht, der die Arbeitsergebnisse zusammenfaßt und den Text aller angenommenen Resolutionen enthält. Detailliertere Zusammenfassungen der Protokolle sind ebenfalls erhältlich.

*Abb.4: Internationaler Pakt über bürgerliche und politische Rechte:
Staatenbeschwerde und Individualbeschwerde*

4. Die Arbeit der VN-Vertragsorgane (Staatenberichte, Staaten- und Individualbeschwerden)

4.1. Der Menschenrechtsausschuß

Der Ausschuß („Human Rights Committee“) setzt sich aus 18 Mitgliedern zusammen, die in ihrer persönlichen Eigenschaft dienen und für einen Zeitraum von vier Jahren gewählt werden. Er wurde durch den Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte (Artikel 28 bis 32) geschaffen, um die Umsetzung der Bestimmungen des Paktes sowie dessen Fakultativprotokolls durch die Vertragsstaaten zu überwachen. „Vertragsstaaten“ sind solche Staaten, deren Regierungen den Pakt ratifiziert haben oder ihm beigetreten sind; sie sind völkerrechtlich dazu verpflichtet, die Bestimmungen des Paktes zu erfüllen. Zum 31. Mai 2000 haben 144 Staaten den Zivilpakt und 95 Staaten das Fakultativprotokoll ratifiziert. Staaten, die das Abkommen unterschrieben, aber noch nicht ratifiziert haben, haben ihre Intention zum Ausdruck gebracht, Vertragsstaat zu werden; in der Zwischenzeit sind sie verpflichtet, sich entsprechend den Zielen und Zwecken des Abkommens zu verhalten. Bulgarien und Deutschland haben sowohl den Zivilpakt als auch das Fakultativprotokoll ratifiziert.

Der Ausschuß ist dazu ermächtigt, Staatenberichte über Maßnahmen und Fortschritte zur Verwirklichung der in dem Zivilpakt enthaltenen Rechte zu beraten. Zusätzlich haben 95 Staaten mit der Ratifikation des Fakultativprotokolls dem Ausschuß das Recht gewährt, schriftliche Beschwerden („communications“) von Einzelpersonen zu erörtern, deren Rechte verletzt worden sind.

Der Ausschuß tritt dreimal jährlich für jeweils drei Wochen zusammen, in der Regel von März bis April in New York, im Juli sowie von Oktober bis November in Genf.

Der Ausschuß darf nur solche Beschwerden von Einzelpersonen beraten, die Vertragsstaaten des Fakultativprotokolls betreffen (vgl. Abbildung 3). Die Mitteilung („communication“) muß vom Opfer selbst oder einer Person eingereicht werden, die vom Opfer beauftragt ist, in seinem / ihrem Namen zu handeln. Es empfiehlt sich, diese Mitteilung in einer der beiden Arbeitssprachen der VN, Englisch oder Französisch, einzureichen. Dem Ausschuß ist es untersagt, Mitteilungen zu beraten, wenn diese bereits Gegenstand eines anderen internationalen Untersuchungs- oder Regelungsverfahrens sind. Beschwerden von Einzelpersonen werden in nicht-öffentlichen Sitzungen erörtert. Als weitere Zulassungsvoraussetzungen sind zu nennen: (a) nicht anonym; (b) kein Mißbrauch des Rechtes, eine solche Mitteilung einzureichen; (c) Vereinbarkeit mit den Bestimmungen des Zivilpaktes; und (d) Ausschöpfung des innerstaatlichen Rechtsweges.

Bis Ende 1999 hat der Menschenrechtsausschuß rund 200 Entscheidungen getroffen. Obwohl diese Entscheidungen („views“) dem Beschwerdeführer keinen vollstreckbaren Titel geben, haben viele Staaten diese Entscheidungen nicht nur akzeptiert, sondern auch den darin enthaltenen Empfehlungen Folge geleistet.

Der Ausschuß ist auch berechtigt, die Beschwerde eines Vertragsstaates zu untersuchen, wonach ein anderer Vertragsstaat nicht die Verpflichtungen des Paktes erfüllt - allerdings nur dann, wenn beide Staaten eine Erklärung im Sinne des Artikel 42 des Zivilpaktes abgegeben haben, welche die Kompetenz des Ausschusses anerkennt, solche Untersuchungen durchzuführen (vgl. Abbildung 3). Bis zum 31. Mai 2000 hatten 46 Staaten die Kompetenz des Ausschusses anerkannt, „Mitteilungen“ von Vertragsstaaten zu empfangen und zu beraten. Bisher wurde noch keine zwischenstaatliche Beschwerde eingereicht. Offensichtlich befürchten die Vertragsstaaten „Gegenklagen“.

Der Menschenrechtsausschuß untersucht Berichte der Vertragsstaaten, die diese zum Stand der Umsetzung der im Pakt enthaltenen Rechte erstellen (vgl. Abbildung 3). Solche Berichte sollen dem Ausschuß zunächst ein Jahr nachdem ein Staat Vertragsstaat des Paktes geworden ist, eingereicht werden; danach folgt die Berichterstattung alle fünf Jahre. Diese Staatenberichte sind öffentliche Dokumente. Der Ausschuß legt großen Wert auf Stellungnahmen von NGOs zu diesen Staatenberichten. Er empfahl daher, daß die Staaten ihre

Berichte veröffentlichen und den nationalen NGOs rechtzeitig vor den Tagungen des Ausschusses zugänglich machen (die Termine für die zu behandelnden Staatenberichte werden jeweils zwei Tagungen im voraus angekündigt).

Die Diskussion findet in öffentlichen Sitzungen des Ausschusses statt, bei denen Vertreter der berichterstattenden Regierung den Bericht vorstellen und auf Fragen der Ausschußmitglieder direkt antworten. Die Diskussion eines einzelnen Berichts dauert in der Regel etwa einen, höchstens zwei Tage.

4.2. Der Ausschuß für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte

Dieser Ausschuß ist damit beauftragt, die Umsetzung des Internationalen Paktes über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, CESCR; Sozialpakt) durch die Vertragsstaaten zu überwachen, der am 3. Januar 1976 in Kraft trat. Er setzt sich aus 18 Mitgliedern zusammen, die vom ECOSOC aus einer Personenliste ausgewählt werden, die von den Vertragsstaaten des Sozialpaktes nominiert werden. Sie sollen dem Ausschuß in ihrer persönlichen Eigenschaft als unabhängige Menschenrechtsexperten dienen. Der Ausschuß tritt zweimal jährlich, im Mai und im November/Dezember, für die Dauer von jeweils drei Wochen in Genf zusammen; die Sitzungen sind öffentlich. Im Anschluß an jede Tagung bereitet eine Arbeitsgruppe, meist aus fünf Experten bestehend, eine Woche lang eine detaillierte Liste von Fragestellungen derjenigen Staatenberichte vor, die der Ausschuß auf seiner nächsten Tagung behandelt.

Der Ausschuß untersucht Berichte der Vertragsstaaten, in denen sie die Schritte erläutern, die sie zur Umsetzung der im Sozialpakt enthaltenen Menschenrechte unternommen haben (vgl. Abbildung 4). Er enthält wirtschaftliche (Artikel 6 - 9), soziale (Artikel 10 - 12) und kulturelle Rechte (Artikel 13 - 15). Zum 31. Mai 2000 haben 142 Staaten den Sozialpakt ratifiziert. Die Vertragsstaaten sind angehalten, erstmals zwei Jahre nach dem Inkrafttreten des Paktes einen umfassenden Bericht zum Stand der Umsetzung einzureichen; danach sind Berichte in Fünf-Jahres-Intervallen zu unterbreiten. Diese Staatenberichte sind öffentliche Dokumente; ihre Diskussion findet in öffentlichen Sitzungen statt, bei denen Vertreter der berichterstattenden Regierung ihren Bericht vorstellen und auf Fragen der Ausschußmitglieder direkt antworten. Der Ausschuß bemüht sich, durch einen konstruktiven Dialog festzustellen, ob die im Sozialpakt enthaltenen Normen angemessen angewendet wurden und wie der Vertragsstaat die Umsetzung des Paktes verbessern könnte. Am letzten Sitzungstag verabschiedet der Ausschuß eine abschließende Stellungnahme, in der seine wichtigsten Kritikpunkte zusammengefaßt und dem Vertragsstaat geeignete Vorschläge und Empfehlungen unterbreitet werden.

Während nur Ausschußmitglieder und Vertreter der betreffenden Vertragspartei an der Diskussion des Berichtes teilnehmen dürfen, können NGOs ihre Anliegen während der Sitzung der Arbeitsgruppe vor der nächsten Tagung vorbringen. NGOs, die einen Konsultativ-Status beim ECOSOC besitzen, können dem Ausschuß außerdem schriftliche Stellungnahmen oder Berichte vorlegen und so zur Anerkennung und Verwirklichung der Rechte beitragen, die im Sozialpakt festgeschrieben sind.

Um die Zusammenarbeit mit den NGOs zu verbessern, kam der Ausschuß überein, sie zum zweiten Treffen seiner Arbeitsgruppen einzuladen; er wies das Sekretariat an, die NGOs von dieser Möglichkeit umfassend zu informieren. Außerdem soll das Sekretariat Kopien der Berichte, deren Behandlung ansteht, einer Reihe nationaler NGOs der betreffenden Staaten zusenden.

Die Ausarbeitung eines Fakultativprotokolls zum Sozialpakt, das die Rechte von Individuen oder Gruppen ermöglicht, Beschwerden gegen einen Staat über die Verletzung von Paktrechten einzureichen, wurde 1993 von der Weltkonferenz über die Menschenrechte gefordert; diese Frage wird bereits seit längerem vom Ausschuß diskutiert. Das Grundprinzip, Beschwerden unter einem internationalen Verfahren hinsichtlich wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Rechte zuzulassen, ist weder neu noch innovativ, da es bereits in der UN-ESCO und ILO wie auch in dem Verfahren existiert, das durch die ECOSOC-Resolution

1503 (XLVIII) vom 27. Mai 1970 geschaffen wurde. Wenn das Prinzip der Unteilbarkeit und Interdependenz von bürgerlichen und politischen, wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte in der Arbeit der Vereinten Nationen umgesetzt werden soll, ist es wichtig, daß ein solches Beschwerdeverfahren auch für den Sozialpakt geschaffen wird, um das bestehende Ungleichgewicht abzubauen. Der Ausschuß schloß seine Arbeit am Entwurf des Fakultativprotokolls Ende 1996 ab; seit 1997 liegt der Menschenrechtskommission der 18 Artikel umfassende Entwurf zur Entscheidung vor.

4.3. *Der Ausschuß für die Beseitigung der Rassendiskriminierung*

Dieser aus 18 Sachverständigen bestehende Ausschuß („Committee on the Elimination of Racial Discrimination“; CERD) überwacht die Umsetzung des Internationalen Übereinkommens zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung, das am 21. Dezember 1965 von der Generalversammlung angenommen wurde und am 4. Januar 1969 in Kraft trat. Die Mitglieder des Ausschusses werden von den Vertragsstaaten (Stand am 31. Mai 2000: 156) gewählt; sie sollen - wie bei den anderen Menschenrechtsausschüssen - in ihrer persönlichen Eigenschaft als Experten dienen. Bei ihrer Auswahl soll sowohl auf eine gerechte geographische Verteilung als auch auf eine angemessene Vertretung der verschiedenen Zivilisationsformen und hauptsächlich Rechtssysteme geachtet werden. Obwohl die Unabhängigkeit der Ausschußmitglieder zu den grundlegenden Voraussetzungen der Arbeit des Ausschusses gehört, kommt es immer wieder vor, daß sich Staaten gegen Stellungnahmen wehren, die Sachverständige im Rahmen ihrer Berichtsprüfung abgeben, indem sie die Experten unter massiven Druck setzen.

Normalerweise tritt der Ausschuß zweimal jährlich für jeweils drei Wochen im Februar/März sowie im August bei den VN in Genf zusammen (gelegentlich finden Treffen in New York statt, um besser mit denjenigen Vertragsparteien kommunizieren zu können, die in New York, jedoch nicht in Genf diplomatisch vertreten sind).

Der Ausschuß übt vier Funktionen aus: Prüfung von Staatenberichten (Artikel 9 Absatz 1), Präventivmaßnahmen („Frühwarnfunktion“), Behandlung von überfälligen Berichten und Stellungnahmen zu Individualbeschwerden.

Für die einzelnen Staatenberichte werden Berichtersteller beauftragt. Seit seiner 39. Tagung (1991) gibt der Ausschuß - entsprechend dem Vorbild des Menschenrechtsausschusses - nach den abschließenden Bemerkungen des Staatenvertreters eine allgemeine Würdigung des Staatenberichts ab, die von dem jeweiligen Länderberichtersteller des Ausschusses vorgeschlagen wird. Darüber hinaus wurde ein neues Verfahren zur Behandlung überfälliger Staatenberichte eingeführt. Es wurde im Konsens entschieden, bei Staaten, die ihrer Berichtspflicht über einen längeren Zeitraum nicht nachgekommen sind, die alten Berichte zur Grundlage einer erneuten Diskussion heranzuziehen. Die betreffenden Staaten werden über das neue Verfahren jeweils eine Tagung im voraus benachrichtigt.

Auf der 40. Tagung (1991), auf der dieses Verfahren erstmals angewandt wurde, wurde nach einer sehr kontroversen Diskussion ebenfalls im Konsens beschlossen, daß Ausschußmitglieder, nicht aber der Ausschuß selbst, bei der Prüfung von Staatenberichten auf alle Informationen, das heißt auch von NGOs, zurückgreifen dürfen.

Der Ausschuß erstattet der Generalversammlung jährlich Bericht über seine Arbeit und kann Vorschläge machen sowie allgemeine Empfehlungen nach seinen Beratungen über die Berichte der Vertragsstaaten abgeben (Artikel 9 Absatz 2).

Einzelpersonen oder Personengruppen, die behaupten, daß ihre Rechte, wie sie in dem Übereinkommen enthalten sind, verletzt worden sind, können sich seit 1992 nach Artikel 14 des Übereinkommens schriftlich an den Ausschuß wenden, damit ihre Beschwerden behandelt werden. Sie müssen jedoch zunächst den innerstaatlichen Rechtsweg ausgeschöpft haben.

Der Ausschuß kann jedoch keine Mitteilungen entgegennehmen, die einen Vertragsstaat betreffen, der keine Erklärung abgegeben hat, in der die Zuständigkeit des Ausschusses anerkannt wird. Dies betrifft auch deutsche Staatsbürger(innen); denn lediglich 26 der 156 Staa-

ten, die bis 31. Mai 2000 das Übereinkommen ratifiziert hatten oder ihm beigetreten sind, haben entsprechend Artikel 14 des Übereinkommens die Zuständigkeit des Ausschusses anerkannt (darunter auch Bulgarien), solche Mitteilungen entgegenzunehmen und zu erörtern.

Individualbeschwerden werden nicht öffentlich behandelt. Bis 1999 erhielt der Ausschuß nur zehn Beschwerden. In vier Fällen verabschiedete der Ausschuß eine Stellungnahme, zwei Beschwerden erklärte er für unzulässig, zwei Beschwerden erklärte er für zulässig und leitete sie an die betreffende Vertragspartei zur Stellungnahme weiter.

Der Ausschuß ist ebenfalls befugt, jede Beschwerde eines Vertragsstaates gegen einen anderen Vertragsstaat zu behandeln, der die Bestimmungen des Übereinkommens nicht durchführt (vgl. Artikel 11 bis 13 des Übereinkommens); staatliche Beschwerden gegen einen anderen Vertragsstaat wurden jedoch bisher noch nicht eingereicht, obwohl das Verfahren eine Ad-hoc-Vergleichskommission mit dem Ziel einer gütlichen Einigung vorsieht. Wie beim Menschenrechtsausschuß scheuen die Staaten vor diesem Verfahren zurück, um nicht selbst Beschwerden auf sich zu ziehen.

4.4. Der Ausschuß für die Beseitigung der Diskriminierung der Frau

Das Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau, dem die Erklärung über die Beseitigung der Diskriminierung der Frau (Resolution 2263 (XXII) der VN-Generalversammlung vom 17. November 1967) vorausgegangen ist, wurde am 18. Dezember 1979 von der VN-Generalversammlung angenommen (Resolution 34/180). Das Übereinkommen trat am 3. September 1981 in Kraft.

Nach Artikel 1 des Übereinkommens bezeichnet der Ausdruck „Diskriminierung der Frau“ „jede mit dem Geschlecht begründete Unterscheidung, Ausschließung oder Beschränkung, die zur Folge oder zum Ziel hat, daß die auf die Gleichberechtigung von Mann und Frau gegründete Anerkennung, Inanspruchnahme oder Ausübung der Menschenrechte und Grundfreiheiten durch die Frau - ungeachtet ihres Familienstands - im politischen, wirtschaftlichen, sozialen, kulturellen, staatsbürgerlichen oder jedem sonstigen Bereich beeinträchtigt oder vereitelt wird“.

Der Ausschuß („Committee on the Elimination of Discrimination against Women“; CEDAW), bestehend aus 23 Sachverständigen, die für jeweils vier Jahre gewählt werden, überwacht die Fortschritte bei der Durchführung dieses Übereinkommens. Die Experten werden von den Vertragsstaaten gewählt (am 31. Mai 2000: 165 Staaten, darunter auch Bulgarien) und sind in ihrer persönlichen Eigenschaft tätig. Seit 1997 trifft sich der Ausschuß zweimal jährlich jeweils für die Dauer von drei Wochen.

Für die Stellungnahmen des Ausschusses zu den Staatenberichten wird seit 1998 ein standardisiertes Verfahren eingesetzt: (1) Einführung und positive Faktoren; (2) negative Faktoren und Problembereiche; (3) hauptsächliche Anlässe zur Besorgnis; (4) Empfehlungen und Vorschläge.

Der Ausschuß monierte sowohl die Zahl als auch das Ausmaß an Vorbehalten der Vertragsstaaten gegenüber einigen Artikeln des Übereinkommens, insbesondere der Artikel 9, 15 und 16, die Staatsangehörigkeit, Rechtsfähigkeit sowie Heirat und Familienfragen (Rechte zur und in der Ehe) behandeln.

Bei keinem anderen Vertragswerk der Vereinten Nationen sind so viele Vorbehalte der Vertragsstaaten eingebracht worden wie bei diesem Übereinkommen.

Die Vertragsstaaten verpflichten sich, über die zur Durchführung des Übereinkommens getroffenen Gesetzgebungs-, Gerichts-, Verwaltungs- und sonstigen Maßnahmen und entsprechenden Fortschritte in regelmäßigen Abständen zu berichten. Der Ausschuß diskutiert die Berichte, welche die Vertragsstaaten ein Jahr nach Ratifizierung oder Beitritt und danach alle vier Jahre einreichen, in öffentlichen Sitzungen. In Artikel 18 Absatz 2 des Übereinkommens wird ausdrücklich erwähnt, daß in den Staatenberichten auf Faktoren und Schwierigkeiten hingewiesen werden kann, die das Ausmaß der Erfüllung der in dem Übereinkommen vorgesehenen Verpflichtungen (vgl. Artikel 2-16) beeinträchtigen. Der Ausschuß erstattet der Generalversammlung jährlich über den ECOSOC Bericht; er macht Vorschläge und allgemeine Empfehlungen, die auf der Prüfung der Berichte und auf Informationen der Vertragsstaaten beruhen. Staatenvertreter sollen ihre Berichte mündlich vortragen und danach zu den Kommentaren der Experten Stellung nehmen. Am Ende der Sitzung verabschiedet der Ausschuß abschließende Bemerkungen, die in den jährlichen Berichten der Generalversammlung zu finden sind.

Sowohl in der Wiener Erklärung und dem Aktionsprogramm der Weltmensenrechtskonferenz von 1993 als auch auf der Vierten Weltfrauenkonferenz von 1995 wurde gefordert, ein Verfahren für Individualbeschwerden über ein Fakultativprotokoll zum Übereinkommen einzuführen. 1996 begannen die Verhandlungen, die am 10. Dezember 1999, dem „Tag der Menschenrechte“, zur Verabschiedung eines Fakultativprotokolls durch die Generalversammlung der Vereinten Nationen führten, das nach Ratifizierung durch mindestens zehn Staaten in Kraft treten wird.

4.5. *Der Ausschuß gegen Folter*

Die Anwendung von Folter wurde erstmals 1948 durch die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte und durch die Konvention über die Verhütung und Bestrafung des Völkermordes untersagt. Dieses Prinzip wurde 1966 durch den Zivilpakt und 1984 durch das Übereinkommen gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe („Anti-Folter-Konvention“) bestätigt. Das Übereinkommen trat am 26. Juni 1987 in Kraft. Zum 31. Mai 2000 hatten 117 Staaten das Übereinkommen ratifiziert. 42 Staaten, darunter auch Bulgarien, haben die Zuständigkeit des Ausschusses zur Prüfung von Staatenbeschwerden und von Individualbeschwerden nach Artikel 21 und 22 anerkannt. Seit 1992 arbeitet die Menschenrechtskommission an einem Fakultativprotokoll zum Übereinkommen, das den Besuch an Orten der Internierung erlauben soll.

Gemäß dem Übereinkommen soll jeder Vertragsstaat wirksame gesetzgebende, administrative oder sonstige Maßnahmen ergreifen, um Folterungen in allen Gebieten zu verhindern, die seiner Hoheitsgewalt unterstehen (Artikel 2 Absatz 1). Keinerlei außergewöhnliche Umstände (z.B. Kriegszustand, Kriegsgefahr, innenpolitische Instabilität oder ein sonstiger öffentlicher Notstand) dürfen zur Rechtfertigung für Folter geltend gemacht werden (Artikel 2 Absatz 2). Wichtig ist außerdem die Regelung in Artikel 3 Absatz 1: „Ein Vertragsstaat darf eine Person nicht an einen anderen Staat ausweisen, abschieben oder an diesen ausliefern, wenn stichhaltige Gründe für die Annahme vorliegen, daß sie dort Gefahr liefe, gefoltert zu werden“.

Der Ausschuß („Committee against Torture“; CAT) besteht aus 10 Experten und überwacht die Umsetzung des Übereinkommens. Die Vertragsstaaten dieses Übereinkommens wählen die Mitglieder des Ausschusses, die ihm in ihrer persönlichen Eigenschaft dienen. Der Ausschuß hält seine Sitzungen zweimal jährlich, im April/Mai und im November, in Genf ab. Zusätzliche Sitzungen können durch Mehrheitsbeschluß seiner Mitglieder oder auf Verlangen einer Vertragspartei anberaumt werden.

Der Ausschuß befaßt sich mit den Berichten zur Umsetzung der Bestimmungen des Übereinkommens gegen Folter, die von den Vertragsstaaten eingereicht werden. Um vollständige Informationen zu erhalten, hat der Ausschuß Richtlinien erarbeitet, die Einzelheiten zu Form und Inhalt der Berichterstellung enthalten. Erstberichte müssen ein Jahr nach Inkrafttreten des Übereinkommens übermittelt werden; weitere Berichte sollen alle vier Jahre folgen. Diese Berichte sind öffentliche Dokumente; auch ihre Prüfung findet in öffentlichen Sitzungen statt, auf denen Vertreter der jeweiligen Regierungen die Berichte vorstellen und auf Fragen der Ausschußmitglieder antworten. Seit der 5. Tagung im November 1990 wird jeder Staatenbericht durch ein Ausschußmitglied als Berichterstatter eingeführt.

Nach Artikel 20 des Übereinkommens kann der Ausschuß entscheiden, eine vertrauliche Untersuchung durchzuführen, wenn er gesicherte Informationen erhält, daß auf dem Gebiet eines Vertragsstaates regelmäßig gefoltert wird. Diese Möglichkeit einer Untersuchung besteht für alle Vertragsstaaten außer denen, die nach Artikel 28 des Übereinkommens die Zuständigkeit des Ausschusses auf diesem Gebiet nicht anerkannt haben. Das Verfahren, das in Artikel 20 des Übereinkommens niedergelegt ist, zeichnet sich durch zwei Merkmale aus, nämlich Vertraulichkeit und angestrebte Zusammenarbeit mit den betroffenen Vertragsstaaten.

Nach Artikel 21 des Übereinkommens kann ein Vertragsstaat jederzeit erklären, daß er die Zuständigkeit des Ausschusses zur Entgegennahme und Prüfung von Beschwerden („Mitteilungen“) eines Vertragsstaates über einen anderen Vertragsstaat anerkennt. Der Ausschuß kann jedoch nur aktiv werden, wenn beide Vertragsstaaten diese Erklärung gemäß Artikel 21 abgegeben haben.

Das Verfahren besteht aus zwei Schritten. Wenn ein Vertragsstaat annimmt, ein anderer Vertragsstaat habe eine der Vorschriften verletzt, kann er zunächst schriftlich direkt diesen Vertragsstaat darauf hinweisen. Der Vertragsstaat, der die Mitteilung erhält, muß innerhalb von drei Monaten schriftlich darauf reagieren. Wenn beide Vertragsstaaten keine Einigung untereinander erzielen können, kann jeder der Vertragsstaaten den Sachverhalt an den Ausschuß weitergeben, der versucht, eine einvernehmliche Lösung in nichtöffentlichen Sitzungen zu finden. Bisher wurde eine Beschwerde dieser Art noch nicht eingereicht.

Nach Artikel 22 des Übereinkommens kann ein Vertragsstaat jederzeit die Zuständigkeit des Ausschusses für Individualbeschwerden anerkennen. Die Opfer müssen der Hoheitsgewalt des betreffenden Staates unterstehen und eine Verletzung der Bestimmungen dieses Übereinkommens geltend machen. Der Ausschuß darf keine Mitteilung entgegennehmen, die einen Vertragsstaat betrifft, der keine derartige Erklärung abgegeben hat. Bis 31. Mai 2000 haben 42 der 117 Vertragsstaaten, die das Übereinkommen ratifiziert haben oder ihm beigetreten sind, die Zuständigkeit des Ausschusses zur Prüfung solcher Mitteilungen anerkannt (darunter auch Bulgarien).

Der Ausschuß prüft zunächst die Zulässigkeit. Die Voraussetzungen sind in dem Übereinkommen und den Verfahrensregeln des Ausschusses niedergelegt. Damit eine Beschwerde für zulässig erklärt werden kann, darf sie

- nicht anonym oder unvereinbar mit den Vorschriften des Übereinkommens sein;
- keinen Mißbrauchs des Rechts darstellen, gemäß Artikel 22 eine Beschwerde einzurei-

chen;

- in keinem anderen internationalen Untersuchungs- oder Streitregelungsverfahren geprüft worden sein oder sich befinden; und
- der innerstaatliche Rechtsweg muß voll ausgeschöpft worden sein.

Der Ausschuß kann von dem betreffenden Vertragsstaat oder von dem Verfasser der Beschwerde zusätzliche Informationen oder Klarstellungen verlangen. Wenn der Ausschuß eine Beschwerde für zulässig erklärt, werden der Verfasser der Beschwerde und der Vertragsstaat informiert. Während dieser Zeit kann der Ausschuß von dem Vertragsstaat Maßnahmen verlangen, die das vermeintliche Opfer vor weiteren Folterungen oder unmenschliche Behandlung schützt.

Beschwerden nach Artikel 22 des Übereinkommens werden in nichtöffentlichen Sitzungen erörtert; alle Unterlagen sind vertraulich. Dennoch enthält der Jahresbericht des Ausschusses an die Vertragsstaaten und die VN-Generalversammlung eine Zusammenfassung der geprüften Beschwerden, der Erklärungen der betreffenden Vertragsstaaten sowie seiner eigenen Standpunkte.

4.6. *Der Ausschuß für die Rechte des Kindes*

Kinder, ihr Wohlergehen und ihre Rechte, gehören zu den Hauptanliegen der Vereinten Nationen seit ihrer Gründung 1945. Eine der ersten Handlungen der Generalversammlung war die Gründung des Internationalen Kinderhilfswerks der Vereinten Nationen (UNICEF) am 11. Dezember 1946, das noch heute die wichtigste multilaterale Institution der internationalen Hilfe für Kinder ist. Auch die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte (vgl. Artikel 25 Absatz 2) und die Menschenrechtspakte (vgl. Artikel 24 und Artikel 23 Absatz 4 Zivilpakt sowie Artikel 10 Sozialpakt) von 1966 enthalten Vorschriften zum Schutze der Kinder.

Das erste normsetzende Instrument der Vereinten Nationen, das sich ausschließlich mit den Rechten der Kinder befaßte, war die Erklärung über die Rechte des Kindes von 1959. Mit der ausdrücklichen Feststellung, daß „die Menschheit dem Kind das Beste schuldet, was sie zu geben hat“, bot die Erklärung mit ihren 10 Prinzipien einen klar umrissenen moralischen Bezugsrahmen für die Rechte des Kindes. 30 Jahre danach wurde das Übereinkommen über die Rechte des Kindes am 20. November 1989 verabschiedet. 61 Staaten - eine Rekordzahl - unterzeichneten das Übereinkommen am 26. Januar 1990, dem ersten Tag, an dem es zur Unterzeichnung freigegeben wurde.

Das Übereinkommen über die Rechte des Kindes trat am 2. September 1990 in Kraft. Am 31. Mai 2000 betrug die Anzahl der Vertragsstaaten 191 und erreichte damit fast eine weltweite Ratifikation. Unter den VN-Mitgliedstaaten haben nur Somalia und die USA das Übereinkommen nicht ratifiziert.

Das Übereinkommen ist die bisher vollständigste Aufzählung der Rechte der Kinder; es geht weiter als die Erklärung, indem sie Staaten, die das Übereinkommen annehmen, für ihr Verhalten gegenüber Kindern rechtlich verantwortlich macht. Angesichts des zunehmenden Anteils der Kinder an der Weltbevölkerung, insbesondere aber unter den Hungernden, Kriegsopfern und Flüchtlingen sowie unter den Opfern von Zwangsarbeit, Sklaverei und Prostitution, knüpfen sich hohe Erwartungen an die Verwirklichung der Rechte der Kinder durch die Vertragsstaaten.

Inzwischen hat die Menschenrechtskommission zwei Fakultativprotokolle zum Übereinkommen über die Rechte des Kindes verabschiedet: (a) über die Beteiligung von Kindern an bewaffneten Konflikten und (b) über Kinderhandel, Kinderprostitution und Kinderpornographie.

Artikel 43 des Übereinkommens sieht einen Ausschuß („Committee on the Rights of the Child“; CRC) vor, der aus zehn Experten besteht, die in ihrer persönlichen Eigenschaft tätig sind und auf jeweils vier Jahre gewählt werden. Jeder Vertragsstaat kann Kandidaten nominieren. Im Dezember 1995 beschloß die Konferenz der Vertragsstaaten, die Mitgliederzahl des Ausschusses von zehn auf 18 zu erhöhen. Der Ausschuß trifft sich - seit 1995 - dreimal jährlich in Genf (im Januar, Mai/Juni und Oktober).

Die Vertragsstaaten senden ihre Berichte über den Generalsekretär an den Ausschuß. Darin enthalten sind die Maßnahmen, welche sie zur Verwirklichung der in dem Übereinkommen anerkannten Rechte getroffen haben, sowie die dabei erzielten Fortschritte. Berichte müssen erstmals zwei Jahre nach Inkrafttreten des Übereinkommens für den betreffenden Vertragsstaat erstellt werden; weitere Berichte folgen alle fünf Jahre.

Die Berichte sollen bestehende Umstände und Schwierigkeiten benennen, die der Erfüllung der Verpflichtungen aus dem Übereinkommen im Wege stehen. Weiterhin sollen sie ausreichende Informationen enthalten, um dem Ausschuß ein umfassendes Bild von der Durchführung des Übereinkommens in dem betreffenden Land zu vermitteln. Ferner kann der Ausschuß weitere Angaben anfordern. Artikel 44 sieht ausdrücklich vor, daß die Vertragsstaaten ihre Berichte im eigenen Land einer breiten Öffentlichkeit zugänglich machen.

Andere Organisationen können eingeladen werden, sich an den Diskussionen des Ausschusses zu beteiligen, ihre Standpunkte darzulegen und zu Konsultationen zur Verfügung zu stehen. Hierzu gehören die ILO, WHO, UNESCO, UNICEF, UNHCR sowie eine große Zahl verschiedener NGOs. Außerdem wurden zahlreiche Schritte unternommen, einen umfassenden Ansatz zu den Rechten des Kindes zu entwickeln.

Alle zwei Jahre erstattet der Ausschuß der Generalversammlung Bericht über seine Aktivitäten. Er kann ihr Vorschläge und allgemeine Empfehlungen unterbreiten, welche auch den betroffenen Vertragsstaaten übermittelt werden, deren etwaige Bemerkungen ebenfalls der Generalversammlung vorlegt werden. Außerdem kann der Ausschuß der Generalversammlung empfehlen, den Generalsekretär zu beauftragen, für den Ausschuß besondere Untersuchungen zu den Rechten des Kindes durchzuführen.

Bereits an der Ausarbeitung des Übereinkommens habe sich die NGOs intensiv beteiligt; insgesamt waren es 28 Organisationen, die - mit Unterstützung von UNICEF - einen Vorschlag erarbeiteten, der zwar nicht der Menschenrechtskommission als offizielles VN-Dokument vorlag, aber als ein gemeinsamer Standpunkt einer Vielzahl von unterschiedlichen NGOs einen sichtbaren Einfluß ausübte. Ihre Aktivitäten sowohl im Vorfeld als auch während der Tagungen der Arbeitsgruppe wurden als vorbildlich für das NGO-Engagement angesehen.

Nach Artikel 45 kann der Ausschuß „andere zuständige Stellen“, d.h. zwischenstaatliche Organisationen und NGOs, einbinden, um „sachkundige Stellungnahmen zur Durchführung des Übereinkommens abzugeben, die in ihren jeweiligen Aufgabenbereich fallen“.

5. **Die Rolle der Nichtregierungsorganisationen (NGOs) im Menschenrechtsbereich: Beispiel Deutsche UNESCO-Kommission**

Auf die Mitwirkung der NGOs an der Arbeit der Menschenrechtsorgane in den Vereinten Nationen wurde bereits mehrfach hingewiesen. NGOs können zum Beispiel eine wichtige Rolle bei der Vorbereitung der Periodenberichte der Vertragsstaaten spielen; sie können

- das verantwortliche Ministerium drängen, den Bericht rechtzeitig einzureichen;
- sicherstellen, daß der Bericht im betreffenden Land verbreitet wird, ebenso die Protokolle der Diskussionen des Ausschusses über den Bericht sowie die abschließenden Bemerkungen;
- einen eigenen Bericht parallel zum Staatenbericht herausgeben;
- den vorbereitenden Arbeitsgruppen Informationen zuleiten, die sich am Ende jeder Tagung treffen, um die nächste Tagung vorzubereiten;
- den Sitzungen beiwohnen, auf denen die Staatenberichte überprüft werden (obwohl NGOs keine Erklärungen abgeben können, besteht die Möglichkeit, Ausschußmitglieder außerhalb der Sitzung zu konsultieren und Fragen vorzuschlagen, die diese dem bericht-

erstattenden Staat stellen sollten).

Die Deutsche UNESCO-Kommission (DUK) hat sich im Rahmen des Forums Menschenrechte, einem Verband von über 40 deutschen NGOs zur Förderung und Verteidigung der Menschenrechte, vor allem im Bereich der Menschenrechtserziehung engagiert. Abschließend soll an dieser Stelle ein Überblick über die Aktivitäten der DUK gegeben werden, die seit 1998 durchgeführt wurden:

Frühjahr 1998: K. Hüfner: How to File Complaints on Human Rights Violations

Sommer 1998: englische Fassung wird ins Internet gestellt (<http://www.UNESCO.de>)

Sommer 1998: K. Hüfner/W. Reuther: Menschenrechtsverletzungen: Was kann ich dagegen tun?

10.12.98: Vorstellung der griechischen Fassung / Vortrag des Autors in Nikosia, Zypern

März 1999: Erscheinen der türkischen Fassung

Frühjahr 1999: Erstellung eines MR-Kommentars zu gegenwärtigen Verfahren in der UNESCO

Herbst 1999: C. Brincks / K. Hüfner: Weltweite Menschenrechtserziehung, in: G. Sommer et al. (Hrsg.): Menschenrechte und Frieden: Aktuelle Beiträge und Debatten.

Winter 1999: Entscheidung der Deutschen UNESCO-Kommission, eine frankophone Fassung auf der Grundlage der englischen Fassung zu erstellen

Frühjahr 2000: Erstellung einer zweiten, aktualisierten englischen Fassung fürs Internet, zugleich Grundlage für (a) frankophone Übersetzung und (b) „Manteltext“ für russische Fassung

Verteiler:

je ein Exemplar pro UNA in der WFUNA

Verteiler Juni 1998:

je ein Exemplar pro National Commission for UNESCO der Europäischen Region in Köln
Cyprus National Commission entscheidet, je eine griechische und türkische Fassung zu erstellen

September 1998: Hauptversammlung der Deutschen UNESCO-Kommission verabschiedet Resolution zu „50 Jahre Allgemeine Erklärung der MR“

Verteiler:

zum 10. Dezember 1998 an alle zuständigen Bundesministerien sowie an alle im Deutschen Bundestag vertretenen Parteien

Frühjahr 1999: je ein Exemplar der deutschen Fassung an alle Vertreter des neu gegründeten Menschenrechtsausschusses des Deutschen Bundestages

wird von der Bundesregierung als Stellungnahme der UNESCO zugeschickt; die UNESCO beschließt, sowohl das Individualverfahren als auch das Staatenberichtssystem zu überprüfen und zu verbessern.

April 2000: Erscheinen der russischen Fassung: Azarov, A.; Hüfner, K.; Reuther, W.: *Zashtshita prav cheloveka. Mehdunarodnye i rossiyskiye mekhanizmy.* (Human rights protection. International and Russian mechanisms.)

Spätsommer 2000: Erscheinen der frankophonen Fassung: „Comment Porter Plainte Pour Violation des Droits des l’Homme?“

Spätsommer 2000: Die aktualisierte englische Fassung und die darauf beruhende frankophone Fassung werden ins Internet gestellt (<http://www.unesco.de>).

Spätsommer 2000: Vorarbeiten an einer bulgarischen Fassung auf der Grundlage der deutschen bzw. russischen Fassung

September 2000: Erste Redaktionssitzung in Sofia

Herbst 2000: Die DUK drängt weiterhin, eine im Rahmen der VN-Dekade zur Menschenrechtserziehung vorgesehene Koordinierungsstelle einzurichten

Februar 2000: Schreiben der Deutschen UN-ESCO-Kommission an das Auswärtige Amt, den deutschen Übersetzungsdienst der VN mit der Übersetzung der Ausschluß-Schlußfolgerungen zu den deutschen Staatenberichten zu beauftragen.

Juni 2000: Das Auswärtige Amt stimmt dem Vorschlag zu und strebt darüber hinaus eine „große Lösung“ an, nämlich der deutschen Öffentlichkeit den Zugang zu den deutschen Staatenberichten, den Schlußfolgerungen der Ausschüsse und ggf. die Erwidierungen der Bundesregierung gemeinsam auf einer Web-Seite zugänglich zu machen.

November 2000: Die Bundesregierung erstellt einen Konzept-Entwurf zur Einrichtung eines Instituts für Menschenrechte, das auch die Aufgabe der Koordinierungsstelle im Sinne der VN-Richtlinien übernehmen soll; dies ist auch in den Entwurf einer von allen Parteien des Deutschen Bundestages getragenen Entschließung eingegangen.

Literaturhinweise

amnesty international (Ed): *Menschenrechte im Umbruch: 50 Jahre Allgemeine Erklärung der Menschenrechte.* Neuwied: Luchterhand, 1998.

Alston, Philip: *The UN’s Human Rights Record From San Francisco To Vienna and Beyond.* In: *Human Rights Quarterly* 16/2: 375-390, 1994.

Alston, Philip (Ed): *The United Nations and Human Rights. A Critical Appraisal.* Oxford: Clarendon Press, 1992, 778.

Bungarten, Pia, Koczy, Ute (Ed): *Handbuch der Menschenrechtsarbeit.* Bonn: Dietz, 1996, 200.

Centre for Human Rights: *A Compilation of International Instruments.* New York/Geneva: UN, 1994, 950 (2 Bände).

Deutsche Gesellschaft für die Vereinten Nationen (Ed): *Gleiche Menschenrechte für alle.*

Dokumente zur Menschenrechtsweltkonferenz der Vereinten Nationen in Wien 1993. Bonn: UNO-Verlag, 1994, 125 (DGVN-Texte 43).

Hildner, Guido: Die Vereinten Nationen und die Rechte der Ausländer. Aktivitäten der Organisation zum Schutze der ausländischen Arbeitnehmer. In: Vereinte Nationen 38/2: 47-51, April 1990.

Hüfner, Klaus: How to File Complaints on Human Rights Violations. A Manual for Individuals and NGOs. Bonn: UNO-Verlag, 1998, 89 (DGVN-Texte 49). Auch im Internet in aktualisierter Fassung aufrufbar unter: <http://www.unesco.de> (Publications online).

Klaus Hüfner, Reuther, Wolfgang: Menschenrechtsverletzungen: Was kann ich dagegen tun? Menschenrechtsverfahren in der Praxis. Bonn: UNO-Verlag, 1998, 177 (DGVN-Texte 48).

Klein, Eckart (Ed): The Monitoring System of Human Rights Treaty Obligations. Berlin: Berlin Verlag Arno Spitz, 1998, 205.

Meier, Hans: Wie universal sind die Menschenrechte? Freiburg: Verlag Herder, 1997, 157.

Partsch, Karl Josef: Hoffen auf Menschenrechte. Rückbesinnung auf eine internationale Entwicklung. Zürich: Ed. Interfrom, 1994, 196.

Roggemann, Herwig: Die Internationalen Strafgerichtshöfe. Einführung · Rechtsgrundlagen · Dokumente. Berlin: Berlin Verlag Arno Spitz, 1998, 420.

Skriver, Ansgar: Weltkonferenz über Menschenrechte: Wiener Erklärung und Aktionsprogramm - Besondere Rolle der NGOs - China und das klassische Souveränitätskonzept - Gedanken der Universalität sowie Recht auf Entwicklung bekräftigt. In: Vereinte Nationen 41/4: 146-148, August 1993.

Symonides, Janusz (Ed): The Struggle against Discrimination. A Collection of International Instruments Adopted by the United Nations System. Paris: UNESCO, 1996, VIII, 313.

Symonides, Janusz, Volodin, Vladimir: Human Rights. Major International Instruments. Status as at 31 May 2000. Droits de l'homme. Les principaux instruments internationaux. État au 31 mai 2000. Paris: UNESCO, 2000, 36.

Symonides, Janusz, Volodin, Vladimir, Rivet, S.: Access to Human Rights Documentation. Documentation, Bibliographies and Data Bases on Human Rights Paris: UNESCO, 1994, IV, 200.

Tomaševski, Katarina: Human Rights - Fundamental Freedoms for All. In: Childers, Erskine (Ed): Challenges to the United Nations: Building a Safer World. London: Catholic Institute for International Relations, 1994, 82-112.

Tomuschat, Christian (Ed): Menschenrechte. Eine Sammlung internationaler Dokumente zum Menschenrechtsschutz. Bonn: UNO-Verlag, 1992, X, 491 (DGVN-Texte 42).

Tomuschat, Christian: Bewahrung, Stärkung, Ausgestaltung. Zur künftigen Menschenrechtspolitik Deutschlands in der Weltorganisation. In: Vereinte Nationen 399/1: 6-10, Februar 1991.

United Nations: The United Nations and Human Rights, 1945-1995. New York: UN, 1995, 536 (The United Nations Blue Book Series, Volume VII).

United Nations: The High Commissioner for Human Rights: An Introduction. Making Human Rights a Reality. UN: New York and Geneva, November 1996, 46 (Notes of the United Nations Commissioner for Human Rights - No.1).

United Nations: World Conference on Human Rights. The Vienna Declaration and Programme of Action, June 1993. With the Opening Statement of United Nations Secretary-General Boutros Boutros-Ghali. New York: UN Department of Public Information: August 1993, 71.

United Nations / High Commissioner / Centre for Human Rights: The Rights of Indigenous People. Human Rights Fact Sheet No. 9 (Rev. 1). Geneva: UN, July 1997, 40.

Weissbrodt, David, Parker, Penny: The U.N. Commission on Human Rights, Its Sub-Commission, and Related Procedures: An Orientation Manual. Minneapolis, Minnesota: Minnesota Advocates for Human Rights; Geneva: International Service for Human Rights, 1993, 99.

Die Internationalisierung von Studiengängen in Deutschland und Europa: Probleme und Perspektiven^o

Von Gisela Klann-Delius^o

Universitäten sind Institutionen, in denen Wissen erzeugt und vermittelt wird. An einer Universität studieren heißt, sich mit Methoden, Problemstellungen, Theorien und empirischen Befunden der jeweils gewählten Fachwissenschaft vertraut zu machen. Das Herzstück eines jeden universitären Studiums ist die Wissenschaft. Wissenschaft basiert auf Neugier, Vernunft, Nachprüfbarkeit; Vernunft ist eine universelle Begabung des Menschen. Insofern ist Wissenschaft ihrem Wesen nach universell, anders gesagt, international, sie ist also nicht an politische, nationale Grenzen gebunden.

Der Wissenschaftsrat schreibt dementsprechend in den Empfehlungen zur Internationalisierung der Wissenschaftsbeziehungen:

„Internationalität ist Teil des Wesens von Wissenschaft. Wissenschaft ist international, weil sich weder Neugier noch Erkenntnis von historisch gegebenen oder politisch gezogenen Grenzen auf Dauer einschränken lassen, weil der Dialog der Forscher mit Wissenschaftlern aus aller Welt (...) geführt wird.“^o

Daraus folgt auch: Wissenschaft wird durch die Nutzung und die Pflege des internationalen Austauschs, des internationalen Dialogs nachhaltig befördert.

Internationalität als ein wesentliches Element von Wissenschaft war in der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts deutlich beschränkt durch nationale und sicherheitspolitische Interessen. Internationalität ist im Zuge der gravierenden gesellschaftspolitischen Veränderungen zum Ausgang des letzten Jahrhunderts ein topos der bildungspolitischen Diskussion geworden. Als derartige Veränderungen sind zu nennen: der Prozess der Europäisierung, der Fall des eisernen Vorhanges, die nationalen Entgrenzungen des Geld- und Warenverkehrs sowie der Kommunikation und der Information.

In der bildungspolitischen Diskussion wurde Internationalisierung zunächst bezogen auf die Intensivierung von internationaler Forschungskooperation, von Nachwuchsförderung und auf die Förderung des Studentenaustauschs sowohl im Rahmen von Auslandsstudium wie von Ausländerstudium. Seit ungefähr 10 Jahren ist jedoch eine Veränderung zu beobachten: Internationalität beginnt sich zunehmend mehr als ein integraler Bestandteil der universitären Ausbildung zu etablieren. In diesem Kontext ist die Forderung einer Internationalisierung von Studiengängen zu sehen. Denn diese geht über die Perspektive der Internationalisierung als Nutzung und Pflege internationaler Kooperation deutlich hinaus. Internationalisierung als ein strategischer Prozeß wurde entscheidend befördert durch den Europäisierungsprozeß und den Prozeß der Globalisierung der Wissenschafts- und Technologieentwicklung <vgl. de Witt 2001).

Im Kontext der Europäisierung wird die Notwendigkeit der Internationalisierung mit einer besonderen Fokussierung auf globale Veränderungen hervorgehoben. Das hier entscheidende Argument ist, daß die europäischen Bildungssysteme untereinander harmonisiert werden müssen, um den inneruniversitären Austausch und die Kooperation in Wissenschaft und Technologie zu befördern. Eine starke europäische Bildungsorganisation wird als Voraussetzung dafür betrachtet, in Zeiten zunehmenden globalen Wettbewerbs in Wissenschaft und Technologie erfolgreich zu sein. Dementsprechend heißt es in der Gemeinsamen Erklärung der Europäischen Bildungsminister, der sog. Bologna-Erklärung:

^o Der nachfolgende Text geht auf einen Vortrag zurück, den die Autorin anlässlich des ...Colloquiums am ...2000 in Split hielt.

^o Die Autorin ist....

^o Wissenschaftsrat: Empfehlungen zur Internationalisierung der Wissenschaftsbeziehungen. Köln 1992, S 5.

„Insbesondere müssen wir uns mit dem Ziel der Verbesserung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit des europäischen Hochschulsystems befassen. Die Vitalität und Effizienz jeder Zivilisation läßt sich an der Attraktivität messen, die ihre Kultur für andere Länder besitzt. Wir müssen sicherstellen, daß die europäischen Hochschulen weltweit ebenso attraktiv werden wie unsere außergewöhnlichen kulturellen und wissenschaftlichen Traditionen“

Die internationale Wettbewerbsfähigkeit gerade durch Kooperation und Angleichung im Bildungssystem ist für die Europäische Union deshalb bedeutsam, da das entscheidende Kapital der EU das Humankapital ist.

So wichtig, wie Internationalität nun erachtet wurde, so ernüchternd war die Feststellung, daß deutsche wie die meisten europäischen Hochschulen für Studierende, Nachwuchswissenschaftler oder akademische Lehrer aus dem Ausland weit weniger attraktiv sind als etwa die Universitäten in den Vereinigten Staaten. Und gerade die besten der „einheimischen“ Studenten zog und zieht es an diese Universitäten, meist bleiben die dort ausgebildeten Studierenden dann im Lande. In einem sehr kritischen Artikel über die Situation des deutschen Bildungssystems im Wallstreet Journal vom Februar dieses Jahres wurde dazu festgestellt: „Germany has lost roughly 14% of its Ph.D-holders to the U.S. The U.S., in contrast, is importing post-docs; more than 50% are foreigners.“ Dieser *brain drain* sollte aufgehalten werden dadurch, daß deutsche wie europäische Hochschulen zu attraktiven internationalen Ausbildungsarten entwickelt werden.

Die mangelnde Attraktivität deutscher wie anderer europäischer Hochschulen führte der Wissenschaftsrat vor allem auf die hohe Diversität und damit Inkompatibilität der Studienstrukturen zurück. Der Wissenschaftsrat charakterisiert die Probleme aus Sicht ausländischer Studierender wie folgt:

„Das Bildungs- und Hochschulsystem sowie das damit verbundene Berechtigungswesen der Bundesrepublik Deutschland weichen von den Standards ab, die die englischen bzw. die angloamerikanischen, aber auch die französischen Bildungssysteme etabliert haben und die in den mit ihnen historisch verbundenen Schwellen- und Entwicklungsländern gelten. Die Aufnahme eines Studiums innerhalb solcher weitgehend homogener Systeme erscheint daher vielfach als der naheliegendere Weg. Im Vergleich mit diesen Systemen empfinden viele ausländische Studenten das Studium an deutschen Universitäten als zu wenig strukturiert. Auch die Länge der Studienzeiten an deutschen Universitäten wird von solchen Studenten (...) als ein Hemmnis empfunden. Als schwierig erweist sich häufig zudem die Frage der Anerkennung deutscher Hochschulabschlüsse (...). Die Kombination dieser Probleme mit bestehenden Schwierigkeiten beim Erwerb der deutschen Sprache führt dazu, daß die Möglichkeit eines Studiums in der Bundesrepublik Deutschland auf viele ausländische Studenten nur einen geringen Reiz ausübt; sie geben anderen Ländern und Ausbildungssystemen den Vorzug.“⁰

Die Liste von Problemen ausländischer Studierender läßt sich verlängern. Der bereits erwähnte Artikel im Wallstreet Journal nennt u.a. den zu geringen Kontakt der Studierenden zu den Lehrenden, das Fehlen studienbegleitender Prüfungen, das Fehlen von Abschlußfeiern, Geringbewertung von Lehrleistungen. Das Resumé einer dort zitierten amerikanischen Studentin ist: „German universities give you the feeling that they don't care if you're there (..) They are big and burocratic, and the professors have no time for their students.“

Soweit die Diagnose der mangelnden Attraktivität von deutschen und wohl auch anderen europäischen Hochschulen für Außereuropäer.

Sowohl die Diagnose des Wissenschaftsrates wie die der europäischen Bildungsminister führen zu dem Therapievorschlag, die Studienstrukturen in den europäischen Ländern zu harmonisieren und sich dabei an der Struktur des weltweit verbreitetsten gestuften Studiensystems zu orientieren. Die Bologna-Erklärung der europäischen Bildungsminister empfiehlt vor allem die Einführung eines Systems, das sich im wesentlichen auf zwei Hauptzyklen stützt: einen Zyklus bis zum ersten Abschluß (undergraduate) und einen Zyklus nach dem ersten Abschluß (graduate). Regelvoraussetzung für die Zulassung zum zweiten Zyklus ist

⁰ WR 1992, 8. 50

der erfolgreiche Abschluß des ersten Studienzyklus, der mindestens drei Jahre dauert. Der nach dem ersten Zyklus erworbene Abschluß attestiert eine für den europäischen Arbeitsmarkt relevante Qualifikationsebene. Der zweite Zyklus sollte (...) mit dem Master und/oder der Promotion abschließen."⁰

Außerdem wird empfohlen die Einführung eines Leistungspunktesystems <ECTS>, die europäische Zusammenarbeit beider Qualitätssicherung und bei der Curriculumentwicklung sowie die Anerkennung von Auslandsaufenthalten zu Forschungs- Lehr oder Ausbildungszwecken (vgl. *ibid.*).

Zur Internationalisierung der Studieninhalte empfiehlt der Wissenschaftsrat⁰:

„Studiengänge sollten - teils mit Prüfungsrelevanz, teils als weiterführende Angebote - auslands- und europabezogen bzw. international vergleichbare Fachkenntnisse und -fähigkeiten vermitteln.“ Er hält es für besonders wünschenswert, daß die Lehrpersonen selbst auslands- und europabezogen forschen und ihrerseits Auslandserfahrungen haben.

Der Wissenschaftsrat empfiehlt des weiteren, daß die Hochschulen verstärkt Angebote zum Erwerb von wichtigen, im schulischen Fächerkanon nicht vorhandenen Sprachen machen. Dies gilt insbesondere für asiatische Sprachen. Außerdem wird empfohlen, daß Vorlesungen auch in wichtigen Fremdsprachen wie Englisch, Französisch etc. angeboten werden.

Unter diesen Empfehlungen hat vor allem die Empfehlung zur Einführung einer gestuften Studienstruktur in Deutschland heftige und kontroverse Diskussionen ausgelöst. Es wird befürchtet, daß ohne Not das auch für die renommierten US-amerikanischen Universitäten vorbildliche Humboldtsche Bildungsideal und das entsprechende universitäre Lehrsystem aufgegeben wird. Befürchtet wird eine McDonaldisierung des deutschen Bildungssystems. Befürchtet wird auch, daß die gestuften Studienstrukturen keine wirkliche Remedur der problematischen Studiensituation in den meisten europäischen Ländern bieten.

An den Befürchtungen und Bedenken ist gewiß vieles berechtigt. Man wird überlange Studienzeiten, eine hohe Anzahl von Studienabbrechern nicht einfach durch die Einführung von Bachelor und Master-Studiengängen beheben können. Andererseits aber muß die Einführung gestufter Studienstrukturen nicht zwangsläufig die Übernahme amerikanischer Verhältnisse und die Aufgabe der Humboldtschen Universitätsidee zur Folge haben. Gerhard Caspar, der langjährige Präsident der renommierten Stanford-Universität hat erst kürzlich hervorgehoben, daß die Universitäten wie Stanford und Harvard sich an dem Humboldtschen Universitätsideal orientiert haben. Dabei betonte er nachdrücklich die Einheit von Forschung und Lehre und hob hervor, daß es die Aufgabe der Universitäten sei, durch frühzeitiges Einführen in die Forschung die Studierenden mit der Idee von Wissenschaft, dem Streben nach Erkenntnis, vertraut zu machen. Dies ist offenkundig mit einer gestuften Studienstruktur vereinbar.

Ein Prüfstein für die Angemessenheit der gestuften Studienstrukturen ist viel eher, ob sie den mit dem gesellschaftlichen Wandel verbundenen Anforderungen an universitäre Ausbildung gerecht werden können. Diese neuen Anforderungen werden mit dem Begriff der Globalisierung und der wissensbasierten Gesellschaft umschrieben. Die wissensbasierte Gesellschaft erfordert spezifische Qualifikationen und stellt insoweit Anforderungen auch an universitäre Ausbildung.

In einer wissensbasierten Gesellschaft kommt es entscheidend darauf an, Wissensbestände rasch zu acquirieren, zu strukturieren und für die Lösung anstehender Probleme intelligent zu nutzen: nicht das Wissen selbst, sondern der Umgang mit komplexen Wissensbeständen in unterschiedlicher medialer Form ist gefragt. Die Globalisierung, d.h. der weltweite Fluß von Information, Waren, Geldströmen, die Konstitution neuer Märkte und persönlicher Bindungssysteme, erfordert, daß Qualifikationen permanent neu adaptiert werden müssen. Flexibles und generalisiertes Wissen ist also gefragt. Zudem gilt: Wer sich im Zeitalter der Globalisierung behaupten will, tut gut daran, sein Wissen zu internationalisieren. Dabei ist hervorzuheben, daß Internationalisierung, Globalisierung nicht schlichte Gleichmacherei

⁰ Bologna-Erklärung, S. 57.

⁰ Bericht, S.55.

oder gar Macdonaldisierung meinen kann; Globalisierung macht ohne eine gewisse Regionalisierung keinen Sinn: Internationalität meint nicht das Aufgeben regional oder auch national gewachsener Identität. Sie ist eher zu verstehen als eine Öffnung hin zu anderen kulturellen und sprachlichen Traditionen, ohne die eigene dabei aufzugeben. Internationalität ist im Kern eine Ausrichtung auf mentale Flexibilität und Respekt wie Wertschätzung des Anderen. Insofern befördert sie die Ausrichtung auf ein friedliches und demokratisches Zusammenleben.

Zu prüfen ist demnach, ob die neuen Studienstrukturen und Abschlüsse auf diese neuen Perspektiven eine adäquate Antwort bieten, ob sie diesen Qualifikationszielen Rechnung tragen. Dies ist eine hohe Anforderung an die neuen Abschlüsse. Ich möchte im folgenden kurz betrachten, ob die neuen Studienstrukturen von ihrer Konzeption her überhaupt eine Chance haben, dem Anspruch im Grundsatz gerecht zu werden.

Kennzeichen der neuen gestuften Studienabschlüsse sind die Modularisierung der Studieninhalte, die Verrechnung von Studienleistungen nach dem europäischen Punktesystem und die Einführung überfachlicher Studieninhalte. Dies sind zunächst sperrige Begriffe. Sie lassen sich wie folgt erläutern: Mit dem Reformelement der Modularisierung, das wohl das höchste reformerische Potential birgt, ist etwas m.E. sehr wichtiges intendiert:

Es sollen die Inhalte eines Studiums so in aufeinander abgestimmte wesentliche Elemente des Faches organisiert werden, daß im Verlaufe des Studiums durch den eigenständigen Nachvollzug der im modularen Studienangebots enthaltenen Fachsystematik ein eigenes Wissenssystem im Kopf der Studierenden entstehen kann.

Aufgrund dieser Erfahrung sollen sich Studierende dann Fachinhalte weiterhin eigenständig, systematisch und mit Erkenntnisgewinn zur Lösung anstehender Probleme erschließen können. Insofern ist die Lernerfahrung bei der Modularisierung die des Lernens zu lernen. Dies gilt als unabdingbare Voraussetzung für spätere kreative Problemlösungen im Berufsleben oder in der Weiterbildung. Diese Art des Lernens verbindet also Wissen mit Wissensorganisation, Wissensselektion und Wissensaneignung so, daß auch fremde Wissensbestände erschlossen und mit Gewinn auch auf andersartige Problemlagen angewendet werden können. Die Integration überfachlicher Qualifikationen stellt hierzu eine Ergänzung dar; denn mit ihnen soll die in allen beruflichen Anwendungsfeldern geforderten Fähigkeiten der Kooperation, der sachgemessenen Argumentation und sprachlichen Vermittlung sowie des kompetenten Umgang mit Informationstechnologie im Verlaufe des Studiums erworben werden. Die Vermittlung von überfachlichen Qualifikationen in universitären Veranstaltungen und in studienbegleitenden Praktika soll Studierenden im Rahmen eines fachlich fundierten Studiums ermöglichen, die für eine spätere Berufstätigkeit erforderlichen Fähigkeiten zu erwerben. Die Berufsorientierung des Studiums richtet sich an dem Erfordernis aus, daß weit mehr Studierende als bisher eine Hochschulbildung nachfragen werden und diese gesellschaftlich benötigt wird, daß Universitäten nicht mehr ausschließlich Stätten der Qualifizierung ihres eigenen Nachwuchses sein können. Hinzu kommt, daß nicht alle Studierende eine wissenschaftliche Karriere anstreben und sie eine berufsorientierte Ausbildung auch von den Universitäten erwarten.

Die Bewertung der Studienleistungen mit dem ECTS sowie die Gliederung des Studiums in eine mit einem Examen abgeschlossene Bachelor- und eine darauf aufbauende Master-Phase tragen dazu bei, den Studierenden den Wechsel an europäische wie außereuropäische Universitäten zu erleichtern und Studierende aus dem Ausland anzuziehen. Das Studieren im Ausland und der Kontakt mit ausländischen Studierenden im Inland tragen nicht nur zur persönlichen Bildung bei, sondern vermitteln eine gesellschaftliche zunehmend wichtigere Fähigkeit, nämlich die zu interkultureller Kommunikation und interkulturellem Verständnis. In diesem Sinne bedeutet Internationalisierung von Studiengängen nicht nur Sicherung von Wettbewerbsvorteilen, sondern birgt auch die Chance eines verständnisvolleren Zusammenlebens.

Mit meinen bisherigen Ausführungen ist allerdings das notwendige Komplement der Internationalisierung, das Ausgestalten des regional oder national Besonderen im Kontext des Anderen noch nicht zureichend bestimmt. Dieses Thema wird derzeit in Deutschland und in

der europäischen Union insbesondere als eine Frage der Sprachenpolitik behandelt. Die Internationalisierung der Studiengänge wird häufig mit der Forderung verbunden, zunehmend mehr Lehrveranstaltungen in englischer Sprache anzubieten, denn das Englische hätte sich nun einmal als die internationale Wissenschaftssprache etabliert. Deutsch zu lernen stelle eine extrem große Hürde für die Aufnahme eines Studiums in Deutschland dar. Das Deutsche stellt zugegebenermaßen keine geringen Anforderungen; dies hat Mark Twain in seinem berühmtem Aufsatz über die Schrecken der deutschen Sprache" eindrucksvoll und erheiternd dargelegt. Hinzukommt dies: Wer heute allein in deutscher Sprache publiziert, wird international nicht mehr rezipiert. In den Naturwissenschaften vor allem ist das Fachvokabular anglicisiert, passende deutsche Äquivalente sind meist nicht entwickelt. Andererseits lassen sich viele Probleme und Aspekte der Geistes- und Sozialwissenschaften nicht zwanglos im Englischen entwickeln. Aber auch außerhalb der Wissenschaft, im persönlichen Kontakt der Wissenschaftler und der Studierenden ist die Muttersprache unverzichtbar, da in der Regel sie die Persönlichkeit des Sprechenden differenziert zum Ausdruck bringen kann. Das Planieren der verschiedenen Sprachen auf eine lingua franca hin wäre gewiß ein Verlust. Allerdings müßten für Studierende und Gastwissenschaftler bessere Möglichkeiten geschaffen werden, die Sprache ihres Gastlandes zu erwerben. Es müßte zudem weit nachdrücklicher als bislang vermittelt werden, daß das Lernen anderer Sprachen nicht nur eine intellektuelle, sondern auch eine persönliche Bereicherung bietet. Außerdem enthält der Fremdsprachenerwerb berufsqualifizierende Aspekte, denn wer sich im Idiom des Landes, mit dem wirtschaftliche oder wissenschaftliche Beziehungen zu unterhalten sind, verständigen kann und wer die in dem Idiom transportierten kulturellen Werte kennt, wird gewiß einen Vorteil haben. Das derzeitige Europäische Sprachenjahr wird mit dieser Argumenten propagiert.

Aber Sprache ist nur ein Moment des kulturell Besonderen, das eine Universität gerade international attraktiv macht: Wer z.B. in Deutschland unterrichten oder studieren möchte, tut dies gerade auch wegen der kulturellen Besonderheiten. Bei der Entwicklung neuer Curricula geht es daher nicht darum, gleiche Strukturen und Inhalte anzubieten, es geht vielmehr darum, vergleichbare Strukturen mit kulturell besonderen inhaltlichen Ausprägungen nach internationalen Qualitätsstandards anzubieten. Damit will ich nicht sagen, man müsse in Deutschland etwa eine deutsche Chemie oder eine deutsche Geschichtswissenschaft anbieten. Wissenschaft ist, wie gesagt, nicht national geprägt. Aber sie hat in der Geschichte der jeweiligen Kultur wurzelnde unterschiedliche Ausprägungen. Hinzu kommt, daß die Gegenstände in manchen Wissenschaften wie z.B. Jura, kulturell spezifisch sind. Es wäre ein Gewinn, wenn im Rahmen der Internationalisierung auch das regional und kulturell Besondere stärker kommuniziert würde. Nur so ist interkulturelle Kommunikation möglich. Auch diese zu befördern, ist im Rahmen der neuen Studienstrukturen im Prinzip möglich. Die konkrete Ausgestaltung der neuen Curricula, die Arten der Modularisierung des fachwissenschaftlichen Angebotes, auch die Ausgestaltung der überfachlichen Qualifikationsanteile werden zeigen, ob die im Rahmen der Internationalisierung und Europäisierung vorgeschlagenen neuen Studienstrukturen wirkliche Reformen werden leisten können. Sie werden jedoch nicht die einzigen Maßnahmen bleiben können, denn häufig genug stehen der Aufnahme eines Studiums oder einer Lehrtätigkeit in einem anderen Land erhebliche bürokratische Hindernisse entgegen.

Meine Universität, seit ihrer Gründung der Internationalität in besonderem Maße verpflichtet, bemüht sich intensiv darum, Lehre und Forschung in dem hier skizzierten Sinne weiter voranzutreiben. So werden derzeit schon einige Master-Programme in englischer Sprache angeboten (Polymer Science, Tropical Veterinary Epidemiology), seit 1998 wird die International Summer University durchgeführt, ein Rahmenkonzept für Bachelor- und Master-Studiengänge wurde kürzlich verabschiedet mit dem Ziel, diese Studiengänge als allgemein geltende Studienstruktur zu etablieren. Derzeit wird im Rahmen eines Consortiums der New York University, des University College London, der Universität van Amsterdam und der Freien Universität eine Reihe gemeinsamer Master-Studiengänge vorbereitet. Angestrebt ist, daß es auch zu gemeinsamen Berufungen kommt. Ebenfalls angestrebt ist eine deutliche Erhöhung des Anteils von Lehrenden und Studierenden aus dem Ausland. Durch diese wie die vielen anderen Aktivitäten, die ich hier nicht nennen kann, möchte die Freie Universität ihren Mitgliedern „... Formen bilden, in denen ein interdisziplinärer Dialog zwischen Mitglie-

dem verschiedener Nationen und Kulturen stattfinden kann, um das gegenseitige Verständnis zu fördern"⁰ Diese m.E. positiven Ziele werden jedoch nicht ohne die entsprechende Finanzierung zu haben sein. Angesichts der geringen Bereitschaft gerade in Deutschland, in Bildung zu investieren, könnte dies eine ernstliche Einschränkung der Internationalisierungsbestrebungen sein. Die Universitäten in Deutschland, vor allem die in Berlin, werden einige Kraft und Phantasie aufbringen müssen, ihre Leitziele abzusichern.

⁰ Zahlen,Daten,Fakten S. 31

Osterweiterung und Verfassungsrecht – „Europaartikel“ in den Verfassungen der Beitrittsländer - rechtsvergleichende Anmerkungen

von *Herwig Roggemann*

1. Rahmenbedingungen

Die bisher mehr als 50 Jahre währende Entwicklung über die Europäischen Organisationen, beginnend mit dem Europarat vom 5.5.1949 zur Europäischen Union⁰, ihre weitere ökonomische, politische und rechtliche Integration ist ein mehrschichtiger, konfliktreicher Prozeß. Die zeitlichen und räumlichen Dimensionen des europäischen Entwicklungsprozesses als eines permanenten Erweiterungsprozesses veranschaulicht Übersicht 1 (Entwicklung EG/EU). Dessen historische Notwendigkeit ist ungeachtet aller Kontroversen inzwischen weithin anerkannt⁰. Eine neue Dimension und zusätzliches Konfliktpotential bringt der zeitgleiche Prozeß der Ost- und Südosterweiterung der EU für deren Integrationsprozeß mit sich, dessen Notwendigkeit ebenfalls unbestreitbar ist. Der Kompromiß von Nizza v. 8.12.2000 schafft eine vorläufige, weiterer Verbesserung bedürftige Grundlage, um beide Entwicklungsprozesse zu verbinden und fortzuführen⁰. Der Gipfel von Zagreb vom 24.11.2000⁰ hat das bisherige, mit den zehn Kandidatenstaaten der ersten Beitrittsrunden praktizierte Konzept der Assoziierungsverträge (Europaabkommen) durch vorgeschaltete Kooperations-Konventionen zwischen den letzten fünf Beitrittskandidaten sowie ein spezielles Hilfsprogramm ergänzt und damit die dritte Runde der Südosterweiterung der EU eröffnet. Für die Republik Kroatien wird der rechtsförmliche Eintritt in diesen neuen Status der Assoziierungs- und Beitrittskandidatenländer voraussichtlich noch 2001 vollzogen (s. Übersicht 2: Erweiterungsprozeß).

2. Die verschiedenen Rechtsebenen und der Primat des Europarechts

Der Doppelprozeß der Integration sowie Ost- und Südosterweiterung der EU verläuft auf mehreren Rechtsebenen, die miteinander verbunden sind: auf der Ebene des allgemeinen Völkerrechts, des speziellen Europarechts und des nationalen Rechts, wobei wiederum zwischen dem nationalen Recht der Mitglieds- der Assoziierungs- und derjenigen Kandidatenstaaten zu unterscheiden ist, die bisher weder Mitglieds- noch Assoziierungsstatus erreicht haben⁰. Auf den drei Regelungs- und Konfliktebenen:

- zwischen EU/EG und Mitgliedsstaaten,
- zwischen EU/EG und den Unionsbürgern,
- im Verkehr zwischen den Mitgliedsstaaten und den Gemeinschaftsbereichen

hat das Gemeinschaftsrecht als spezielles Recht das Völkerrecht weithin verdrängt. Dieser Entwicklungsprozeß hat mit der Anerkennung des Gemeinschaftsrechts als einer eigenständigen Rechtsordnung mit autonomer Regelungsgewalt und Vorrang vor den nationalen Rechten der Mitgliedsstaaten zu einschneidenden Rechtsfolgen im europäischen Rechtsraum geführt.

Die (zutreffende) Feststellung des vormaligen EP-Präsidenten *Hänsch*, die EU sei "in die

⁰ Dazu näher *H.-J. Bartsch*, Straßburg/Berlin, Materialien zum 5. Interuniversitären Colloquium 2001.

⁰ *K. Hänsch*, FAZ v. 6.9.2000; *C. Classen/A. Dittmann u.a.* (Hrsg.), In einem vereinten Europa der Welt dienen, FS f. Oppermann, Berlin 2000.

⁰ *K. H. Fischer*, Der Vertrag von Nizza - Text und Kommentar, Baden-Baden 2001.

⁰ Final Declaration, siehe: The European Commission; external relations, The EU and South-East Europe; http://www.europa.eu.int/comm/externalrelations/see/summit1_11_00/statement.htm.

⁰ Zum Verhältnis von allgemeinem Völkerrecht zu europäischem Gemeinschaftsrecht und dem Recht der Mitgliedsstaaten näher *Th. Oppermann*, Europarecht, München 1999, S. 222ff., 228ff.

drei klassischen Hoheitsbereiche der europäischen Nationalstaaten" (Geld, Militär, Bürgerrechte) hineingewachsen, bedarf daher der Ergänzung: dieser Prozeß der europäischen Überformung und damit Europäisierung nationaler Rechtsräume findet in wachsendem Maße auch statt in den nicht minder klassischen Nationalstaatsreservaten Rechtssetzung und Rechtsprechung.

3. Europäisches Verfassungsrecht als Rechtsprechungsrecht - nationale und europäische Rechtsprechungsbeispiele

- a) Ein eindrucksvolles jüngstes Beispiel für diesen fortschreitenden intraeuropäischen Souveränitätstransfer bildet der Beschluß des BVerfG vom 9.1.2001 (Anerkennung als praktische Ärztin aufgrund Teilzeitqualifizierung), indem das BVerfG dem BVerwG eine scharfe Rüge wegen mangelnder Berücksichtigung des europäischen Gemeinschaftsrechts im Falle von Richtlinienkollision, insbesondere Nichtberücksichtigung einschlägiger Rechtsprechung des EuGH, Entscheidung "allein nach nationalen Maßstäben" und demzufolge unterlassener Vorlage zum EuGH erteilt. Das BVerfG hob das Urteil des obersten deutschen Verwaltungsgerichts wegen ungenügender Beachtung europäischer Rechtsgrundsätze (zur Gleichbehandlung von Männern und Frauen) auf und verwies an das BVerwG zurück.
- b) Ein weiteres, noch weit einschneidenderes Beispiel bietet die Entscheidung des EuGHMR im "Fall Vogt", in der der oberste europäische Menschenrechtsgerichtshof 1996 die jahrelang von deutscher Verwaltung und Justiz bis hin zum BVerfG geübte Handhabung des "Radikalenerlasses" (hier: Entlassung einer Lehrerin wegen ihrer DKP-Mitgliedschaft aus dem Schuldienst) für unverhältnismäßig und daher eine menschenrechtswidrige Verletzung des Rechts der Klägerin auf Meinungsfreiheit erklärte⁰. Beide Entscheidungen illustrieren mit umgekehrtem Vorzeichen denselben Prozeß der Europäisierung justitieller Maßstäbe, denen sich die nationalen Gerichte nicht (mehr) entziehen können. Dazu zieht das BVerfG in seinem neuesten Grundsatz-Beschluß von 2001 den Umfang des maßgeblichen Europarechts weit: "Dabei umfaßt der Begriff des europäischen Rechts nicht nur materielle Rechtsnormen, sondern auch die Methodenwahl."
- c) Nicht minder folgenreich war das Urteil des EuGH v. 11.1.2000 im "Fall Kreil" (Frauen in der Bundeswehr, s. EuGH NJW 2000, 497), das nach erfolgter Rechtsänderung den Frauen in Deutschland schließlich den Zugang zum allgemeinen Wehrdienst, einschließlich des Dienstes mit der Waffe, eröffnet und insoweit zu einer Änderung der Rekrutierungs- und Ausbildungspraxis geführt hat.
- d) Grundlegend für diese das Gemeinschaftsrecht prägende, integrierende und das nationale Recht überformende Heranbildung einer autonomen Eruoparechtsordnung durch Rechtsprechung waren die Ausführungen des EuGH im "Fall von Gend & Loos" von 1963 (vgl. NJW 1963, 974), wonach die Gemeinschaft nicht nur wechselseitige Verpflichtungen zwischen den vertragsschließenden Staaten begründet, sondern eine "neue Rechtsordnung, des Völkerrechts darstellt, zu deren Gunsten die Staaten, wenn auch in begrenztem Rahmen, ihre Souveränitätsrechte eingeschränkt haben, eine Rechtsordnung, deren rechtssubjekte nicht nur die Mitgliedsstaaten, sondern auch die Einzelnen sind"⁰.

4. Geltungsvorrang, Rechtskollisionen und verfassungsrechtliche Kollisionsnormen

⁰ S. H. Roggemann, Europäische Grenzen für den deutschen Staatsschutz?, NJ 1996, S. 338ff.

⁰ Zu dieser gemeinschaftsrechtlichen Wirkung der Europäischen Gerichtshöfe vgl. näher G. Hirsch, Der Europäische Gerichtshof im Spannungsverhältnis zwischen Gemeinschaftsrecht und nationalem Recht, NJW 200, 1817; G. C. Rodriguez Iglesias, Der EuGH und die Gerichte der Mitgliedsstaaten - Komponenten der richterlichen Gewalt in der Europäischen Union, NJW 2000, 1889ff.

Die Voraussetzung, daß das bisherige Europarecht, dessen Normen, Entscheidungsstandards und Verfahren sowie auch dessen Gerichtspraxis als gemeinschaftlicher Rechtsbestand (*aquis communautaire*) von allen Beitrittsländern unverhandelbar zu übernehmen sind, führt zu der Frage nach den rechtlichen Verbindungslinien zwischen den verschiedenen Rechtsebenen.

Im Verhältnis zwischen Völkerrecht und nationalem Recht ist davon auszugehen, daß das Völkerrecht selbst gegenwärtig keinen Rechtssatz kennt, der alle Staatsorgane oder Staatsbürger einzelner Staaten ohne Rücksicht auf deren Verfassung und Gesetzgebung verpflichtete, die Rechtssätze des allgemeinen Völkerrechts zu befolgen⁰.

Völkerrecht ist daher innerstaatlich nur dann anwendbar, wenn ein innerstaatlicher Akt dies anordnet⁰. Für die Transformation von Völkerrecht in den innerstaatlichen Rechtsgeltungsbereich stehen dem staatlichen Gesetzgeber verschiedene Wege offen. Am Beispiel des Bonner Grundgesetzes:

- Allgemeine Regeln des Völkerrechts werden durch allgemeinen Geltungs- bzw. Vollzugsbefehl der Verfassung als nationales Recht in Geltung gesetzt (Art. 25 GG)
- Sonstiges Völkerrecht, d.h. Völkervertragsrecht wird durch einen speziellen Transformationsakt des staatlichen Gesetzgebers übernommen (Art. 95 II 1 GG)
- Hoheitsrechte, also auch solche der Gesetzgebung, werden durch den staatlichen Verfassungs- und Gesetzgeber auf zwischenstaatliche Einrichtungen übertragen (Art. 24 GG).
- Hoheitsrechte eines Mitgliedsstaates der EU werden zur weiteren Entwicklung und Verwirklichung eines vereinten Europas auf die Europäische Union übertragen (Art. 23 I GG *lex specialis* zu Art. 24).

Neben dem allgemeinen Geltungsbereich des Völkerrechts und diesen transzendierend hat sich im besonderen europäischen Rechtsraum der EG/EU im Ergebnis der Rechtsprechung des EuGH der Grundsatz des Vorrangs des Gemeinschaftsrechts durchgesetzt. Da dieser Grundsatz des Vorrangs gegenüber dem nationalen Recht auf jeder Rangstufe gilt, verlangt er auch im Verhältnis zu nationalem Verfassungsrecht Anerkennung und macht ferner auch widersprechende neue nationale Gesetzgebungsakte unanwendbar⁰.

Das Vorhandensein oder Fehlen entsprechender verfassungsmäßiger Geltungs- und Kollisionsregeln im neuen mittel- und osteuropäischen Verfassungsrecht kann daher einen Maßstab für die Völkerrechts- und Europafreundlichkeit einer Verfassung abgeben. Wegen der inzwischen weitgreifenden unmittelbaren Rechtswirkungen von Europarecht in den nationalen Rechtsräumen (s.o. zu 3. und 4.) können angemessene Regelungen, wie sie inzwischen fast alle (Alt-)Mitgliedsstaaten der EU in ihre Verfassungen aufgenommen haben⁰, nicht gut als entbehrlich, überflüssig oder nicht von prioritärer Bedeutung angesehen werden. Entsprechende Normen sind vielmehr umgekehrt unentbehrliche Bestandteile europafähiger Verfassungsordnungen, um anderenfalls auftauchende Rechtsgeltungswidersprüche und unlösbare Kollisionskonstellationen zu vermeiden.

5. Europa in den neuen Verfassungen der postsozialistischen Staaten Mittel-, Ost- und Südosteuropas

Eine erste vergleichende Bestandsaufnahme des Verfassungsrechts der ost-, mittel- und südosteuropäischen Staaten, die Beitrittsländer im dreiphasigen Prozeß der EU-Osterweite-

⁰ S. Rojahn in: *Kunig* (Hrsg.) GG-Kommentar, Art. 23, Rdnr. 1.

⁰ S. *Jarrass-Pieroth*, GG-Kommentar Art. 25, Rdnr. 1.

⁰ Zu diesen Rechtsfolgen m.w.N. *Oppermann*, aaO, S. 230ff.

⁰ Frankreich: Art. 1 u. Präambel der Verfassung 1958 i.V.m. Absatz 15 der Präambel der Verf. 1946, Art. 88-1 bis 99-4 Verfassungsergänzung 1992; Italien: Art. 11 Verfassung 1947; Belgien: Art. 25 Verf.; Dänemark: Art. 20 Verf.; Irland: Art. 29 IV Nr. 3 Verf.; Luxemburg: Art. 49 Verf.; Niederlande: Art. 67, 94 Verf.; Griechenland: Art. 2-3 Verf.; Portugal: Art. 8 Verf.; Spanien: Art. 93 Verf.

ung sind, gibt ein recht unterschiedliches Bild⁰. Die verschiedenen Verfassungen, die als rechtliche Transformationsstationen im Verhältnis zwischen internationalem und nationalem Recht fungieren, erweisen sich teils als offensichtlich restriktiv, teils als mehr oder weniger völkerrechts- und europarechtsfreundlich und überwiegend defizitär in diesem zentralen Punkt.

Die hier untersuchten Verfassungen enthalten alle die weithin zum Standard der internationalen Rechtsgemeinschaft als Rechtsstaatengemeinschaft im Rahmen von UN, Europarat und EU gehörenden Transformationsklauseln der Kategorie (2).

Deutliche Unterschiede machen die Verfassungsgeber jedoch bei der Schrankensystematik. Manche Gesetzgeber dekretieren einen Geltungsvorbehalt der eigenen Verfassung oder Gesetzgebung gegenüber dem Völkerrecht, eine Reihe von Verfassungen behalten ihren Verfassungsgerichten die Kontrolle der Vereinbarkeit von Völkerrecht mit Verfassungs- und Gesetzesrecht vor - mit wiederum unterschiedlichen Konsequenzen. Die entsprechenden Formulierungen der Konformitätsvorbehalte einzelner Verfassungen lassen den Schluß zu, daß damit die Anwendung von Völkerrecht und erst recht von weitergehendem Europarecht in erheblichem Maße abgewertet werden könnte.

Andererseits ist bemerkenswert, daß eine ganze Reihe der untersuchten Verfassungen die allgemeinen Grundsätze des Völkerrechts entweder als unmittelbar geltendes Völkergewohnheitsrecht oder als verpflichtenden Gesetzgebungsmaßstab und damit Kategorie (1) akzeptieren.

Verhältnismäßig wenige der ost- und südosteuropäischen Verfassungen enthalten Ermächtigungen zum Transfer von Hoheitsrechten auf zwischenstaatliche Organisationen und internationale Organisationen. Am deutlichsten und weitgehendsten ist hier die polnische Verfassung. Auch Kroatien ist hier zu erwähnen, und auch Rußland. Hierbei ist jedoch zwischen der Ermächtigung zum Beitritt zu einer zwischenstaatlichen Organisation und zum direkten Transfer von Hoheitsrechten auf eine supranationale Organisation, also einen Staatenverbund besonderer Art, vergleichbar der EU, zu unterscheiden.

Keine einzige der Beitrittsländer-Verfassungen nennt *expressis verbis* die Europäische Union, die Europäische Vereinigung oder den Beitritt, weder als Verfassungsziele, noch weitergehend als Grundlage für Transfer und damit Beschränkung eigener nationaler Souveränität und bezieht damit die Folge unmittelbarer Rechtsgeltung von Europarecht und Einzelrechtsakten der Organe von EU/EU ausdrücklich in die Verfassungsordnung mit ein.

In Anbetracht der Tatsache, daß - bis auf die lettische - alle hier untersuchten Verfassungen neueren Datums sind und erst im vergangenen Jahrzehnt nach der großen politischen Wende und dem Ende des Staatssozialismus in Europa erlassen worden sind - und daß der EU-Beitritt das vielfach erklärte aktuelle politische Nah- und Fernziel aller dieser Staaten ist - ausgenommen die Russische Föderation und Weißrußland - wirft dieser Befund Fragen auf.

6. Vermeidungsstrategie oder Reformpotential?

Brauchen die Verfassungen der Beitrittsländer überhaupt Europaartikel? Oder reicht das bisherige rechtliche Instrumentarium für den EU-Beitritt und die Bewältigung aller Rechtsfolgen der Integration vollkommen aus? Wäre ein Europaartikel also nur überflüssige gesetzgeberische Aktivität, Beiwerk gewissermaßen? Da mit dem EU-Beitritt die unmittelbare Rechtsgeltung von Europarecht, von Rechtsakten, sowie von europäischer Rechtsprechung zwingend verbunden ist, könnte dies zweifelhaft sein.

Eingewandt werden könnte, daß auch nicht alle der bisherigen EU-Mitgliedsstaaten so klare und weitreichende Völkerrechtsgeltungs- und Europaartikel haben, wie das deutsche Grundgesetz in Gestalt der Art. 23 bis 25 GG, insbesondere Art. 23 GG. Letztere Vorschrift ist folgerichtig erst nach der deutschen Vereinigung und im zeitlichen Zusammenhang mit der

⁰ Vgl. dazu näher in *H. Roggemann* (Hrsg.), *Die Verfassungen Mittel- und Osteuropas*, Berlin 1999; ferner *Th. Schweisfurth/R. Allewelt*, *The position of International Law in the domestic legal orders of Central and Eastern European Countries*, *German Yearbook of International Law*, Bd. 40/1997, S. 164ff

Neufassung des Europäischen Vertragswerks durch den Vertrag von Amsterdam in die deutsche Verfassung aufgenommen worden. Aus historischen und politischen Gründen sah und sieht sich Deutschland insofern in der Rolle als Motor der europäischen Integration (Daß dieser Motor trotz guter verfassungsrechtlicher Voraussetzungen gelegentlich stottert, kann nicht übersehen bzw. überhört werden.).

Eingewandt werden könnte ferner, daß unter den derzeitigen politischen Umständen die parlamentarischen Gremien in den ost- und südosteuropäischen Ländern andere, zumeist innenpolitische Prioritäten zu setzen haben (Beispiel: Die kroatische Verfassungsreform nach dem Ende der Regierung Tudjman im Jahre 2000).

Gewisse Zweifel an der Europafähigkeit, d.h. der reibungslosen Kompatibilität des ost- und südosteuropäischen Verfassungsrechts bleiben aber bestehen. Dies nicht zuletzt darum, weil es bei der EU und dem EU-Beitritt um mehr geht als den Beitritt zu einer zwischenstaatlichen, also im traditionellen Sinne internationalen Organisation. Die EU befindet sich als neuartiger Staatenverband oder -verbund auf dem Wege zwischen einer Konföderation und einer Europäischen Föderation. Wie die Präambel der in Nizza im Dezember 2000, d.h. nach 50jähriger Entwicklung beschlossenen Europäischen Grundrechtscharta zeigt, gehen diese Entwicklung und die europäische Integration weiter. *Wann* sie das von Außenminister *Fischer* im vergangenen Jahr anvisierte Ziel einer europäischen Föderation erreichen wird, mag offen sein. Doch daß sie es eines Tages erreichen wird, ist anzunehmen. Auf dem Weg dahin werden noch einige Verfassungsreformen, vor allem auch in Mittel-, Ost- und Südosteuropa, erforderlich.

Literaturhinweise

- | | |
|--------------------------|--|
| Lippert, Barbara (Hrsg.) | Osterweiterung der Europäischen Union - die doppelte Reifeprüfung, Bonn 2000 |
| Nutzinger, Hans G. | Osterweiterung und Transformationskrisen, Berlin, 2000 |
| Timmermann, Heiner/ | Europa - Ziel und Aufgabe, Berlin 2000 |

Metz, Hans Dieter
Fischer, Klemens H.

Der Vertrag von Nizza, Text und Kommentar, Baden-Baden,
2000

Classen, Claus Dieter/
Dittmann, Armin/
Fechner, Frank/
Gassner, Ulrich M./
Kilian, Michael

"In einem vereinten Europa dem Frieden der Welt zu dienen..."
Festschrift für Thomas Oppermann, Berlin, 2001

Arbeitspapiere des Interuniversitären Zentrums Split/Berlin

Beiträge zum europäischen und internationalen Recht

-Europarat, Europaklauseln, Studiengänge, Menschenrechtsschutz-
mit Beiträgen von: *Hans Jürgen Bartsch, Klaus Hübner, Gisela Klann-Delius* und
Herwig Roggemann.

Unrecht und Wiedergutmachung – NS-Zwangsarbeiter aus Ost- und Südosteuropa

-Rechtsansprüche und Sozialrechtsprechung in Deutschland-
mit Beiträgen von: (+++++Namen der beiden Sozialrichter+++++).

Rechtsstaat und Wirtschaftsverfassung

-Einführung in Grundlagen und Entwicklung des deutschen Verfassungsrechtes-
mit Beiträgen von: *Philip Kunig* und +++++.

In Zusammenarbeit mit der Deutsch-Kroatischen Juristenvereinigung wurde das
4. und 5. Deutsch-Kroatische Juristensymposium durchgeführt. Beiträge siehe in:
„Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu“, Ausgabe +++++

Radni tekstovi Interuniverzitetskog Pravnog Centra Split / Berlin

Prilozi europskom i meunarodnom pravu

-Europsko vijeće, europske klauzule, za štita ljudskih prava s priložima od: H. J. Bartsch, K.
Hübner, G. Klann-Delius i H. Roggemann.

Nepravda i naknada - Prisilni radnici iz istočne i jugoistočne Europe u nacističkoj Njemačkoj

-Pravni zahtjevi i socijalno pravosuđe u Njemačkoj s priložima od: +++++

Pravna država i gospodarski ustav

-Uvod u temelje i razvoj njemačkog ustavnog prava s priložima od: P. Kunig i +++++

U suradnji s Njemačko-hrvatskim društvom pravnika održan je **4. i 5. Njemačko-hrvatski pravni simpozij**. Prilozi su dostupni u: "Zborniku radova Pravnog fakulteta u Splitu", izdanje +++++