

Völkerrechtliche Praxis der Bundesrepublik Deutschland in den Jahren 2000 bis 2002

1. Teil: Allgemeine Fragen des Völkerrechts und Individualrechte*

*Andreas Fischer-Lescano***

* Diesem Teilbericht zur "Völkerrechtlichen Praxis der Bundesrepublik Deutschland in den Jahren 2000 bis 2002" über "Allgemeine Fragen des Völkerrechts und Individualrechte" werden zwei weitere folgen, nämlich Berichte über "Wirtschaft, Umwelt und Entwicklung" und "Friedenssicherung".

Dr. iur., LL.M. (EUI Florenz); wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für Öffentliches Recht der J.W. Goethe-Universität, Frankfurt am Main und Mitglied der Forschungsgruppe "Internationale Organisation, Demokratischer Friede und die Herrschaft des Rechts" an der Hessischen Stiftung für Friedens- und Konfliktforschung (HSFK).

A b k ü r z u n g e n: Abl. = Amtsblatt; AMRK = Amerikanische Menschenrechtskonvention; AuslG = Ausländergesetz; BGBI. = Bundesgesetzblatt; BR-Drs. = Drucksache des Bundesrates; BRD = Bundesrepublik Deutschland; BT-Drs. = Drucksache des Bundestages; Bull. EU = Bulletin der Europäischen Union; BVerfGE = Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts; CAT = Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment; CEDAW = Convention on the Elimination of all Forms of Discrimination against Women; CERD = Convention on the Elimination of Racial Discrimination; CESCR = Covenant on Economic, Social and Cultural Rights; CIREA = Informations-, Reflexions- und Austauschzentrum für Asylfragen; CPT = European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment; CONV = Convention; ECRI = European Commission against Racism and Intolerance; EG = Europäische Gemeinschaft(en); EGMR = Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte; EMRK = Europäische Menschenrechtskonvention; EschG = Embryonenschutzgesetz; ETS = European Treaty Series; EU = Europäische Union; EuGH = Europäischer Gerichtshof; FAO = Food and Agriculture Organization; FAZ = Frankfurter Allgemeine Zeitung; FRY = Federal Republic of Yugoslavia; GG = Grundgesetz; HIPC = Highly Indebted Poor Countries; ICC = International Criminal Court; ICCPR = International Covenant on Civil and Political Rights; ICTR = International Criminal Tribunal for the Prosecution of Persons Responsible for Genocide and Other Serious Violations of International Humanitarian Law Committed in the Territory of Rwanda; ICTY = International Tribunal for the Prosecution of Persons Responsible for Serious Violations of Humanitarian Law Committed in the Territory of the Former Yugoslavia since 1991; IGH = Internationaler Gerichtshof; ILO = International Labour Organisation; IMF = International Monetary Fund; ISAF = International Security Assistance Force; IStGH = Internationaler Strafgerichtshof; IWF = Internationaler Währungsfonds; MTA = Militärisch-Technisches Abkommen; NATO = North Atlantic Treaty Organisation; NJW = Neue Juristische Wochenschrift; OSZE = Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa; PESC = Politique Etrangère et de Sécurité Commune; SFOR = Stabilization Force; StAG = Staatsangehörigkeitsgesetz; StiftG = Stiftungsgesetz; StPO = Strafprozessordnung; StZG = Stammzellgesetz; UN Doc. = United Nations Document; UNDP = United Nations Development Programme; UNFPA = The United Nations Population Fund; UNGA = United Nations General Assembly; UNGASS = United Nations General Assembly Special Session; UNHCR = United Nations High Commissioner for Refugees; UNICEF = United Nations Children's Fund; UNMIBH = United Nations Mission in Bosnia and Herzegovina; UNMOP = United Nations Mission of Observers in Prevlaka; VN = Vereinte Nationen; VRPr. = Völkerrechtliche Praxis der Bundesrepublik Deutschland; VStGB = Völkerstrafgesetzbuch; WHO = World Health Organization; WÜK = Wiener Übereinkommen über die Konsularischen Beziehungen.

A. Allgemeine Fragen	197
I. Grundlagen der völkerrechtlichen Beziehungen	197
1. Internationaler Strafgerichtshof	197
2. International Criminal Tribunal for the Former Yugoslavia	198
3. Völkerstrafrecht und grenzüberschreitende Kriminalität	199
3.1. Völkerstrafgesetzbuch der BRD	199
3.2. Bekämpfung der grenzüberschreitenden Kriminalität	201
3.3. Cybercrime-Konvention	202
4. Immunität	203
4.1. Immunität von Friedenstruppen	203
4.2. Staatenimmunität bei Restitutionsforderungen	206
4.3. Immunität bei Menschenrechtsverbrechen	208
5. Staateninsolvenz	209
6. Stiftung "Erinnerung, Verantwortung und Zukunft"	210
7. "Failed States"	213
8. Deutsch-Tschechisches Verhältnis	214
II. Europäische Union und Europäische Gemeinschaften	215
1. Erweiterungsprozess	215
2. Charta der Grundrechte, Verfassungskonvent	217
B. Individualrechte	218
I. Personalhoheit und Staatsangehörigkeit	218
1. Staatsangehörigkeit	218
2. Ausübung diplomatischen Schutzes	220
II. Ausländerrecht	221
1. Zuwanderungsgesetz	221
2. Harmonisierungsbestrebungen auf EU-Ebene	222
III. Menschenrechte	223
1. Prozedurale Fragen	225
1.1. Individualbeschwerdeverfahren vor dem EGMR	225
1.2. Individualbeschwerden nach der CERD	225
1.3. Individual- und Staatenbeschwerden nach der CAT	226
1.4. Individual- und Staatenbeschwerden nach der CEDAW	226
1.5. Individual- und Gruppenbeschwerden nach dem CESC	226
2. Materielles Recht	227
2.1. Folterverbot	227
2.2. Todesstrafe	229
2.3. Kinderrechte	229
2.4. Frauenrechte	232
2.5. Diskriminierungsverbot	234
2.6. Meinungsfreiheit	235
2.7. Minderheitenrechte	236
2.8. Biomedizin und Genetik	236
2.9. Soziale und wirtschaftliche Rechte	239
2.10. Datenschutz	242

A. Allgemeine Fragen

I. Grundlagen der völkerrechtlichen Beziehungen

1. Internationaler Strafgerichtshof

Die Bundesrepublik Deutschland hat am 10. Dezember 1998 das Römische Statut des Internationalen Strafgerichtshofs gezeichnet und am 11. Dezember 2000 ratifiziert. Das "Gesetz zum Römischen Statut des Internationalen Strafgerichtshofes vom 17. Juli 1998 (IStGH-Statutgesetz)" ist am 8. Dezember 2000¹ in Kraft getreten.² Der Gerichtshof, dessen Statut auf der diplomatischen Bevollmächtigenkonferenz der Vereinten Nationen zur Errichtung eines Internationalen Strafgerichtshofs, so genannte Rom-Konferenz,³ verabschiedet wurde, hat, nachdem das Statut des IStGH am 1. Juli 2002 in Kraft getreten war, am 11. März 2003 in Den Haag seine Arbeit aufgenommen.⁴ Das Statut enthält zahlreiche Regelungen, aus

¹ IStGHG, BGBl. 2000 II, 1393.

² Siehe Beschlussempfehlung und Bericht des Rechtsausschusses zum Entwurf eines Gesetzes zur Ausführung des Römischen Statuts des Internationalen Strafgerichtshofes vom 17.7.1998, BT-Drs. 14/8888, 24.4.2002 sowie die Gesetzesentwürfe der Bundesregierung, BT-Drs. 14/2682, 14.2.2000 sowie BT-Drs. 14/8527, 13.2.2002.

³ Vgl. zu früheren deutschen Stellungnahmen im Zusammenhang mit der Errichtung des Internationalen Strafgerichtshofs, Karen Raible, VRPr. 1998, ZaöRV 60 (2000), 887-1101, Ziff. 1 und Silja Vöneky/Markus Rau, VRPr. 1999, 877-1106, Ziff. 1.

⁴ Zum Inkrafttreten des Römischen Statuts am 1.7.2002 erklärte Ellen Margrethe Løj im Namen der Mitgliedstaaten der EU: "The entry into force today of the Statute for the International Criminal Court is a major leap in the progressive development of international law. [...] However, the European Union is of the opinion that contributing to the finalising of the outstanding issues is only one of our responsibilities. The European Union is working towards making the Court truly universal by encouraging as many states as possible to ratify the Statute as the Court's credibility and chances of working effectively are largely dependent on its general acceptance in the international community. The European Union expresses a strong hope that also those countries hesitant at present towards adhering to the Statute will join as soon as possible, so much so because we believe that the court will prove itself as an effective, competent and fair legal institution. Furthermore, the European Union confirms that it stands ready to cooperate with those countries, which may request advice on the scope or operational modalities of the ICC. The EU deeply regrets that the US veto yesterday of a resolution extending the mandate of the UN mission in Bosnia-Herzegovina has placed the Security Council members in a difficult situation with regard to support for UN peacekeeping and adherence to their commitment to the ICC Statute. The EU welcomes and affirms the positions set out in the statements made in explanation of vote in the Security Council by EU members France, Ireland and the United Kingdom, concerning immunity of peacekeepers. The EU hopes that members of the Security Council will adhere to the Secretary General's strong appeal within the coming days. The EU would accept any solution that respects the Statute and does not undermine the effective functioning of the Court in conformity with the amended EU Council Common Position of 20 June 2002 endorsed by a number of associated states. The past century witnessed the worst crimes in the history of mankind. Yet, few perpetrators have been brought to justice. Let us together establish a credible, fair and effective International Criminal Court which will serve as a deterrent – as a signal that impunity will no longer be tolerated." (Statement by H.E. Ambassador Ellen Margrethe Løj, Permanent Representative of Denmark to the UN, on behalf of the European Union, on the International Criminal Court, 10th meeting of the Preparatory Commission (New York), <<http://www.europa-cu-un.org/article.asp?id=1477>>); siehe auch die Äußerung von Bundesaußenminister Fischer am 11.4.2002 anlässlich der

denen sich ein Anpassungsbedarf für die deutsche Rechtslage ergeben hatte. Dies betraf insbesondere die Bereiche der strafrechtlichen Zusammenarbeit zwischen Deutschland und dem Gerichtshof, der Überstellung von Personen, der Vollstreckung von Entscheidungen des Gerichtshofes, der Leistung von sonstiger Rechts Hilfe sowie der Duldung von Verfahrenshandlungen auf deutschem Territorium. Mit dem Gesetz zur "Ausführung des Römischen Statuts des Internationalen Strafgerichtshofes"⁵ vom 21. Juni 2002 hat die Bundesrepublik Deutschland ihre Rechtslage mit diesen Anforderungen in Einklang gebracht, nachdem der Bundestag bereits im November 2000 mit Zweidrittelmehrheit einer Grundgesetzänderung zugestimmt hatte, um die Überstellung Deutscher an den Gerichtshof zu ermöglichen. Die Notwendigkeit dieser Änderung, die Art. 16 GG betrifft, war nicht unumstritten.⁶ Der Gesetzgeber hatte sich indes zur Neuformulierung des Art. 16 Abs. 2 entschieden. Die Norm lautet nunmehr: "Kein Deutscher darf an das Ausland ausgeliefert werden. Durch Gesetz kann eine abweichende Regelung für Auslieferungen an einen Mitgliedstaat der Europäischen Union oder an einen internationalen Gerichtshof getroffen werden, soweit rechtsstaatliche Grundsätze gewahrt sind."⁷

2. International Criminal Tribunal for the Former Yugoslavia

Am 26. November 2001 äußerte sich Evert Marechal (ständige Vertretung von Belgien bei den Vereinten Nationen) im Namen der Mitgliedstaaten der EU zum ICTY. In Bezug auf die Umstände der verfassungsrechtlich seinerzeit unstrittenen Überstellung Slobodan Milošević an das Tribunal erklärte Marechal:⁸ "[T]he Tribunal is certainly dependent greatly on the cooperation of the States. The Union welcomes the progress achieved in this area. We have already solemnly acknowledged the cooperation of the Federal Republic of Yugoslavia in proceeding with the arrest and transfer of Slobodan Milošević. We are confident that such cooperation will continue to be exercised and we trust that it will enable us to proceed swiftly with the arrest of the other accused persons in the FRY. We call particularly on the Montenegrin authorities to add their weight to these efforts. We also congratulate Croatia on the new spirit of cooperation, which it has

Hinterlegung der 60. Ratifikationsurkunde des Römischen Statuts für den Internationalen Strafgerichtshof, <http://www.auswaertiges-amt.de/www/de/aussenpolitik/ausgabe_archiv?archiv_id=2966&type_id=2&bereich_id=11>

⁵ BGBl. 2002 I, 2144; zum Gesetzgebungsverfahren bezüglich des Ausführungsgesetzes: BT-Drs. 14/8524, 14/8527, 14/8888.

⁶ So vertrat bspw. Winfried Bausback (ders., Art. 16 II GG und die Auslieferung an den neuen Internationalen Strafgerichtshof, NJW 1999, 3319 ff.) die Auffassung, dass eine Änderung von Art. 16 II GG a.F. nicht nötig sei, da eine völkerrechtskonforme Auslegung der Norm geboten sei und daher die alte Fassung des Art. 16 II GG einer Auslieferung Deutscher an den ICC nicht entgegengestanden habe.

⁷ BGBl. 2000 I, 1633.

⁸ Statement on behalf of the European Union by M. Evert Marechal, Permanent Representation of Belgium to the United Nations, <<http://www.europa-eu-un.org/article.asp?id=345>>.

espoused, and urge that country to step up cooperation even further. In the case of Bosnia-Herzegovina, however, we continue to be concerned over the situation in Republika Srpska. Despite the progress achieved, in particular the adoption of a bill on cooperation with the Tribunal, actual results have yet to emerge, particularly, as stated in the report, with regard to the arrest of accused persons known to be hiding in Republika Srpska.”⁹

3. Völkerstrafrecht und grenzüberschreitende Kriminalität

3.1. Völkerstrafgesetzbuch der BRD

Um das Strafrecht der Bundesrepublik an das Statut des Internationalen Strafgerichtshofes vom 17. Juni 1998 und weiteres allgemein anerkanntes Völkerrecht anzupassen, hat der Bundestag im Juni 2002 das Völkerstrafgesetzbuch (VStGB) verabschiedet.¹⁰ Das VStGB ist ein eigenständiges Regelungswerk, das auf die Entwicklung des Völkerstrafrechts reagiert. Es enthält einen Teil mit allgemeinen Bestimmungen und einen besonderen Teil, in dem die tatbestandlichen Voraussetzungen zu Völkermord, Verbrechen gegen die Menschlichkeit und Kriegsverbrechen normiert werden. Für alle Verbrechen nach dem VStGB ist die Geltung des Weltrechtsprinzips vorgesehen. § 1 VStGB bestimmt diesbezüglich: “Dieses Gesetz gilt für alle in ihm bezeichneten Straftaten gegen das Völkerrecht, für die in ihm bezeichneten Verbrechen auch dann, wenn die Tat im Ausland begangen wurde und keinen Bezug zum Inland aufweist.” Neben dem VStGB selbst enthält das Gesetz zur Einführung des VStGB einige prozessuale Begleitregelungen zur Strukturierung des Ermessens für das Absehen von der Verfolgung nach dem VStGB strafbarer Taten. Die Bundesrepublik hat den Ermittlungsorganen dabei ein weites Ermessen eingeräumt. Der durch das Einführungsgesetz zum VStGB eingeführte § 153f StPO sieht nunmehr vor: “Die Staatsanwaltschaft kann von der Verfolgung einer Tat, die nach den §§ 6 bis 14 des Völkerstrafgesetzbuches strafbar ist, in den Fällen des § 153c Abs. 1 Nr. 1 und 2 absehen, wenn sich der Beschuldigte nicht im Inland aufhält und ein solcher Aufenthalt auch nicht zu erwarten ist. Ist in den Fällen des § 153c Abs. 1 Nr. 1 der Beschuldigte Deutscher, so gilt dies jedoch nur dann, wenn die Tat vor einem internationalen Gerichtshof oder durch einen Staat, auf dessen Gebiet die Tat begangen oder dessen Angehöriger durch die Tat verletzt wurde, verfolgt wird.” Bundesministerin der Justiz Däubler-Gmelin führte zum VStGB und zum Komplementaritätsverhältnis deutscher Gerichte im Verhältnis zum IStGH in der Sitzung des Deutschen Bundestages am 25.

⁹ Zum ICTR siehe die Stellungnahme von Mette Nørgaard Dissing (28.10.2002), First Secretary, Permanent Mission of Denmark to the UN, im Namen der EU auf der 57. Sitzung der GA, Item 46 (New York), <<http://www.europa-eu-un.org/article.asp?id=1730>>.

¹⁰ BGBl. 2002 I, 2254. Das Völkerstrafgesetzbuch wurde als Artikel 1 des Gesetzes zur Einführung des Völkerstrafgesetzbuches am 26.6.2002 (BGBl. 2002 I, 2254) vom Bundestag beschlossen. Es ist gemäß Art. 8 dieses Gesetzes am 30.6.2002 in Kraft getreten. Zum Gesetzgebungsverfahren: BT-Drs. 14/8524, 14/8892, 14/9338.

April 2002 aus: "Wir alle wissen auch, dass die Verfolgung von Völkerrechtsverbrechen vor den deutschen Gerichten wichtig bleibt. Der Komplementaritäts-Grundsatz des Römischen Statuts setzt ja fest, dass die Gerichtsbarkeit des Internationalen Strafgerichtshofes nur greift, wenn Staaten nicht willens oder in der Lage sind, eines der vom Statut erfassten Kernverbrechen strafrechtlich zu verfolgen. Das heißt, die Vertragsstaaten behalten ihre Verantwortung für die internationale Strafgerichtsbarkeit, soweit sie das können. Wir als Rechtsstaat können und wollen das. Mit unserem Völkerstrafgesetzbuch schaffen wir eine verbesserte Rechtsgrundlage für die Verfolgung von Völkerrechtsverbrechen [...] Diese schrecklichen Verbrechen sind heute durch das allgemeine Strafrecht zwar erfasst; ihr besonderer Unrechtsgehalt [...] kommt jedoch in den Bestimmungen des Völkerstrafgesetzbuchs besser zum Ausdruck. [...] Ein Wort noch zum Weltrechtsprinzip. Auch Täter, die weder selbst Deutsche sind, noch ihre Verbrechen gegen die Menschlichkeit in Deutschland oder an Deutschen begehen, können hier zur Verantwortung gezogen werden. Das ist vernünftig, einfach um die globale Bedeutung der Ächtung und Verfolgung solcher schwerster Straftaten zu unterstreichen. Allzu häufig werden freilich solche Fälle nicht sein. Die vorgesehene Einstellungsmöglichkeit stellt zudem sicher, dass die deutsche Justiz mit Verfahren ohne Aussicht auf einen erfolgreichen Abschluss im Inland oder bei bestehender Strafverfolgung durch vorrangig berufene andere Staaten oder durch die internationale Gerichtsbarkeit nicht unnötig belastet wird."¹¹

¹¹ BT-Plenarprotokoll 14/233, 25.4.2002, 23270 ff.; zum Weltrechtsprinzip: BGH vom 30.4.1999, 3 StR 215/98, NStZ 1999, 396 ff.: "Nach § 6 Nr. 1 StGB gilt kraft des Weltrechtsprinzips deutsches Strafrecht für ein im Ausland begangenes Verbrechen des Völkermordes. Voraussetzung der Begründung der deutschen Gerichtsbarkeit für die Verfolgung von Straftaten, die von Ausländern im Ausland an Ausländern verübt worden sind, ist ferner, daß der Anwendung deutschen Strafrechts ein völkerrechtliches Verbot nicht entgegensteht (BGH, NStZ 1994, 232, 233 – Ermittlungsrichter, mit zustimmender Anm. Oehler, NStZ 1994, 485). Ferner bedarf es – über den Wortlaut der Vorschrift hinaus – eines legitimierenden Anknüpfungspunktes im Einzelfall, der einen unmittelbaren Bezug der Strafverfolgung zum Inland herstellt, nur dann ist die Anwendung innerstaatlicher (deutscher) Strafgewalt auf die Auslandstat eines Ausländers gerechtfertigt. Fehlt ein derartiger Inlandsbezug, verstößt die Strafverfolgung gegen das Nichteinmischungsprinzip, das aus der völkerrechtlich gebotenen Beachtung der Souveränität anderer Staaten folgt." In der daraufhin ergangenen Entscheidung des BVerfG (BVerfG, 2 BvR 1290/99 vom 12.12.2000, Absatz-Nr. 1-49, 38, <<http://www.bverfg.de>>) hat das Gericht zwar einerseits einen legitimen Anknüpfungspunkt offenbar bereits im Jurisdiktionsgrundsatz des Weltrechtsprinzips selbst gesehen: "Für das Strafrecht bildet neben Territorialitäts-, Schutz-, aktivem und passivem Personalitäts- sowie dem Prinzip der stellvertretenden Strafrechtspflege das Universalitäts- oder Weltrechtsprinzip einen solchen sinnvollen Anknüpfungspunkt (vgl. BVerfGE 92, 277 (320 f.); allgemein vgl. Dahm/Delbrück/Wolfrum, Völkerrecht, 321 f.; Oehler, Internationales Strafrecht, 2. Aufl., 1983, 23 ff.; Werle, Menschenrechtsschutz durch Völkerstrafrecht, ZStW, Bd. 109 (1997), 808, 813 ff.)." An fortgerückter Stelle lässt das BVerfG diese Frage dann indes wieder offen: "Die Frage, ob, wie es die angegriffenen Urteile annehmen, ein weiterer Anknüpfungspunkt im Hinblick auf das Interventionsverbot zu verlangen ist, bedarf keiner Entscheidung (vgl. krit. Amboß, Anmerkung zu BGH – 3 StR 215/98 –, NStZ 1999, 404, 406). Da eine Überdehnung der völkerrechtlichen Kompetenzschranken durch den Bundesgerichtshof jedenfalls keine Beschwer des Beschwerdeführers begründen kann, ist die Frage hier offen zu lassen." (BVerfG, a.a.O., Rdn. 44).

3.2. Bekämpfung der grenzüberschreitenden Kriminalität

Die Bundesrepublik hat ferner das von der Generalversammlung der Vereinten Nationen mit Resolution A/RES/55/25 angenommene Regelwerk zur grenzüberschreitenden Kriminalität gezeichnet. Die UN-Konvention gegen grenzüberschreitende organisierte Kriminalität selbst sowie das erste Zusatzprotokoll zur Verhütung, Bekämpfung und Bestrafung von Menschenhandel, insbesondere des Frauen- und Kinderhandels, und das zweite Zusatzprotokoll gegen die Schleusung von Migranten zu Land, See und Luft wurden von der Bundesrepublik am 12. Dezember 2000 unterzeichnet.¹² Das dritte Zusatzprotokoll, das Protokoll gegen die illegale Herstellung von und den Handel mit Schusswaffen, Schusswaffenteilen und Munition, zeichnete die Bundesrepublik am 3. September 2002.¹³ Eine Ratifikation steht noch aus. Das Regelwerk sieht zur Bekämpfung des grenzüberschreitend organisierten Verbrechens eine enge Kooperation der Staaten vor, was insbesondere die parallele strafrechtliche Umsetzung der Vereinbarung, gegenseitige Rechtshilfe,¹⁴ Auslieferungsfragen und technische Assistenz beinhaltet. Die Konvention behandelt die Bekämpfung des organisierten Verbrechens und dessen typische Erscheinungsformen, wie Geldwäsche, Korruption und die Behinderung von Ermittlungs- und Verfolgungstätigkeiten. Das erste Zusatzprotokoll widmet sich dem organisierten Menschenhandel und geht damit gegen aktuelle Formen der Sklaverei vor, das zweite Zusatzprotokoll verpflichtet zum Vorgehen gegen die Kommerzialisierung menschlicher Notlagen. Die Vertragsparteien einigten sich auf eine Pönalisierungspflicht für organisierte Schleusungen, die Art. 3 *lit.* a definiert als: “the procurement, in order to obtain, directly or indirectly, a financial or other material benefit, of the illegal entry of a person into a State Party of which the person is not a national or a permanent resident”. Das dritte Zusatzprotokoll konnte in der 10. Sitzung des *ad hoc*-Komitees, das von der Generalversammlung mit der Erarbeitung des Regelwerkes beauftragt worden war,¹⁵ zunächst nicht fertiggestellt werden. Erst auf der 11. Sitzung einigte sich das Komitee auf eine Textfassung, die sich dem Waffen- und Munitionshandel widmet.¹⁶ Zu dem Gesamtregelwerk der Bekämpfung grenzüberschreitender organisierter Kriminalität erklärte am 23. Oktober 2000 im Dritten Ausschuss der UN der Vertreter der EU: “The European Union was committed to strengthening the capacity of the United Nations to counter the development of new forms of crime. Given the risk that globalization might aid the spread of such phenomena as trafficking in firearms, smuggling of migrants, trafficking in persons, computer related crime, money-laundering and corruption, global crime prevention strategies were called for. [...] The European Union called on all States to sign the draft Convention and its additional protocols

¹² Siehe die Konvention und ihre Zusatzprotokolle im Annex zu GA/RES/55/25.

¹³ <http://www.unodc.org/unodc/en/crime_cicp_signatures_convention.html>.

¹⁴ Umfassende Dokumentation zur Bundesgesetzgebung in Fragen von gegenseitiger Rechtshilfe, polizeilicher Kooperation und arbeits- und sozialrechtlicher Zusammenarbeit im Berichtszeitraum: Michael B o r c h m a n n, NJW 2001, 480 ff.; 2002, 338 ff.; 2003, 481 ff.

¹⁵ GA/RES/53/111, 9.12.1998.

¹⁶ Annahme durch die GA am 8.6.2001, GA/RES/55/255.

at the Signing Conference in Palermo and to ratify those instruments at the earliest opportunity.”¹⁷

3.3. Cybercrime-Konvention

Die Bundesregierung hat am 23. November 2001 die Europäische Cybercrime-Konvention¹⁸ gezeichnet. Die Konvention und der diese erläuternde Bericht wurden auf der 109. Sitzung des Ministerausschusses des Europarats am 8. November 2001 angenommen und anlässlich der Internationalen Konferenz zu Cybercrime am 23. November 2001 zur Unterzeichnung geöffnet. Die Konvention ist auch für Nichtmitglieder des Europarates offen und wurde bislang von mehr als 30 Staaten gezeichnet, darunter auch die USA. Die Cybercrime-Konvention ist das erste internationale Vertragswerk, das sich den Spezifika von Verbrechen widmet, die mittels des Internet und anderer Computer-Netzwerke verübt werden. Sie regelt insbesondere Copyright-Verletzungen, Verfolgung von Kinderpornographie, Computerbezogener Betrugsfälle und Verletzungen der Netzwerk-Sicherheit. Ihr wichtigstes Ziel ist, wie die Präambel der Konvention statuiert, die Förderung einer “common criminal policy aimed at the protection of society against cybercrime, *inter alia* by adopting appropriate legislation and fostering international co-operation”. Ein erstes Zusatzprotokoll zu dieser Konvention, das sich den Fällen rassistischer und xenophobischer Propaganda widmet, wurde von der Bundesrepublik am 28. Januar 2003 gezeichnet.¹⁹ Die im Hinblick auf das deliktische Handlungsmedium des Internet bedeutsamste Regelung der Konvention betrifft die Frage der Jurisdiktion. Art. 22 der Cybercrime-Konvention sieht insofern in Abs. 1 vor: “Each Party shall adopt such legislative and other measures as may be necessary to establish jurisdiction over any offence established in accordance with Articles 2 – 11 of this Convention, when the offence is committed: (a) in its territory; or (b) on board a ship flying the flag of that Party; or (c) on board an aircraft registered under the laws of that Party; or (d) by one of its nationals, if the offence is punishable under criminal law where it was committed or if the offence is committed outside the territorial jurisdiction of any State.” Das wird ergänzt durch die Statuierung einer eingeschränkten Verhandlungspflicht in Fällen sich überlappender Jurisdiktion (Art. 22 Abs. 5): “When more than one Party claims jurisdiction over an alleged offence established in accordance with this Convention, the Parties involved shall, where appropriate, consult with a view to determining the most appropriate jurisdiction for prosecution.” Solche Überschneidungen werden schon deshalb eher Regel denn Ausnahme sein, da das in Art. 22 Abs. 1 *lit.* a) der Konvention genannte Territorialitätsprinzip eine doppelte Ausprägung hat, die sich sowohl auf die Ausführung der Tat als auch das Eintreten des Unrechtserfol-

¹⁷ A/C.3/55/SR.8, Ziff. 38 f.

¹⁸ ETS Nr. 185.

¹⁹ Additional Protocol to the Convention on cybercrime, concerning the criminalisation of acts of a racist and xenophobic nature committed through computer systems, ETS Nr.: 189.

ges beziehen kann. Dies wird auch in den Erläuterungen zu Art. 22 klargestellt: "Paragraph 1 *littera a* is based upon the principle of territoriality. Each Party is required to punish the commission of crimes established in this Convention that are committed in its territory. For example, a Party would assert territorial jurisdiction if both the person attacking a computer system and the victim system are located within its territory, and where the computer system attacked is within its territory, even if the attacker is not."²⁰ Hinsichtlich der in Art. 22 Abs. 5 geregelten eingeschränkten Verhandlungspflicht stellt der erläuternde Bericht sodann klar: "In the case of crimes committed by use of computer systems, there will be occasions in which more than one Party has jurisdiction over some or all of the participants in the crime. For example, many virus attacks, frauds and copyright violations committed through use of the Internet target victims located in many States. In order to avoid duplication of effort, unnecessary inconvenience for witnesses, or competition among law enforcement officials of the States concerned, or to otherwise facilitate the efficiency or fairness of the proceedings, the affected Parties are to consult in order to determine the proper venue for prosecution. In some cases, it will be most effective for the States concerned to choose a single venue for prosecution; in others, it may be best for one State to prosecute some participants, while one or more other States pursue others. Either result is permitted under this paragraph. Finally, the obligation to consult is not absolute, but is to take place 'where appropriate'. Thus, for example, if one of the Parties knows that consultation is not necessary (e.g., it has received confirmation that the other Party is not planning to take action), or if a Party is of the view that consultation may impair its investigation or proceeding, it may delay or decline consultation."²¹

4. Immunität

Im Berichtszeitraum hatte die Bundesregierung mehrfach Gelegenheit zu Fragen der völkerrechtlichen Immunität Stellung zu nehmen.

4.1. Immunität von Friedenstruppen

Im Zuge der Annahme der Sicherheitsratsresolution 1422 (2002) in der 4572. Zusammenkunft des Sicherheitsrates am 12. Juli 2002²² äußerten sich Mitglieder der Bundesregierung wiederholt kritisch bezüglich des Vorgehens des Sicherheitsrates, von der durch Art. 16 des Statuts des IStGH eingeräumten Möglichkeit einer Beantragung einer Strafverfolgungsfreiheit Gebrauch zu machen.²³ Im Vorfeld der

²⁰ Explanatory Report, ETS Nr. 185, Ziff. 233.

²¹ Explanatory Report, ETS Nr. 185, Ziff. 239.

²² S/RES/1422 (2002).

²³ Art. 16 des Statuts lautet wie folgt: "No investigation or prosecution may be commenced or proceeded with under this Statute for a period of 12 months after the Security Council, in a resolution adopted under Chapter VII of the Charter of the United Nations, has requested the Court to that effect; that request may be renewed by the Council under the same conditions."

Entscheidung erklärte Bundesaußenminister Fischer anlässlich der Eröffnung der Parlamentarischen Versammlung der OSZE am 6. Juli 2002 in Berlin: "In den vergangenen Tagen hat sich die Bundesregierung zusammen mit ihren europäischen Partnern, darunter insbesondere den beiden Ständigen Mitgliedern des VN-Sicherheitsrates, in einer gemeinsamen Anstrengung gegen Vorschläge gewandt, die Immunität von der Gerichtsbarkeit des Strafgerichtshofs generell für eine bestimmte Personengruppe festzuschreiben. Ein solcher Beschluss würde Ziel und Zweck des Römischen Statuts untergraben, mit dem die Straflosigkeit von Tätern schwerster Völkerrechtsverbrechen gerade ausgeschlossen werden soll, und zugleich die Autorität der Vereinten Nationen erschüttern."²⁴ Nach der Entscheidung im Sicherheitsrat bekräftigte der Bundesaußenminister seine Kritik am 13. Juli 2002: "Mit den gestrigen einstimmigen Entscheidungen des Sicherheitsrates ist eine Fortsetzung der erfolgreichen Friedensmissionen SFOR und UNMIBH in Bosnien-Herzegowina und der Beobachtermission Prevlaka/UNMOP zunächst für 12 Monate möglich geworden. Die Bundesregierung hat dabei nachdrücklich betont, dass aus ihrer Sicht eine akzeptable Lösung gefunden werden muss, die weder den Sicherheitsrat noch das Statut des Internationalen Strafgerichtshofs (IStGH) beschädigt. Der im Sicherheitsrat ausgehandelte Kompromiss trägt diesen Bedenken nicht vollständig Rechnung, lässt aber Raum für eine Fortführung des Dialogs. Er war nur möglich durch das beispielhaft geschlossene Auftreten aller EU-Partner, das richtungweisend für andere Sicherheitsratsmitglieder war. Wir sind weiterhin der Ansicht, dass Angehörige von Friedensmissionen einer Immunität nicht bedürfen. Auch nach dieser Entscheidung des Sicherheitsrates wird sich die Bundesregierung weiterhin dafür engagieren, dass der IStGH zu einem effektiven und glaubhaften Instrument der Verfolgung von Kriegsverbrechen, von Verbrechen gegen die Menschlichkeit und von Völkermord wird. Zusammen mit unseren europäischen Partnern gilt es jetzt dieses Vorhaben weiter voran zu bringen. Die Bundesregierung wird weiter gemeinsam mit ihren europäischen Partnern daran arbeiten, die USA langfristig zu einem Umdenken zu bewegen."²⁵ Auch die Bundesministerin der Justiz Däubler-Gmelin äußerte sich kritisch: "Ärgerlich und traurig ist allerdings, dass die derzeitige US-Regierung ihre Unterzeichnung des Römischen Statuts zurückgezogen und am vergangenen Sonntag sogar ihre Zustimmung zur notwendigen Verlängerung der UN-Friedensmission für Bosnien von einer Immunitätserklärung des UN-Sicherheitsrats für die US-Soldaten abhängig gemacht hat. Dieses Veto hat die USA im Sicherheitsrat völlig isoliert. Im Zeitalter der Globalisierung muss ein solches Vorgehen auf besonderes Misstrauen stoßen, zielt es doch ganz offen auf zweierlei Recht, zweierlei Maßstäbe und Sonderrechte für Mächtige ab. Von der Sache her fehlt nicht nur diesem Veto oder einer Blockade der UN-Mission, sondern auch der Verweigerung der Zusammenarbeit mit dem

²⁴ <http://www.auswaertiges-amt.de/www/de/ausgabe_archiv?archiv_id=3376>; siehe auch die diesbezüglichen Bedenken der Bundesregierung zusammenfassende Antwort der Bundesregierung auf eine parlamentarische Anfrage: BT-Drs. 14/9990, 1.10.2002.

²⁵ Nachweis: <www.auswaertiges-amt.de>.

Internationalen Strafgerichtshof jede Berechtigung: Zum einen, weil UN-Friedenseinsätze zur Verhinderung von Völkermord, Kriegsverbrechen und Menschenrechtsverletzungen dienen; für Immunitätsverlangen zum Schutz vor Verfolgung wegen solcher schwersten Verbrechen ist schon deshalb kein Raum. Unverständlich ist die US-Initiative und ihre Begründung zum anderen auch, weil niemand den USA, als Demokratie mit langer rechtsstaatlicher Tradition, unterstellen dürfte, sie seien nicht willens oder in der Lage, solche ja auch nach amerikanischem Recht strafbaren Verbrechen zu verfolgen. Der ICC käme also ebenso wenig zum Zug wie im Verhältnis zur Bundesrepublik Deutschland. UN-Generalsekretär Kofi Annan hat Recht: der Internationale Strafgerichtshof ist ein 'Meilenstein' auf dem Weg zur globalen Durchsetzung des Rechts. Der Konflikt mit den USA muss schnell beendet werden. Gerade die Freunde der USA sollten dabei mithelfen und die USA dazu auffordern, mit dem Internationalen Strafgerichtshof zusammen zu arbeiten."²⁶ Ferner wurde in einer Erklärung der EU-Präsidentschaft das Vorgehen der USA in Bezug auf den ICC kritisiert: "(1) The European Union takes note with disappointment and regret of the decision by the United States on 6 May 2002 formally to announce that it does not intend to ratify the Rome Statute of the International Criminal Court (ICC) and that it considers itself released from any legal obligation arising from its signature of the Statute on 31 December 2000. [...] The European Union restates its belief that the anxieties expressed by the United States with regard to the future activities of the ICC are unfounded and that the Rome Statute provides all necessary safeguards against the misuse of the Court for politically motivated purposes. It is confident that this will become self-evident when the Court begins its work. The European Union is disappointed that the United States has felt obliged to act as it has without the benefit of actual experience of the Court's activities. [...] The European Union is also concerned at the potentially negative effect that this particular action by the United States may have on the development and reinforcement of recent trends towards individual accountability for the most serious crimes of concern to the international community and to which the United States shows itself strongly committed."²⁷

Auch das zwischen der ISAF und der afghanischen Interimsregierung ausgehandelte militärisch-technische Abkommen vom 4. Januar 2002 regelt in seinem Annex A (Arrangements regarding the status of the International Security Assistance Force) unter Ziff. 4 Fragen der Immunität: "The ISAF and supporting personnel, including associated liaison personnel, will be immune from personal arrest or detention. ISAF and supporting personnel, including associated liaison personnel, mistakenly arrested or detained will be immediately handed over to ISAF authorities. The Interim Administration agree that ISAF and supporting personnel, including associated liaison personnel, may not be surrendered to, or otherwise transferred to the custody of, an international tribunal or any other entity or State

²⁶ In Süddeutsche Zeitung, 2.7.2002.

²⁷ 13.5.2002: Declaration by the Presidency on behalf of the European Union on the position of the US towards the International Criminal Court, <<http://www.europa-eu-un.org/article.asp?id=1372>>.

without the express consent of the contributing nation. ISAF Forces will respect the laws and culture of Afghanistan.”²⁸ Die Bundesregierung sieht durch diese Klausel ihre Pflicht zur Zusammenarbeit mit dem IStGH nicht beeinträchtigt. Sie geht davon aus, “dass Vertragsstaaten ihre Zustimmung zu einer möglichen Überstellung an den IStGH generell bereits mit der Ratifikation des Statuts erteilt haben”.²⁹

Ferner enthält auch das Stationierungsabkommen zwischen Deutschland und Usbekistan vom 12. Februar 2002 eine Immunitätsklausel. Danach darf deutsches Personal “nicht ohne ausdrückliche Zustimmung der Bundesregierung zum Gewahrsam an ein internationales Tribunal, bei dem die Bundesrepublik Deutschland nicht Vertragspartei ist, überstellt werden”.³⁰

4.2. Staatenimmunität bei Restitutionsforderungen

Die so genannte “*Distomo*-Entscheidung” des griechischen *Areopags* vom 5. Mai 2000, in welcher der oberste griechische Gerichtshof eine allgemeine Immunitätsausnahme bei schweren Menschenrechtsverletzungen anerkannte und eine Restitutionspflicht der Bundesrepublik für im Zweiten Weltkrieg begangene Kriegsverbrechen feststellte,³¹ kritisierte die Bundesregierung in einer Presseerklärung vom 25. Juni 2000: “Vor dem Hintergrund, dass die Entscheidung des *Areopags* im Widerspruch zum geltenden Völkerrecht steht, kann dieses Urteil von der Bundesrepublik Deutschland nicht anerkannt werden – ganz unabhängig davon, dass die unter keinem Gesichtspunkt auch nur irgendwie zu rechtfertigenden Erschießungen aus dem Jahr 1944 zu beklagen sind und bedauert werden. Für die Kläger be-

²⁸ Das MTA zwischen ISAF und Afghanistan ist dokumentiert unter: <www.operations.mod.uk/isafmta.pdf> und in: Harvey Langholtz/Boris Kondoch/Alan Wells, *International Peacekeeping, The Yearbook of International Peace Operations* 8 (2004), beiliegende Dokumente auf CD-ROM; zur Mandatierung der ISAF siehe S/Res/1386 und S/Res/1413; Grundlage des Engagements der Vereinten Nationen in Afghanistan ist das so genannte Bonner Abkommen, UN Doc. 2001/1154; das Einverständnis der im Zuge des Bonner Abkommens gebildeten afghanischen Interimsregierung mit der Einsetzung der ISAF hat der Interims-Außenminister Afghanistans in einem Schreiben an den Präsidenten des Sicherheitsrates (UN Doc. S/2001/1223) erklärt. Darauf und auf das Schreiben des britischen Außenministers an den UN-Generalsekretär (S/2001/1217) hinsichtlich der Zusammenarbeit der militärischen Komponenten von ISAF und Operation “enduring freedom” nimmt Res. 1386 ausdrücklich Bezug.

²⁹ Antwort der Bundesregierung auf eine parlamentarische Anfrage, BT-Drs. 14/9841, 2.

³⁰ (Anm. 29), 2 f.

³¹ Die Entscheidung ist abgedruckt in *DIKE International* 2000, 722 ff.; auch das vorinstanzliche Urteil (LG Litvadia, 25.9.1997) hatte die Zahlungsverpflichtung der Bundesrepublik festgestellt; siehe aber die ablehnende Entscheidung des OLG Köln, Urteil vom 27.8.1998, Az. 7 U 167/97, mittlerweile bestätigt durch den III. Zivilsenat des BGH am 26.6.2003, Rechtssache III ZR 245/98, der allerdings die bemerkenswerte Differenzierung machte: “Dies bedeutet insbesondere, dass hinsichtlich der gegen das Reich in Betracht kommenden Anspruchsgrundlagen rechtliche Fortentwicklungen bzw. veränderte Rechtsanschauungen – etwa im Lichte des heute geltenden Grundgesetzes oder von Änderungen des internationalen Rechts – außer Betracht bleiben müssen.” (BGH, a.a.O., 18); siehe nun aber wiederum: BGH, Aktenzeichen: 1 O 361/02, Entscheidung vom 10.12.2003, in der Sache “*Brücke von Varvarin*”.

steht jetzt grundsätzlich nach griechischem Recht die Möglichkeit, aus dem Urteil in Bundesvermögen, das in Griechenland liegt, zu vollstrecken (deutsche Schulen, Goethe-Institute sowie Schliemann-Villa und andere Einrichtungen des Deutschen Archäologischen Instituts). Vor einer Vollstreckung muss aber die Zustimmung des griechischen Justizministers eingeholt werden. Ob die Kläger den Justizminister bereits um seine Zustimmung ersucht haben, ist nicht bekannt. Sie liegt jedenfalls bisher nicht vor. Die griechische Regierung wurde von der Bundesregierung gebeten, ihre Zustimmung zu Vollstreckungsmaßnahmen nicht zu erteilen. Eine Vollstreckung stände wiederum im Widerspruch zum geltenden Völkerrecht. [...] Wiedergutmachungsfragen waren bereits Gegenstand des deutsch-griechischen Globalentschädigungsabkommens von 1960. Im Rahmen dieses Vertrages hat Deutschland 115 Millionen DM über die griechische Regierung an die Opfer der NS-Verfolgung in Griechenland geleistet. Die Verteilung blieb der griechischen Regierung vorbehalten. In dem Vertrag ist festgehalten, dass diese Zahlung eine abschließende Regelung darstellt. Darüber hinaus hat die Reparationsfrage mehr als 50 Jahre nach Kriegsende und nach Jahrzehnten der vertrauensvollen und engen Zusammenarbeit mit dem EU- und NATO-Partner Griechenland ihre Berechtigung verloren. Die griechische Regierung kann daher nicht erwarten, dass die Bundesregierung in Gespräche hierüber eintritt. Die Bundesregierung hat ihre uneingeschränkte Bereitschaft zu enger Kooperation u.a. auch durch finanzielle Leistungen von mehr als 30 Milliarden DM dokumentiert, die Deutschland in den vergangenen Jahrzehnten im bi- und multilateralen Kontext an Griechenland erbracht hat.³² Zwischen Griechenland und der Bundesrepublik Deutschland war es in der Folgezeit zu diplomatischen Verstimmungen gekommen, da die griechischen Behörden bereits mit der Vermessung der Deutschen Schule und des Deutschen Archäologischen Instituts in Athen begonnen hatten. Die Bundesrepublik hat am 17. Juli und 2. August 2000 unter Berufung auf Art. 923 der griechischen Zivilprozessordnung Widerspruch gegen die Vollstreckungshandlungen eingelegt und die Verfahrensaussetzung beantragt. Das Landgericht Athen hat am 19. September 2000 das Zwangsvollstreckungsverfahren ausgesetzt³³. Am 10. Juli 2001 hat das Gericht den bei ihm anhängigen Widerspruch mit der Begründung zurückgewiesen, dass Art. 923 der Zivilprozessordnung mit Art. 6 Abs. 1 EMRK und Art. 2 Abs. 3 des Internationalen Pakts über bürgerliche und politische Rechte nicht in Einklang stünde.³⁴ Am 12. Juli 2001 hat die Bundesrepublik Deutschland Berufung gegen die Entscheidungen Nr. 3666 und 3667/2001 eingelegt und erneut die Aussetzung des Verfahrens beantragt. Am 18. Juli 2001 hat der Präsident des Landgerichts Athen das Zwangsvollstreckungsverfahren bis zur Berufungsverhandlung ausgesetzt. Die Beschwerdeführer haben daraufhin vorgebracht, die Verfahrensaussetzung widerspreche den Art. 937 Abs. 1 und 938 Abs. 4 der Zivilprozessordnung. Einige von

³² Presseerklärung der Bundesregierung vom 25.6.2000, Hervorhebung im Original, <<http://www.bundesregierung.de/Nachrichten/Artikel-,434.13583/Verurteilung-der-Bundesrepubli.htm>>.

³³ Entscheidung mit Az. 8206/2000.

³⁴ Entscheidungen mit Az. 3666 und 3667/2001.

ihnen haben am 20. Juli 2001 eine Amtshaftungsklage gegen den Präsidenten des Landgerichts Athen wegen Verletzung seiner Amtspflichten eingereicht. Am 14. September 2001 hat das Berufungsgericht Athen das erstinstanzliche Urteil aufgehoben und dem Widerspruch der Bundesrepublik Deutschland stattgegeben.³⁵ Eine diesbezügliche Beschwerde der griechischen Kläger, die sich gegen Griechenland und Deutschland richtete, hat der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte in einer Kammerentscheidung am 12. Dezember 2002 für nicht zulässig erklärt.³⁶

4.3. Immunität bei Menschenrechtsverbrechen

Vor einem argentinischen Bundesgericht machte Alberto Luis Zuppi im Berichtszeitraum als Bevollmächtigter der deutschen Bundesregierung die Nichtigkeit des argentinischen Dekrets 2746/90 (B.O. 31.1.91) geltend.³⁷ Das Verfahren steht im Zusammenhang mit dem Auslieferungsverfahren „Suárez Mason“. Das Amtsgericht Nürnberg hatte am 11. Juli 2001 auf Antrag der Staatsanwaltschaft Nürnberg-Fürth gegen den Chef des 1. Heereskorps der Zone 1 der früheren argentinischen Militärjunta Carlos Guillermo Suárez Mason Haftbefehl erlassen. Gegen den Beschuldigten bestehe der dringende Verdacht des Mordes zu Lasten der deutschen Staatsangehörigen Elisabeth Käsemann. Die Staatsanwaltschaft legt dem Beschuldigten zur Last, als Befehlshaber der Sicherheitskräfte der Zone 1 in Buenos Aires/Argentinien für die Ermordung von Elisabeth Käsemann in der Nacht vom 23. auf den 24. Mai 1977 verantwortlich gewesen zu sein.³⁸ Die Ablehnung des Auslieferungsantrages seitens der argentinischen Behörden wurde mit Art. 474 der arg.StPO i.V.m. Dekret 2746/90 begründet. Das diesbezüglich eingelegte Rechtsmittel (*recurso de casación*) richtet sich gegen diese ablehnende Entscheidung. Die darin zum Ausdruck gebrachte Rechtsauffassung geht dahin, dass das Dekret 2746/90 „Fundamentalnormen der argentinischen Verfassung und des Völkerrechts widerspricht“. Zuppi führte aus, dass es der Wunsch der deut-

³⁵ Zu den Fakten siehe die Kammerentscheidung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte vom 12.12.2002 im Individualbeschwerdeverfahren Nr. 59021/00 von *Aikaterini Kalogeropoulou u.a. gegen Griechenland und Deutschland*.

³⁶ Kammerentscheidung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte vom 12.12.2002 im Individualbeschwerdeverfahren Nr. 59021/00 von *Aikaterini Kalogeropoulou u.a. gegen Griechenland und Deutschland*.

³⁷ Im Fall „Suárez Mason, Carlos G. S/ extradición“, Juzgado Nacional en lo Criminal y Correccional Federal No 4, Secretaría No 7, Nr. 11819/01; der Schriftsatz ist dokumentiert unter: <<http://www.abogarte.com.ar/apelacionzuppi.html>>

³⁸ Pressemitteilung der Staatsanwaltschaft Nürnberg-Fürth vom 12.7.2001, <<http://www.justiz.bayern.de/olgn/presse/info/straf/prs120.htm>>.

³⁹ “[C]ontradice disposiciones fundamentales de la Constitución Argentina y de los más respetados y valiosos principios del derecho internacional”. (Schriftsatz Zuppi, (Anm. 3)); mittlerweile ist in die argentinische Rechtslage Bewegung gekommen. Im August 2003 hat Argentinien die Convention on the Non-Applicability of Statutory Limitations to War Crimes and Crimes Against Humanity (G.A. Res. 2391 (XXIII), annex, 23 U.N. GAOR Supp. (No. 18) 40, U.N. Doc. A/7218 (1968)) ratifiziert (siehe Gesetz Nr. 25.778, vom 20.8.2003), nachdem der Nationalkongress bereits im Jahr 1995 das diesbezügliche Ausführungsgesetz Nr. 24.584 verabschiedet hatte. Ferner hat der Nationalkongress die beiden Amnestiegesetze (*ley de punto final*, Gesetz Nr. 23.492 und *ley de obediencia debida*, Ge-

schen Bundesregierung sei, vor den argentinischen Gerichten die Frage der "Straflosigkeit, die nicht nur dem nationalen argentinischen Recht, sondern auch völkerrechtlichen Pflichten *erga omnes* widerspricht", zu verhandeln.⁴⁰ Die Verbrechen gegen die Menschlichkeit, die Suárez Mason vorzuwerfen seien, ließen aufgrund des völkerrechtlichen Grundsatzes *aut dedere aut iudicare* eine Amnestie nicht zu. Auch die AMRK und die Interamerikanische Konvention über das Verschwindenlassen⁴¹ führten zur Nichtigkeit des Dekrets 2746/90.

5. Staateninsolvenz

Die Frage eines "Insolvenzverfahrens für Staaten" ist seit geraumer Zeit auf der internationalen Agenda. Durch eine Rede der IMF-Direktorin Anne Krueger, mit der sie auf die jüngsten Wirtschaftskrisen insbesondere in Lateinamerika reagierte, hat der Gedanke erneut Aufmerksamkeit erfahren.⁴² In der deutschen Politik gibt es für die Pläne zur Einführung eines internationalen Insolvenzrechtes zustimmende Reaktionen. So führte die Bundesregierung in einer Antwort vom 7. Februar 2002⁴³ auf eine parlamentarische Anfrage⁴⁴ aus: "Die jüngsten Überlegungen des Internationalen Währungsfonds (IWF) für einen neuen Ansatz zur Restrukturierung öffentlicher Schulden sind vor allem im Rahmen der Diskussion über eine verstärkte Einbeziehung des privaten Sektors in die Lösung von Finanzkrisen zu sehen. Der neue Ansatz zielt vor allem auf Länder mit einem hohen aktuellen Liquiditätsbedarf ab, die auf Grund einer nicht durchhaltbaren Schulden-situation den Zugang zu den internationalen Kapitalmärkten verloren haben und

setz Nr. 23.521) am 20.8.2003 für nichtig erklärt (siehe Boletín Oficial, vom 3.9.2003). Eine höchstgerichtliche Entscheidung über die argentinischen Amnestiegesetze steht noch aus. Das Verfassungsgericht ist mit der Frage der Verfassungsmäßigkeit der Amnestiegesetze seit 2000 (erneut) befasst, nachdem ein Bundesrichter in der Rechtssache "*Simón, Julio, Del Cerro, Juan Antonio s/sustracción de menores de 10 años*" (causa no 8686/2000 del Juzgado Nacional en lo Criminal y Correccional Federal No 4 de la Capital Federal, Secretaría No 7, Revista Argentina de Derecho Constitucional 2 (2001), 129 ff.) die Nichtigkeit der Amnestiegesetze erklärt hatte.

⁴⁰ "Mi representada desea expresar a V.S. con carácter previo a exponer los fundamentos de los recursos que aquí se interponen que, sin perjuicio de dejar abierta otras vías internacionales donde resolver la cuestión planteada con el Estado Argentino, es su aspiración que sea la propia justicia de este mismo Estado como órgano de control de la legalidad ante quien el Gobierno alemán respetuosamente se presente para debatir y cuestionar desde el derecho, la continuidad de un régimen de impunidad que contradice no sólo al propio derecho interno argentino sino también a disposiciones obligatorias *erga omnes* del derecho internacional que la Nación Argentina supo siempre respetar." (*ibid.*)

⁴¹ Durch die Gesetze Nr. 24.556 und 24.820 vom 30.4.1997 in das argentinische Recht inkorporiert.

⁴² Siehe die Rede (26.11.2001) von Anne Krueger, First Deputy Managing Director, International Monetary Fund, International Financial Architecture for 2002: A New Approach to Sovereign Debt Restructuring, <<http://www.imf.org/external/np/speeches/2001/112601.htm>>; siehe auch den Report des Generalsekretärs der VN vom 15.9.2003, A/58/290, Ziff. 47; generell: Kenneth Rogoff/Jeromin Zettelmeyer, Bankruptcy Procedures for Sovereigns: A History of Ideas, 1976-2001, IMF Working Paper WP/01/133.

⁴³ BT-Drs. 14/8206.

⁴⁴ BT-Drs. 14/8047.

deren öffentliche Schulden zu einem erheblichen Teil gegenüber privaten Gläubigern bestehen. Er soll im Rahmen eines formellen Verfahrens eine zeitweilige Einstellung des Schuldendienstes des betreffenden Landes ermöglichen, um während dieser Zeit in Verhandlungen mit den Gläubigern eine tragfähige Lösung zu erreichen. Das Verfahren sieht u.a. vor, dass den Gläubigern der Rechtsweg während dieses Zeitraums versperrt sein soll und Mehrheitsentscheidungen in den Restrukturierungsverhandlungen für alle Gläubiger bindend wären. [...] Aus Sicht der Bundesregierung geht der Ansatz des IWF-Stabs grundsätzlich in die richtige Richtung und zwar hin zu einer stärkeren Einbeziehung des Privatsektors in die Bewältigung von Finanzkrisen.”⁴⁵

6. Stiftung “Erinnerung, Verantwortung und Zukunft”

Die Bundesrepublik hat im Berichtszeitraum durch Bundesgesetz⁴⁶ die öffentlich-rechtliche Stiftung “Erinnerung, Verantwortung und Zukunft” errichtet. Mit der Stiftung wollen die Bundesrepublik und deutsche Unternehmen die bisherigen Wiedergutmachungsregelungen noch einmal ergänzen und in finanzieller Hinsicht ein abschließendes Zeichen ihrer Verantwortung für die Geschehnisse im Zweiten Weltkrieg setzen. In der Präambel des Stiftungsgesetzes bekennt sich der Deutsche Bundestag “zur politischen und moralischen Verantwortung für die Opfer des Nationalsozialismus”. Er will ferner “die Erinnerung an das ihnen zugefügte Unrecht auch für kommende Generationen wach halten. Der Deutsche Bundestag geht davon aus, dass durch dieses Gesetz das deutsch-amerikanische Regierungsabkommen sowie die Begleiterklärungen der US-Regierung und die gemeinsame Erklärung aller an den Verhandlungen beteiligter Parteien ein ausreichendes Maß an Rechtssicherheit deutscher Unternehmen und der Bundesrepublik Deutschland insbesondere in den Vereinigten Staaten von Amerika bewirkt wird.”⁴⁷ Ziel der, in § 1 des Stiftungsgesetzes begründeten rechtsfähigen Stiftung des öffentlichen Rechts ist zu ermöglichen, dass NS-Opfer im Rahmen der Stiftung faire, unbürokratische und schnelle Leistungen erhalten. Das gilt vornehmlich für die in § 11 des Gesetzes genannten Sklaven- und Zwangsarbeiter. Aufgrund der Öffnungsklausel des § 11 Abs. 1 Satz 2 können Leistungen auch in sonstigen, bislang nicht oder nicht angemessen berücksichtigten Fällen von NS-Unrecht gewährt werden. Im Rahmen der internationalen vorbereitenden Kommission unter Leitung von Graf Lambsdorff und US-Vizepräsident Stuart Eizenstat wurde allgemein akzep-

⁴⁵ BT-Drs. 14/8206, 1 f.; zur Stabilisierung des Internationalen Finanzsystems siehe auch: Déclaration d’ouverture de S.E. l’Ambassadeur Jacques Scavee au nom de l’Union européenne. Conférence des Nations unies sur le commerce et le développement. Conseil du commerce et du développement, 48ème session (Genève, 1-12 octobre 2001), <http://www.europa-eu-un.org/article.asp?id=1359>.

⁴⁶ Gesetz vom 2.8.2000, in Kraft getreten am 12.8.2000 (BGBl. 2000 I, 1263), geändert durch das Gesetz vom 4.8.2001, in Kraft getreten am 11.8.2001 (BGBl. 2001 I, 2036) sowie durch das Gesetz vom 21.8.2002, in Kraft getreten am 28.8.2002 (BGBl. 2002 I, 3347).

⁴⁷ Gesetz zur Errichtung einer Stiftung “Erinnerung, Verantwortung, Zukunft”, BGBl. 2002 I, 3347, Präambel.

tiert, dass die Empfänger von Leistungen der Stiftung individuelle Schlussatteste unterzeichnen. Im Stiftungsgesetz ist zusätzlich vorgesehen, dass – abgesehen von weitergehenden speziellen Wiedergutmachungsregelungen – die Stiftung allein und begrenzt auf ihr Vermögen für abschließende Wiedergutmachungsleistungen über Partnerorganisationen zur Verfügung steht. Die Konzeption der HIV-Stiftung und der Contergan-Stiftung diene als Vorbild. Auch hier wurden mögliche Ansprüche kraft Gesetzes auf eine zentrale Einrichtung konzentriert mit der Folge, dass alle etwaigen weitergehenden Ansprüche gegen die Stifter erlöschen. Die Erreichung dieses, in der Präambel des Gesetzes mit “Rechtssicherheit” umschriebenen Regelungsziels wird im Fall der Stiftung “Erinnerung, Verantwortung und Zukunft” durch die transnationale Dimension der Forderungen erschwert. Um die gerichtlichen Auseinandersetzungen um Restitutionspflichten deutscher Unternehmen in den USA zu beenden, wurde am 17. Juli 2000 ein deutsch-amerikanisches Regierungsabkommen geschlossen.⁴⁸ Darin vereinbarten die Vertragsparteien (Art. 1 Abs. 1 des Regierungsabkommens), dass “die Stiftung ‘Erinnerung, Verantwortung und Zukunft’ alle geltend gemachten oder möglicherweise geltend gemachten Ansprüche gegen deutsche Unternehmen aus der Zeit des Nationalsozialismus und dem Zweiten Weltkrieg abdeckt und dass es in ihrem Interesse läge, wenn die Stiftung die einzige rechtliche Möglichkeit und das ausschließliche Forum für die Regelung dieser Ansprüche wäre”. In Art. 2 Abs. 1 des Abkommens wird sodann zur Erreichung des Regelungszieles die Regelungstechnik des “Statement of Interest” festgelegt: “Die Vereinigten Staaten werden in allen Fällen, in welchen den Vereinigten Staaten mitgeteilt wird, dass ein Anspruch nach Artikel 1 Absatz 1 vor einem Gericht in den Vereinigten Staaten geltend gemacht wurde, ihre Gerichte durch eine Interessenerklärung (Statement of Interest) nach Anlage B und im Einklang mit dieser auf andere Weise, die sie für angemessen halten, davon unterrichten, dass es im außenpolitischen Interesse der Vereinigten Staaten läge, wenn die Stiftung die einzige rechtliche Möglichkeit und das ausschließliche Forum für die Regelung von Ansprüchen wäre, die gegen deutsche Unternehmen – wie in Anlage C festgelegt – geltend gemacht werden, und dass die Abweisung solcher Fälle in ihrem außenpolitischen Interesse läge.”⁴⁹ Art. 2 Abs. 2 des Abkommens ergänzt diese Festlegungen: “Die Vereinigten Staaten werden sich in Anerkennung der Bedeutung der Ziele dieses Abkommens, einschließlich des umfassenden und andauernden Rechtsfriedens, frühzeitig und nach besten Kräften bemühen, auf eine Weise, die sie für angemessen halten, diese Ziele gemeinsam mit den Regierungen der Bundesstaaten und der Kommunen zu verwirklichen.”

Der Deutsche Bundestag hat mit Entschließung vom 28. Juni 2001⁵⁰ die Bundesregierung aufgefordert, “dem Deutschen Bundestag regelmäßig, in den ersten zwei Jahren pro Quartal, in den darauf folgenden Jahren bis zum Abschluss der Aus-

⁴⁸ Abkommen zwischen der Regierung der Bundesrepublik Deutschland und der Regierung der Vereinigten Staaten von Amerika über die Stiftung “Erinnerung, Verantwortung und Zukunft” vom 17.7.2000, BGBl. 2000 II, 1372 ff.

⁴⁹ Die beiden hier in Bezug genommenen Anlagen sind abgedruckt in BGBl. 2000 II, 1377 ff.

⁵⁰ BT-Drs. 14/6465.

zahlungen an die Anspruchsberechtigten halbjährlich, einen Bericht über den Stand der Auszahlungen und die Zusammenarbeit mit der Stiftung ‘Erinnerung, Verantwortung und Zukunft’ mit den Partnerorganisationen vorzulegen”. Bei der Behandlung des zweiten Berichts im März 2002 beschloss der Innenausschuss des Deutschen Bundestages, dass von nun an nicht mehr quartalsweise, sondern nur noch halbjährlich zu berichten sei. Auf der Basis des genannten Beschlusses hat die Bundesregierung bislang drei Berichte vorgelegt; der letzte umfasst den Zeitraum bis zum 30. Dezember 2002.⁵¹ Danach hat die Bundesstiftung über ihre Partnerorganisationen ab Beginn der Auszahlungen am 30. Mai 2001⁵² bis zum 30. September 2002 in 71 Tranchen für insgesamt 968.787 Leistungsberechtigte 1,76 Milliarden Euro ausgezahlt.⁵³ Durch Entschließung vom 28. Juni 2001⁵⁴ hat der Bundestag die Bundesregierung ferner aufgefordert, “den Deutschen Bundestag halbjährlich über den Stand der Rechtssicherheit für deutsche Unternehmen im Zusammenhang mit der Thematik mit der Stiftung vor allem in den USA zu unterrichten. Dieser Bericht soll auch auf administrative und legislative Maßnahmen, vor allem in den Einzelstaaten der USA eingehen. Maßstab ist daher der vom US-Präsidenten zugesagte dauerhafte und umfassende Rechtsfrieden.” Die Bundesregierung hat, dieser Aufforderung nachkommend, bislang vier Berichte vorgelegt. Der erste Bericht hatte den Stand vom 30. September 2001,⁵⁵ der zweite vom 31. März 2002,⁵⁶ der dritte beinhaltet den Zeitraum bis zum 30. September 2002⁵⁷. Der auf dem Stand vom 30. März 2003 befindliche vierte Bericht der Bundesregierung⁵⁸ dokumentiert, dass im Berichtszeitraum “auf dem Gebiet der Rechtssicherheit für deutsche Unternehmen weitere wesentliche Fortschritte erzielt werden” konnten.⁵⁹ Dennoch sind noch einige Verfahren, vor allem gestützt auf Arisierung, bei US-Gerichten anhängig. Im Bereich des so genannten “administrativen Rechtsfriedens”, der vor allem für den Versicherungsbereich relevant ist, bleibt im Hinblick auf die Regelung offener Versicherungspolizen noch Handlungsbedarf. Unter Ziff. 5.2 i.V.m. seiner Anlage 10 zählt der Bericht ferner zahlreiche Klagen gegen deutsche Unternehmen oder die Bundesrepublik auf, die in Zusammenhang mit dem Nationalsozialismus und dem Zweiten Weltkrieg stehen und in Frankreich (38 Klagen), Griechenland (bis zu 10.000 Klagen)⁶⁰, Italien (1 Klage) und Jugoslawien (4 Klagen) anhängig sind.

⁵¹ BT-Drs. 14/7728; 14/8673; 15/823.

⁵² Der Beginn der Auszahlung war nach § 17 Abs. 2 StiftG an einen Beschluss des Deutschen Bundestages gebunden. Die hiernach notwendige Entschließung erfolgte am 30.5.2001 (siehe den zugrunde liegenden Antrag: BT-Drs. 14/6158).

⁵³ BT-Drs. 15/823, 6 f.

⁵⁴ BT-Drs. 14/6465.

⁵⁵ BT-Drs. 14/7434.

⁵⁶ BT-Drs. 14/9161.

⁵⁷ BT-Drs. 15/131.

⁵⁸ BT-Drs. 15/1026.

⁵⁹ BT-Drs. 15/1026, 2.

⁶⁰ Siehe hierzu die Darstellung zur vollstreckungsbezogenen Staatenimmunität und die diesbezüglich höchstrichterliche Entscheidung in Griechenland, unter Punkt 4.2. dieses Berichts.

7. “Failed States”

Die Bundesregierung hat in einer Antwort auf eine parlamentarische Anfrage eine ausführliche Stellungnahme zur Problematik der so genannten “Failed States” abgegeben.⁶¹ Das Phänomen des Staatsverfalls sei ein drängendes Problem und die Bundesregierung sehe es als “wichtige Aufgabe an, sich mit dem Problem zerfallener Staaten intensiv und vorbeugend zu befassen. Dies bedeutet langfristig auch, die Grundlagen einer kooperativen Ordnungspolitik für das 21. Jahrhundert zu entwerfen, die Zonen der Ordnungslosigkeit nicht mehr zulässt und auf eine Weltordnung zielt, die allen Völkern eine volle und gerechte Teilhabe ermöglicht.”⁶² Die Bundesregierung gehe von “Staatsverfall” aus, wenn Situationen vorlägen, “in denen das staatliche Gewaltmonopol entweder überhaupt nicht mehr existiert oder die Fähigkeit zur Durchsetzung dieses Gewaltmonopols und zur Erfüllung wesentlicher Staatsfunktionen verloren gegangen ist bzw. diese Prozesse in signifikantem Ausmaß begonnen haben, so dass dadurch Konflikte oder allgemeine Ordnungslosigkeit hervorgerufen werden”.⁶³ Zum völkerrechtlichen Geltungsanspruch und den diesbezüglich notwendigen Schritten zur Durchsetzung dieser normativen Erwartungen in Fällen des Staatsverfalls führte die Bundesregierung aus: “Die Bundesregierung ist weiterhin entschlossen, in kriegerischen Konflikten in Territorien, in denen keine stabilen staatlichen Strukturen bestehen, ihre Einflussmöglichkeiten auszuschöpfen, damit die völkerrechtlichen Verpflichtungen des jeweiligen Staates und der Konfliktparteien auch in solchen Konflikten zum Tragen kommen. Dabei ist sie sich bewusst, dass die völkerrechtlichen Vertragsverpflichtungen einschließlich der internationalen Instrumente des Menschenrechtsschutzes grundsätzlich nur den Staat und dessen Regierung binden. Nichtstaatliche Konfliktparteien sind durch völkerrechtliche Verträge dagegen nicht gebunden. Vielmehr ist es aus völkerrechtlicher Sicht Aufgabe des Staates und der Staatsorgane, dafür zu sorgen, dass nichtstaatliche Akteure nicht gegen völkerrechtliche Pflichten des Staates verstoßen. Nach Auffassung der Bundesregierung geht dagegen die Anwendbarkeit des humanitären Völkerrechts weiter. Im Fall eines bewaffneten internationalen oder innerstaatlichen Konflikts sind alle, auch nichtstaatliche Parteien, an das humanitäre Völkerrecht gebunden. Der gemeinsame Artikel 3 der vier Genfer Konventionen von 1949 legt nichtstaatlichen Konfliktparteien eine Reihe elementarer humanitärer Pflichten auf, wie insbesondere das Verbot von Angriffen auf das Leben und die Person, das Verbot der Geiselnahme, der Beeinträchtigung der persönlichen Würde sowie von Verurteilungen und Hinrichtungen ohne vorhergehendes Urteil eines ordentlichen Gerichts. Die Genfer Konventionen haben heute auch völkergewohnheitsrechtliche Geltung.”⁶⁴

⁶¹ BT-Drs. 14/9623.

⁶² BT-Drs. 14/9623, 3.

⁶³ BT-Drs. 14/9623, 3.

⁶⁴ BT-Drs. 14/9623, 28 f.

8. Deutsch-Tschechisches Verhältnis

Anlässlich des 50. Jahrestages der Charta der deutschen Heimatvertriebenen äußerte sich Bundeskanzler Gerhard Schröder in einer Rede zum deutsch-tschechischen Verhältnis und den so genannten Beneš-Dekreten:⁶⁵ "Ich betone hier noch einmal, was ich mit dem tschechischen Ministerpräsidenten Zeman ausführlich erörtert habe: Dass – unbeschadet privater Rechte Dritter – beide Regierungen Vermögensfragen in diesem Zusammenhang nicht aufwerfen werden. Es gilt zudem die tschechische Aussage: Dass nämlich die Wirksamkeit einiger Maßnahmen nach dem Zweiten Weltkrieg, wie der so genannten 'Beneš-Dekrete', inzwischen erloschen ist. [...] Die Bundesregierung setzt sich international mit Nachdruck dafür ein, dass das Verbrechen der Vertreibung, das in der Konvention der Vereinten Nationen gegen den Völkermord weltweit geächtet ist, zu einem sanktionsbewehrten völkerrechtlichen Tatbestand gemacht wird. In diesem Ansinnen wissen wir uns mit den deutschen Heimatvertriebenen einig. Die verantwortlichen Ministerien haben in Zusammenarbeit mit dem Bund der Vertriebenen und den Verantwortlichen des 'Hauses der Geschichte' in Bonn die Planung für eine wichtige Ausstellung zum Themenkomplex der Vertreibung begonnen. Ich denke, eine solche Ausstellung ist gut geeignet, den Menschen in Deutschland und überall in der Welt die Botschaft auszusenden, an der uns vor allen anderen gelegen ist: Eine Botschaft der Versöhnung, der internationalen Zusammenarbeit, der Ächtung des Unrechts der Vertreibung, eine Botschaft der Toleranz, der Zivilcourage und der Menschenrechte."⁶⁶

Durch Gesetz vom 25. Mai 2001⁶⁷ hat die Bundesrepublik ferner dem Vertrag vom 3. Juni 1999 zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Tschechischen Republik über das Grenzurkundenwerk der gemeinsamen Staatsgrenze zugestimmt. Ziel des Vertrags und seiner innerstaatlichen Umsetzung ist, durch die eindeutige Festlegung und örtliche Kennzeichnung der Staatsgrenze sowie deren

⁶⁵ Siehe auch die Antwort der Bundesregierung auf eine parlamentarische Anfrage, BT-Drs. 14/6744, 25.7.2001; siehe ferner: Legal Service of the European Parliament, Legal Opinion on the Legal Effect and on Certain Legal Implications of the So-called Beneš-Decrees, Brüssel, 24.4.2002, SJ-0071/02 und den auf Ersuchen der Konferenz des Europäischen Parlaments erstellten Bericht: Legal Opinion on the Benes Decrees and the Accession of the Czech Republic to the European Union (Jochen A. Frowein/Ulf Bernitz/Lord Kingsland; DGIV Working Paper (PE 323.374), Oktober 2002 abrufbar über: <http://www.europarl.eu.int/studies/default_de.htm> und <<http://www.virtual-institute.de/de/hp/benes.cfm>>).

⁶⁶ 3.9.2000, Rede von Bundeskanzler Gerhard Schröder anlässlich des 50. Jahrestages der Charta der deutschen Heimatvertriebenen am "Tag der Heimat"; <<http://www.bundesregierung.de/txt/Nachrichten/Reden-436.17252/rede/Rede-von-Bundeskanzler-Gerhard.htm>>.

⁶⁷ BGBl. 2001 II, 558; Gesetzesentwurf der Bundesregierung, BT-Drs. 14/4707, 22.11.2000.

Dokumentation eine wesentliche Voraussetzung für die Schaffung ordnungsgemäßer vertraglicher Regelungen und gut nachbarlicher Beziehungen zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Tschechischen Republik zu schaffen. Der Vertrag knüpft an den Vertrag zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Tschechischen Republik über die gemeinsame Staatsgrenze vom 3. November 1994 an (siehe Art. 1 des Vertrags über das Grenzkundenwerk).

II. Europäische Union und Europäische Gemeinschaften

Die Rede von Bundesaußenminister Fischer im Frühjahr 2000 über die “Finalität der europäischen Integration”⁶⁸ adressierte das wohl zentrale Thema europäischer Politik im Berichtszeitraum.⁶⁹ Mit dem Vertrag von Nizza⁷⁰ hat sich die Europäische Union auf die Aufnahme neuer Mitglieder vorbereitet und in einer Zusatzserklärung die Notwendigkeit einer “eingehenderen und breiter angelegten Diskussion über die Zukunft der Europäischen Union” deutlich gemacht.⁷¹ Der Nizza-Vertrag widmet sich insbesondere den Fragen des institutionellen Gefüges im Hinblick auf die Erweiterung der Europäischen Union und behandelt damit die im 7. Protokoll des Amsterdamer Vertrages geforderte Überprüfung von Zusammensetzung und Arbeitsweise der Organe der EU. Er ist aber auch der Ausgangspunkt für eine an den Leitlinien von Demokratie und Transparenz ausgerichtete Reform der EU. Im Einzelnen:

1. Erweiterungsprozess

Durch die in Nizza beschlossene “Wegskizze” (Road Map)⁷² für den weiteren Verlauf der Beitrittsverhandlungen wurde der Erweiterungsprozess der EU erheb-

⁶⁸ Joseph Fischer, Vom Staatenverbund zur Föderation – Gedanken über die Finalität der europäischen Integration, Rede vom 12.5.2000 an der Humboldt-Universität, Berlin, abgedr. in: *Integration 2000*, 149 ff.

⁶⁹ Umfassende Dokumentation der sonstigen für die Bundesrepublik wirksamen Assoziierungsabkommen und ratifikationsbedürftigen Integrationsmaßnahmen im Berichtszeitraum bei: Michael Borchmann, *NJW* 2001, 480 ff.; 2002, 338 ff.; 2003, 481 ff.; siehe auch den 62. Bericht der Bundesregierung über die Integration der Bundesrepublik Deutschland in die Europäische Union (Berichtszeitraum: 1.1.2001 bis 31.12.2001; BT-Drs. 14/8565); ferner: Bericht der Bundesregierung über die Bemühungen zur Stärkung der gesetzgeberischen Befugnisse des Europäischen Parlaments (BT-Drs. 14/5221).

⁷⁰ Abl. C 80 vom 10.3.2001. Die Bundesrepublik hat durch Gesetz vom 21.12.2001 dem “Vertrag von Nizza zur Änderung des Vertrags über die Europäische Union, der Verträge zur Gründung der Europäischen Gemeinschaften sowie einiger damit zusammenhängender Rechtsakte” zugestimmt (BGBl. II, 1702); Gesetzesentwurf der Bundesregierung zum Vertrag von Nizza vom 26.2.2001, BT-Drs. 14/6146, 25.5.2001.

⁷¹ Erklärung Nr. 23, Abl. C 80 vom 10.3.2001, 85 f.

⁷² Abl. C 80 vom 10.3.2001, 49 ff.

lich beschleunigt. Die Kommission kam in der Folgezeit in einem Strategiepapier⁷³ und in ihren am 9. Oktober angenommenen Berichten über die Fortschritte der einzelnen Beitrittsländer zu dem Ergebnis, dass die Tschechische Republik, Estland, Zypern, Lettland, Litauen, Ungarn, Malta, Polen, Slowenien und die Slowakei die politischen Kriterien für den Beitritt erfüllen. Auf dieser Grundlage hatte die Kommission empfohlen, die Beitrittsverhandlungen bis Ende 2002 abzuschließen. Auf der Tagung des Europäischen Rates am 13. Dezember 2002 in Kopenhagen wurden die Beitrittsverhandlungen mit diesen Ländern zum Abschluss gebracht. Der Beitrittsvertrag wird am 1. Mai 2004 in Kraft treten.⁷⁴ In Bezug auf die Mitgliedschaft der Türkei stellte der Europäische Rat in Kopenhagen fest: "The European Council recalls its decision in 1999 in Helsinki that Turkey is a candidate state destined to join the Union on the basis of the same criteria as applied to the other candidate states. It strongly welcomes the important steps taken by Turkey towards meeting the Copenhagen criteria, in particular through the recent legislative packages and the subsequent implementation measures which cover a large number of key priorities specified in the Accession Partnership. The Union acknowledges the determination of the new Turkish government to take further steps on the path of reform and urges in particular the government to address swiftly all remaining shortcomings in the field of the political criteria, not only with regard to legislation but also in particular with regard to implementation. The Union recalls that, according to the political criteria decided in Copenhagen in 1993, membership requires that a candidate country has achieved stability of institutions guaranteeing democracy, the rule of law, human rights and respect for and protection of minorities. The Union encourages Turkey to pursue energetically its reform process. If the European Council in December 2004, on the basis of a report and a recommendation from the Commission, decides that Turkey fulfils the Copenhagen political criteria, the European Union will open accession negotiations with Turkey without delay. In order to assist Turkey towards EU membership, the accession strategy for Turkey shall be strengthened. The Commission is invited to submit a proposal for a revised Accession Partnership and to intensify the process of legislative scrutiny. In parallel, the EC-Turkey Customs Union should be extended and deepened. The Union will significantly increase its pre-accession financial assistance for Turkey. This assistance will from 2004 be financed under the budget heading 'pre-accession expenditure'."⁷⁵

⁷³ KOM (2002), SEK (2002), 1400-1412 vom 9.10.2002; siehe ferner: SEC (2002) 1015 vom 25.9.2002.

⁷⁴ Zu den Einzelheiten siehe die Akte betreffend den Beitritt der Tschechischen Republik, der Republik Estland, der Republik Zypern, der Republik Lettland, der Republik Litauen, der Republik Ungarn, der Republik Malta, der Republik Polen, der Republik Slowenien und der Slowakischen Republik zur Europäischen Union in Abl. L 236 vom 23.9.2003, 3 ff.

⁷⁵ SN/400/02 vom 13.12.2002, Ziff. 18ff.; zum Beitritt der Türkei siehe auch die Antwort der Bundesregierung auf eine parlamentarische Anfrage: BT-Drs. 15/116, 29.11.2002, 3 f.

2. Charta der Grundrechte, Verfassungskonvent

Hinsichtlich der Reformziele der Stärkung von Effizienz, Transparenz und Legitimation hat die 23. Erklärung des Rates in Nizza die folgenden Punkte als wesentlich für den weiteren Entscheidungsprozess identifiziert: "Die Frage, wie eine genauere, dem Subsidiaritätsprinzip entsprechende Abgrenzung der Zuständigkeiten zwischen der Europäischen Union und den Mitgliedstaaten hergestellt und danach aufrechterhalten werden kann; der Status der in Nizza verkündeten Charta der Grundrechte der Europäischen Union gemäß den Schlussfolgerungen des Europäischen Rates von Köln; eine Vereinfachung der Verträge, mit dem Ziel, diese klarer und verständlicher zu machen, ohne sie inhaltlich zu ändern; die Rolle der nationalen Parlamente in der Architektur Europas."⁷⁶

Die Rechtsnatur der in der Nizza-Erklärung angesprochenen Charta der Grundrechte⁷⁷ konnte indes im Berichtszeitraum nicht konkreter ausgestaltet werden. Die rasche Einigung, die der vom Europäischen Rat von Tampere eingesetzte "Konvent" aus Vertretern des Europäischen Parlaments, der Kommission, der nationalen Parlamente und der Staats- und Regierungschefs unter Leitung von Altbundespräsident Roman Herzog über einen 54 Artikel umfassenden europäischen Grundrechtstext erzielen konnte, wiederholte sich im Hinblick auf die genaue Einordnung des Textes in das europäische Normensystem nicht. Immerhin einigte sich der Europäische Rat in Nizza auf die o.g. Erklärung bezüglich der Charta. Zur Vorbereitung der Umstrukturierung beauftragte der Europäische Rat von Laeken im Dezember 2001 den europäischen Konvent,⁷⁸ der am 1. März 2002 erstmalig zusammentrat.⁷⁹ Ihm gehörten neben 15 Vertretern der Staats- und Regierungschefs und der doppelten Zahl nationaler Parlamentarier auch sechzehn Mitglieder des Europäischen Parlaments und zwei Vertreter der Kommission an. Jeweils ein Regierungs- und zwei Parlamentsvertreter der Beitrittskandidaten ergänzten den Kreis. In einer Entschließung vom 23. Oktober 2002 hatte das Europäische Parlament den Konvent aufgefordert, die Charta durch ihre Aufnahme in den künftigen Vertrag verbindlich zu machen und damit auf der Grundlage der darin genannten Rechte Rechtsmittel zu ermöglichen.⁸⁰ Der Konvent diskutierte die verschiedenen Dimensionen seines Auftrages in Arbeitsgruppen. Hinsichtlich der Vorschläge der Ausgestaltung des Grundrechtsschutzes zog die zuständige Arbeitsgruppe II auch die Möglichkeit eines Beitritts der Union zur Europäischen Menschenrechtskonvention in Betracht,⁸¹ hat sich letztlich indes dafür entschieden, dem Konvent, dessen Abschlussitzung im Juli 2003 stattfand,⁸² die Einbeziehung der Charta in den Verfassungsentwurf vorzuschlagen.⁸³

⁷⁶ Abl. C 80 vom 10.3.2001, 85 f.

⁷⁷ Abl. C 364 vom 18.12.2000.

⁷⁸ Bull. EU 12-2001, 9 (25 f.).

⁷⁹ Die Dokumente des Konvents sind abrufbar unter: <<http://european-convention.eu.int>>.

⁸⁰ Bull. EU 10-2002, Ziff. 1.2.2.

⁸¹ CONV 72/02.

⁸² Der Konvent hat seine Arbeit am 10.7.2003 abgeschlossen. Der vom Konvent vorgeschlagene Entwurf über eine Verfassung für Europa ist abgedruckt in Abl. C 169 vom 18.7.2003, 1-105.

⁸³ Abschlussbericht der Arbeitsgruppe: CONV 354/02.

B. Individualrechte

I. Personalhoheit und Staatsangehörigkeit

1. Staatsangehörigkeit

Nach § 4 Abs. 3 des durch das Gesetz zur Reform des Staatsangehörigkeitsrechts vom 15. Juli 1999⁸⁴ reformierten Staatsangehörigkeitsgesetzes (StAG) erwerben seit dem 1. Januar 2000 in Deutschland geborene Kinder ausländischer Eltern mit der Geburt die deutsche Staatsangehörigkeit, wenn ein Elternteil seit acht Jahren rechtmäßig seinen gewöhnlichen Aufenthalt im Inland hat und eine Aufenthaltsberechtigung oder seit drei Jahren eine unbefristete Aufenthaltserlaubnis besitzt. In § 29 Abs. 1 des StAG n.F. heißt es, dass eine solche Person mit Erreichen der Volljährigkeit zu erklären habe, ob sie die deutsche oder die ausländische Staatsangehörigkeit behalten wolle. Der folgende Absatz 2 lautet sodann: "Erklärt der nach Absatz 1 Erklärungspflichtige, dass er die ausländische Staatsangehörigkeit behalten will, so geht die deutsche Staatsangehörigkeit mit dem Zugang der Erklärung bei der zuständigen Behörde verloren. Sie geht ferner verloren, wenn bis zur Vollendung des 23. Lebensjahres keine Erklärung abgegeben wird."

Die Bundesrepublik hat am 4. Februar 2002 das am 1. März 2000 in Kraft getretene Europäische Übereinkommen über die Staatsangehörigkeit⁸⁵ unterzeichnet. Die Vereinbarkeit des deutschen Staatsbürgerschaftsrechts mit dem Europäischen Übereinkommen über die Staatsangehörigkeit war bereits zuvor – im März 2000 – Gegenstand einer parlamentarischen Nachfrage.⁸⁶ Die Frage, ob das deutsche Optionsmodell mit dem Europäischen Übereinkommen vereinbar ist, stellt sich deshalb, weil Art. 14 des Übereinkommens ("Cases of Multiple Nationality") vorsieht: "(1) A State Party shall allow: (a) children having different nationalities acquired automatically at birth to retain these nationalities; (b) its nationals to possess another nationality where this other nationality is automatically acquired by marriage. (2) The retention of the nationalities mentioned in paragraph 1 is subject to the relevant provisions of Article 7 of this Convention." Der darin in Bezug genommene Art. 7 liest sich in seinem Abs. 1 wie folgt: "A State Party may not provide in its internal law for the loss of its nationality *ex lege* or at the initiative of the State Party except in the following cases: (a) voluntary acquisition of another nationality; (b) acquisition of the nationality of the State Party by means of fraudulent conduct, false information or concealment of any relevant fact attributable to the applicant; (c) voluntary service in a foreign military force; (d) conduct seriously prejudicial to the vital interests of the State Party; (e) lack of a genuine link between the State Party and a national habitually residing abroad; (f) where it is established during the minority of a child that the preconditions laid down by inter-

⁸⁴ BGBl. 1999 I, 1618; hierzu: V ö n e k y / R a u (Anm. 3), Ziff. 27.

⁸⁵ European Convention on Nationality, ETS Nr. 166.

⁸⁶ BT-Drs. 14/2871, 8.3.2000.

nal law which led to the *ex lege* acquisition of the nationality of the State Party are no longer fulfilled; (g) adoption of a child if the child acquires or possesses the foreign nationality of one or both of the adopting parents.”

Der Bundesregierung war bewusst, dass die deutsche Optionsregel im Hinblick auf diese Vereinbarung problematisch ist. In einer Antwort auf eine parlamentarische Anfrage wies sie darauf hin, dass zu den Bestimmungen der Kapitel I, II und VI des Übereinkommens zwar gemäß dessen Art. 29 keine Vorbehalte angebracht werden dürften. Die hier problematischen Vorschriften finden sich indes in den Kapiteln III und V des Übereinkommens, so dass nach Auffassung der Bundesregierung ein Vorbehalt möglich ist und dieser auch für erforderlich gehalten wird. So führte die Bundesregierung aus: “Gemäß Art. 14 Abs. 1 des Europäischen Übereinkommens über die Staatsangehörigkeit haben die Vertragsstaaten ‘Kindern’ die Beibehaltung der bei Geburt ‘ohne weiteres’ erworbenen Staatsangehörigkeit zu gestatten. Damit ist den Vertragsstaaten, die den Grundsatz der Vermeidung von Mehrstaatigkeit anwenden, jedoch offen gehalten, bei den Betroffenen nach Erreichen der Volljährigkeit den Verlust einer Staatsangehörigkeit herbeizuführen. Zur Klarstellung ist ein entsprechender Vorbehalt zu Art. 14 zumindest vorsorglich erforderlich, weil für Optionspflichtige nach § 29 StAG der Verlust der Staatsangehörigkeit eintreten kann.”⁸⁷ Die Bundesrepublik hat vor diesem Hintergrund die folgenden Vorbehalte zum Europäischen Übereinkommen über die Staatsangehörigkeit erklärt: Zu Art. 7 generell: “Germany declares that loss of German nationality *ex lege* may, on the basis of the ‘option provision’ under Section 29 of the Nationality Law [*Staatsangehörigkeitsgesetz*-StAG] (opting for either German or a foreign nationality upon coming of age), be effected in the case of a person having acquired German nationality by virtue of having been born within Germany (*jus soli*) in addition to a foreign nationality.” Zu Art. 7 I *lit. f*: “Germany declares that loss of nationality may also occur if, upon a person’s coming of age, it is established that the requirements governing acquisition of German nationality were not met.” Zu Art. 7 I *lit. g*: “Germany declares that loss of German nationality can also occur in the case of an adult being adopted.” Ferner machte die Bundesrepublik die folgenden Einschränkungen: “Germany declares that the following persons, irrespective of their place of residence, are not subject to loss of nationality as a result of release from nationality (i.e. release will not be granted to the following persons): (1) public officials, judges, military personnel (soldiers) of the *Bundeswehr* [Federal Armed Forces], and other persons employed in a professional or official capacity under public law for as long as their contractual relationship is not terminated, with the exception of persons holding honorary positions; (2) persons liable for military service (conscripts) – as long as the Federal Ministry of Defence or an agency designated by it does not declare that there are no objections to such release (i.e. does not issue a certificate of non-objection, *cf. infra*). If the persons listed under sub-paragraphs 1 and 2 above are holders of multiple nationality, permission required for renunciation of German

⁸⁷ BT-Drs. 14/2871, 8.3.2000, 3.

nationality effected by means of a declaration to this effect will be granted only if such persons have had their permanent residence abroad for at least ten years. In addition, a person liable for military service (conscript) will also be granted such permission if he did his military service in one of the States of which he is a national, or if a certificate of non-objection was issued to him by the Federal Ministry of Defence or by the agency designated by it.”⁸⁸

2. Ausübung diplomatischen Schutzes

Die Bundesrepublik hat im Berichtszeitraum Fragen über die gegenseitigen Rechte und Pflichten aus dem Wiener Übereinkommen über die Konsularischen Beziehungen (WÜK) in einem Verfahren vor dem Internationalen Gerichtshof anhängig gemacht. Die beiden deutschen Staatsangehörigen Karl und Walter LaGrand waren im Rahmen eines Strafverfahrens von den US-amerikanischen Behörden über ihre Rechte nach der WÜK nicht aufgeklärt worden. Daher rief die Bundesrepublik Deutschland den Internationalen Gerichtshof an und leitete ein Verfahren gegen die USA ein, mit dem die Beachtung der Vorschriften aus dem Wiener Übereinkommen durch die USA erreicht werden sollte.⁸⁹ Nachdem dessen ungeachtet Karl LaGrand am 19. Februar 1999 hingerichtet worden war, erwirkte die Bundesrepublik Deutschland beim IGH eine einstweilige Anordnung⁹⁰ mit dem Ziel, dass zumindest die Exekution von Walter LaGrand bis zu einer Entscheidung des Gerichts in der Hauptsache verschoben würde.⁹¹ Walter LaGrand wurde indes am 3. März 1999 hingerichtet. Mit seinem Urteil vom 27. Juni 2001⁹² bestätigte der IGH die Rechtsauffassung Deutschlands. Er stellte fest, dass die USA ihre Verpflichtungen aus dem Wiener Übereinkommen dadurch verletzt hatten, dass sie es versäumten, die Brüder LaGrand über ihre individuellen Rechte nach dem WÜK zu unterrichten, nicht dafür sorgten, dass die zuständige deutsche Auslandsvertretung über den Fall informiert und ihr der Zugang zu den inhaftierten Brüdern ermöglicht wurde, und schließlich dadurch, dass sie die aufschiebende Wirkung der einstweiligen Anordnung des IGH vom 3. März 1999 ignorierten. Hinsichtlich des vierten deutschen Antrags, der darauf zielte, die USA zu verpflichten, in künftigen Fällen die einschlägigen Vorschriften aus dem WÜK zu respektieren, nahm der IGH zur Kenntnis, dass die USA während des Verfahrens wiederholt zugesichert haben, Maßnahmen zu ergreifen, die deren Beachtung

⁸⁸ European Convention on Nationality, ETS Nr.: 166; der Vorbehalt ist dokumentiert unter: <<http://conventions.coe.int/Treaty/EN/CadreListeTraites.htm>>.

⁸⁹ Der verfahrenseröffnende Schriftsatz ist ebenso wie das deutsche Memorial, das Counter-Memorial der USA und die mündlichen Parteivorbringen dokumentiert unter: <<http://www.icj-cij.org/icjwww/idocket/igus/igusframe.htm>>.

⁹⁰ Die Entscheidung des IGH vom 3.3.1999 ist, ebenso wie auch die Erklärung von IGH-Richter Oda und IGH-Präsident Schwabel, dokumentiert unter: <<http://www.icj-cij.org/icjwww/idocket/igus/igusframe.htm>>

⁹¹ Der Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung vom 2.3.1999 ist dokumentiert unter: <www.icj-cij.org/icjwww/idocket/igus/igusframe.htm>.

⁹² Abgedruckt in: I.L.M. 40 (2001), 1069 ff.

in Zukunft sicherstellen.⁹³ Nach der Entscheidung des IGH erklärte die Bundesregierung: “Die Bundesregierung hatte wiederholt betont, wie schwer es ihr fällt, ein Verfahren gegen einen ihrer engsten Verbündeten führen zu müssen, mit dem uns Geschichte, eine gemeinsame Werteordnung und ein dichtes Netz enger Beziehungen auf allen Ebenen verbindet. Uns kam es vielmehr darauf an, anhand dieses exemplarischen Falls eine Reihe wichtiger Rechtsfragen durch das Hauptrechtsprechungsorgan der Vereinten Nationen klären zu lassen, die für die gesamte Staatengemeinschaft von großer Bedeutung sein werden. Die Freundschaft mit den USA war dabei eine wichtige Voraussetzung, die sicherstellte, dass das Verfahren zu jedem Zeitpunkt von Fairness und dem gemeinsamen Respekt vor der Herrschaft des Rechts in den internationalen Beziehungen geprägt war.”⁹⁴

II. Ausländerrecht

1. Zuwanderungsgesetz

Im Gesetz zur Steuerung und Begrenzung der Zuwanderung und zur Regelung des Aufenthalts und der Integration von Unionsbürgern und Ausländern vom 20. Juni 2002 (Zuwanderungsgesetz)⁹⁵ plante die Bundesrepublik neben einer systematischen Reform des Ausländergesetzes eine Reihe zentraler Aufgaben im Bereich der Zuwanderung bei einem neu einzurichtenden Bundesamt für Migration und Flüchtlinge zu bündeln. Dabei handelte es sich im Wesentlichen um die in § 75 des Zuwanderungsgesetzes geregelten Bereiche. Daneben wurden die Vorschriften des Ausländerrechts und des Asylrechts und die diesbezüglichen Verfahrensvorschriften, die von den Ländern ausgeführt werden sollten, neu gefasst. Die aus diesem Grund notwendige Zustimmung des Deutschen Bundesrates zu diesem Gesetz sollte in dessen 774. Sitzung am 22. März 2002 eingeholt werden. Das Abstimmungsverfahren des Bundesrates in dieser Sitzung⁹⁶ war Gegenstand eines Verfahrens vor dem Bundesverfassungsgericht. Das Gericht erklärte am 18. Dezember 2002 das Gesetz, das bereits im Bundesgesetzblatt veröffentlicht war und am 1. Januar 2003 hätte in Kraft treten sollen, aufgrund prozeduraler Mängel im Hinblick auf den Zustimmungsbeschluss des Bundesrates für nichtig.⁹⁷

⁹³ Siehe auch U.S. State Department Letter to U.S. Court After LaGrand Decision, *American Journal of International Law* (AJIL) 96 (2002), 461 ff.

⁹⁴ <www.bundesregierung.de/Nachrichten/Artikel-,434.46147/Deutschland-gewinnt-im-Verfahr.htm>

⁹⁵ BGBl. 2002 I, 1946 ff.

⁹⁶ BR-Drs. 157/02, 774. Sitzung vom 22.3.2002, 171 ff.

⁹⁷ BVerfGE 106, 310 ff.

2. Harmonisierungsbestrebungen auf EU-Ebene

In dem insofern zunächst gescheiterten Gesetzgebungsverfahren zur deutschen Zuwanderungspolitik war auch beabsichtigt, zahlreiche der in der Richtlinie 2001/55/EG des Rates vom 20. Juli 2001 über Mindestnormen für die Gewährung vorübergehenden Schutzes vorgesehenen Regelungen umzusetzen.⁹⁸ Die Richtlinie, die an die Entscheidung 2000/596/EG⁹⁹ über die Errichtung eines Europäischen Flüchtlingsfonds anknüpft, verlangt in ihrem Art. 32 eine Umsetzung durch die Mitgliedstaaten bis spätestens zum 31. Dezember 2002. Eine gesetzliche Umsetzung durch die Bundesrepublik ist bislang nicht erfolgt.

Neben der Richtlinie 2001/55/EG, der Entscheidung 2000/596/EG und der Verordnung 1030/2002/EG des Rates vom 13. Juni 2002 zur einheitlichen Gestaltung des Aufenthaltstitels für Drittstaatenangehörige¹⁰⁰ gibt es auch Gemeinschaftspläne für eine substanziell gemeinsame europäische Einwanderungspolitik. Im 3. Ausschuss der Generalversammlung erklärte der Vertreter der Europäischen Union: "With respect to immigration and asylum policy, the European Council had stressed the need for a more vigorous integration policy; nationals of other States should be granted rights and obligations comparable to those citizens of States Members of the European Union. A Refugee Fund had been established, and the Community was considering draft Directives on the right to family unification, temporary protection of displaced persons, and minimum standards for procedures for granting and withdrawing refugee status."¹⁰¹ Auf eine parlamentarische Anfrage erklärte die Kommission am 21. Februar 2002: "Die Kommission [...] unterstützt die neuen Impulse und Leitlinien, mit denen die im Vergleich zu den Fristen im Anzeiger (Anzeiger der Fortschritte bei der Schaffung eines Europa der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts in der Europäischen Union) eingetretenen Verzögerungen in den Bereichen Einwanderung und Asyl aufgeholt werden sollen. [...] Damit der Rat dem Ersuchen der Staats- und Regierungschefs nachkommen und seine Arbeit beschleunigen kann, ist es wichtig, dass entsprechend dem Wunsch des Europäischen Rates dem Vorschlag für eine Richtlinie zur Festlegung von Mindestnormen für die Aufnahme von Asylbewerbern und dem Vorschlag für eine Richtlinie zur Festlegung der Voraussetzungen, unter denen Angehörigen von Drittländern, Staatenlosen oder Personen, die aus anderen Gründen des internationalen Schutzes bedürfen, die Flüchtlingseigenschaft zuerkannt wird, besondere Aufmerksamkeit geschenkt wird."¹⁰² Die Kommission kündigte ferner an, bald

⁹⁸ Abl. L 212 vom 7.8.2001, 12 ff.

⁹⁹ 2001/275/EG: Entscheidung der Kommission vom 20.3.2001 mit Durchführungsbestimmungen zur Entscheidung 2000/596/EG des Rates in Bezug auf die Zuschussfähigkeit der Ausgaben und die Berichte über die Durchführung im Rahmen der aus dem Europäischen Flüchtlingsfonds kofinanzierten Aktionen (publiziert unter Aktenzeichen K (2001) 736, Abl. L 95 vom 5.4.2001, 27 ff.).

¹⁰⁰ Abl. L 157 vom 15.6.2002, 1 ff.

¹⁰¹ A/C.3/55/SR.29, 20.10.2000, Mr. Wyatt (European Community), Ziff. 78 ff. (83).

¹⁰² Schriftliche Anfrage E-0137/02 von Jorge Hernández Mollar (PPE-DE) an die Kommission. Gemeinschaftsvorschläge für die gemeinsame europäische Einwanderungspolitik (Abl. C 172 E vom 18.7.2002, 152 f.); Antwort von Herrn Vitorino im Namen der Kommission (21.2.2002, *ibid.*).

möglichst Initiativen in den Bereichen Visumpolitik und Rückführungspolitik zu ergreifen, ein Grünbuch vorzulegen, das Gegenstand breit angelegter Konsultationsgespräche sein wird, sowie in einer künftigen Mitteilung eine gemeinsame Strategie zur Durchführung von Kontrollen an den Außengrenzen vorzuschlagen. Darüber hinaus werde die Kommission Vorschläge zu den Themen Asylverfahren und Familienzusammenführung vorlegen und teile den Wunsch nach einer gemeinsamen Rückübernahmepolitik: "Sie wird sich verstärkt bei der Aushandlung derjenigen Abkommen einsetzen, für die sie bereits ein Mandat hat, und wird Vorschläge zur einheitlichen Ausweitung dieses Konzepts unterbreiten. Im Einklang mit ihren Mitteilungen, in denen sie die Einführung offener Koordinierungsmethoden für die Bereiche Einwanderung und Asyl befürwortet, wird die Kommission in Kürze das vom Europäischen Rat geforderte Europäische System zum Austausch von Informationen über Asyl, Migration und Herkunftsländer einführen. Vor diesem Hintergrund ist auch der Vorschlag für einen neuen statistischen Aktionsplan zu sehen, um den der Rat im Mai 2001 ersucht hatte, sowie die schrittweise Einrichtung einer virtuellen Beobachtungsstelle für Migration und die Wiederaufnahme des Betriebs des Informations-, Reflexions- und Austauschzentrums für Asylfragen (CIREA), dessen Schließung unlängst vom Ausschuss der Ständigen Vertreter beschlossen worden war. Darüber hinaus wird die Kommission prüfen, wie die zur Bekämpfung von Diskriminierung und Rassismus bereits angenommenen Instrumente durch neue Einzelinitiativen zur Förderung der Integration von Migranten ergänzt werden können."¹⁰³

III. Menschenrechte

Sowohl die Bundesrepublik¹⁰⁴ als auch die Europäische Union¹⁰⁵ haben für den Berichtszeitraum umfangreiche Berichte zur jeweiligen Menschenrechtspolitik

¹⁰³ Schriftliche Anfrage E-0137/02 von Jorge Hernández Mollar (PPE-DE) an die Kommission. Gemeinschaftsvorschläge für die gemeinsame europäische Einwanderungspolitik (Abl. C 172 E vom 18.7.2002, 152 f.); Antwort von Herrn Vitorino im Namen der Kommission (21.2.2002); siehe auch den Vorschlag für eine Richtlinie des Rates über die Bedingungen für die Einreise und den Aufenthalt von Drittstaatsangehörigen zur Ausübung einer unselbständigen oder selbständigen Erwerbstätigkeit KOM (2001) 0386 endg. – CNS 2001/0154, Abl. C 332 E vom 27.11.2001, 248 ff.

¹⁰⁴ Die Bundesregierung kommt mit der Berichterstellung einem Auftrag des Deutschen Bundestages nach (BT-Drs. 12/1735 vom 4.12.1991). Der 5. Bericht der Bundesregierung über ihre Menschenrechtspolitik in den auswärtigen Beziehungen (BT-Drs. 14/3739) wurde dem Bundestag am 28.6.2000 vorgelegt; der 6. Bericht, der sich auf den Zeitraum vom 1.1.2000 bis 31.3.2002 bezieht, wurde am 6.6.2002 veröffentlicht (BT-Drs. 14/9323). In Erfüllung des Bundestagsbeschlusses vom 5.4.2001 (BT-Drs. 14/5795) behandelt der 6. Bericht der Bundesregierung neben der Menschenrechtspolitik in den auswärtigen Beziehungen auch die Menschenrechtspolitik der Bundesregierung in anderen Politikbereichen. Neben ihrer Publikation als BT-Drs. sind die Berichte auch über <www.auswaertigesamt.de> abrufbar. Siehe auch: Unterrichtung der Bundesregierung zur Zusammenarbeit zwischen der BRD und den VN, BT-Drs. 14/9466, 12.6.2002. Zur Gründung des Deutschen Instituts für Menschenrechte siehe BT-Drs. 14/4801 und <http://www.institut-fuer-menschenrechte.de>: Kritik an der Aufgabenstellung des Instituts in der Stellungnahme des Ausschusses nach dem CESCR zum deutschen Staatenbericht: "[T]he Committee notes that the Institute's functions appear to be limited to research,

vorgelegt. Auch die nach den Menschenrechtsübereinkommen vorgesehenen deutschen Staatenberichte¹⁰⁶ wurden, zusammen mit den Kommentierungen und Stellungnahmen des jeweiligen Ausschusses¹⁰⁷, vom Auswärtigen Amt in deutscher Übersetzung publiziert.¹⁰⁸ Sie sind ferner über die Vertragsdatenbank des UNHCR abrufbar.¹⁰⁹ Die folgende Darstellung beschränkt sich auf ausgewählte Rechtsfragen im Bereich des Menschenrechtsschutzes.

education and the provision of policy advice, and that it does not enjoy the powers often associated with national human rights institutions, such as the power to investigate complaints, conduct national inquiries and formulate recommendations for employers and other actors. In the context of the Covenant, these limitations are especially regrettable because economic, social and cultural rights receive less attention and enjoy fewer safeguards than civil and political rights in the State party.” (Concluding Observations of the Committee on Economic, Social and Cultural Rights: Germany. 24/09/2001. E/C.12/1/Add.68, Ziff. 12).

¹⁰⁵ Der vom Europäischen Rat am 13.10.2003 publizierte EU-Jahresbericht über die Menschenrechte ist nach den entsprechenden Veröffentlichungen jeweils im Oktober 1999, 2000 und 2001 der vierte seiner Art. Er erfasst den Zeitraum vom 1.7.2002 bis 30.6.2003. Der vom Rat am 21.10.2002 verabschiedete Bericht umfasst den Berichtszeitraum 1.7.2001 bis 30.6.2002. Beide Berichte sind über <http://ue.eu.int/de/lib/lib.htm> abrufbar. Der Bericht aus dem Jahr 2001, der den Zeitraum 1.7.2000 bis 30.6.2001 umfasst, wurde am 24.9.2001 vom Europäischen Rat verabschiedet (Dok.Nr. 12141/01, PESC 353). Weitere Dokumente über die Menschenrechtspolitik der EU finden sich unter <http://www.eurunion.org/legislat/HumanRights.htm>.

¹⁰⁶ Darunter: 15. Bericht der Bundesrepublik Deutschland nach Artikel 9 des Internationalen Übereinkommens zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung vom 16.6.2000 (CERD/C/338/Add.14); 3. deutscher Bericht nach Artikel 19 des Übereinkommens gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe vom 3.7.2002; 5. Bericht der Bundesrepublik Deutschland zum Übereinkommen der Vereinten Nationen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau (CEDAW), August 2002; 4. Bericht der Bundesrepublik Deutschland zum Übereinkommen der Vereinten Nationen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau (CEDAW) vom 27.10.1998, CEDAW/C/5/Add.59; 4. Staatenbericht der Bundesrepublik Deutschland nach Artikel 16 und 17 des Internationalen Paktes über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte vom 11.1.2000, E/C.12/4/Add.3; 5. Staatenbericht der Bundesrepublik Deutschland nach Artikel 40 des Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte vom 4.9.2002 (CCPR/C/DEU/2002/5); 2. Staatenbericht zur Umsetzung der UN-Kinderrechtskonvention, CRC/C/83/Add.7.

¹⁰⁷ Darunter: Schlussbemerkungen zum 15. Deutschen Staatenbericht nach Artikel 9 des Internationalen Übereinkommens zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung, CERD/C/304/Add.115 vom 27.4.2001; Kommentar zum 2. Deutschen Staatenbericht gemäß dem Übereinkommen gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe, CAT/C/29/Add.2 vom 30.7.1997; Kommentar zum 3. und 4. Deutschen Staatenbericht gemäß dem Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau, A/55/38, Ziff. 287-333 vom 2.2.2000; Schlussfolgerungen zum 4. Deutschen Staatenbericht zur Umsetzung des Internationalen Paktes über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte, E/C.12/1/Add.68 vom 24.9.2001.

¹⁰⁸ Unter: www.auswaertiges-amt.de/www/de/aussenpolitik/menschenrechte/berichte_html.

¹⁰⁹ Unter: www.unhcr.ch/tbs/doc.nsf.

1. Prozedurale Fragen

1.1. Individualbeschwerdeverfahren vor dem EGMR

Die Bundesrepublik hat durch Gesetz vom 27. April 2001¹¹⁰ dem Europäischen Übereinkommen vom 5. März 1996 über die an Verfahren vor dem Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) teilnehmenden Personen zugestimmt. Mit diesem Übereinkommen wird die den Vertragsstaaten der Europäischen Menschenrechtskonvention obliegende Verpflichtung, den Einzelnen bei der Durchführung eines Individualbeschwerdeverfahrens nicht zu behindern, im Einzelnen geregelt. Es räumt den am Verfahren vor dem EGMR Beteiligten Befugnisse und Erleichterungen ein, die für die Ausübung ihrer Rechte bzw. für die Wahrnehmung ihrer Funktionen, Aufgaben und Pflichten vor dem EGMR notwendig sind. Das Übereinkommen tritt an die Stelle des Europäischen Übereinkommens vom 6. Mai 1969 über die an Verfahren vor der Europäischen Kommission und dem EGMR teilnehmenden Personen, weil diese Institutionen durch das am 1. November 1998 in Kraft getretene Protokoll Nr. 11 zur Europäischen Menschenrechtskonvention durch einen ständigen Gerichtshof für Menschenrechte ersetzt worden sind.

1.2. Individualbeschwerden nach der CERD

In seiner 1460. Sitzung vom 21. März 2001 bewertete der UN-Ausschuss gegen Rassismus den 15. periodischen Report der Bundesrepublik¹¹¹ nach der Convention on the Elimination of Racial Discrimination (CERD).¹¹² Der Ausschuss empfahl der Bundesrepublik die Abgabe einer Erklärung nach Art. 14 CERD.¹¹³ Diese Erklärung hat der ständige Vertreter der Bundesrepublik bei den Vereinten Nationen am 7. August 2001 abgegeben und damit Individualbeschwerden gegen die Bundesrepublik nach dem CERD ermöglicht: "Pursuant to paragraph 1 of Article 14 of the said Convention the Federal Republic of Germany has recognized the competence of the Committee on the Elimination of Racial Discrimination to receive and consider communications from individuals or groups of individuals within German jurisdiction claiming to be victims of a violation by the Federal Republic of Germany of any of the rights set forth in the Convention. This shall only apply insofar as the Committee has determined, that the same matter is not being examined or has not been examined under another procedure of international investigation or settlement."¹¹⁴

¹¹⁰ BGBl. 2001 II, 358; siehe BT-Drs. 14/4298.

¹¹¹ CERD/C/338/Add.14.

¹¹² CERD/C/SR.1460, siehe auch: CERD/C/SR.1426 und 1427.

¹¹³ "It is noted that the State party has not made the declaration provided for in article 14 of the Convention, and the Committee recommends that the possibility of making such a declaration be considered." (Ziff. 15, *ibid.*).

¹¹⁴ <http://www.germany-info.org/UN/archive/press/2001/pr_08_08_01.html>.

1.3. Individual- und Staatenbeschwerden nach der CAT

Ferner hat die Bundesregierung am 19. Oktober 2001 Erklärungen nach Art. 21 und Art. 22 der Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CAT) abgegeben. Die Bundesrepublik hat damit die Kompetenz des Ausschusses gegen Folter anerkannt, aktiv zu werden, wenn eine Individual- oder Staatenbeschwerde wegen einer Verletzung des Übereinkommens gegen Folter gegen Deutschland erhoben wird. Vertragsstaaten können nunmehr im Rahmen des Staatenbeschwerdeverfahrens den Ausschuss mit einer Beschwerde gegen die Bundesrepublik befassen. Einzelpersonen ist die Erhebung einer Individualbeschwerde ermöglicht, sollten sie geltend machen, Opfer einer Verletzung des Übereinkommens durch Deutschland zu sein.¹¹⁵

1.4. Individual- und Staatenbeschwerden nach der CEDAW

Am 15. April 2002 trat das Fakultativprotokoll zum UN-Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau ("Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women", CEDAW) in Kraft. Der Bundestag hatte dem Gesetz am 3. Dezember 2001 zugestimmt.¹¹⁶ Das Berichtungsverfahren und das Verfahren der Staatenbeschwerde als Kontrollinstrumente des Übereinkommens werden damit im Rahmen des Anwendungsbereichs des CEDAW durch das Individualbeschwerdeverfahren sowie das Untersuchungsverfahren ergänzt. Die Bundesrepublik hat ferner die Entschließung der 8. Versammlung der Vertragsstaaten vom 22. Mai 1995 zur Änderung von Art. 20 I des Übereinkommens angenommen.¹¹⁷ Die bisherige Regelung begrenzte die Sitzungsdauer des nach Art. 17 eingerichteten Ausschusses zur Beseitigung der Diskriminierung der Frau auf höchstens zwei Wochen im Jahr zur Erörterung von Staatenberichten. In der Vergangenheit hatte sich diese Sitzungsdauer als nicht ausreichend erwiesen. Die nunmehr ratifizierte¹¹⁸ Vertragsänderung beinhaltet die Streichung der genannten zeitlichen Begrenzung.

1.5. Individual- und Gruppenbeschwerden nach dem CESC

Die Bundesregierung unterstützt, so ihre Darstellung im 6. Menschenrechtsbericht, die an die Menschenrechtskommission und den Ausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte gerichtete Forderung der Wiener Weltkonferenz¹¹⁹ aus dem Jahr 1993, die Möglichkeit der Erarbeitung von Zusatzprotokollen zum Covenant on Economic, Social and Cultural Rights (CESCR) zu prüfen.¹²⁰

¹¹⁵ Siehe BT-Drs. 14/9323, 51.

¹¹⁶ BGBl. 2001 II, 1237.

¹¹⁷ Am 25.2.2002, siehe: CEDAW/SP/2002/2, Annex III, 86.

¹¹⁸ BGBl. 2001 II, 1236.

¹¹⁹ Dok. A/Conf.157/23, Teil 2, Ziff. 75.

¹²⁰ BT-Drs. 14/9323, 66.

Dem von der Menschenrechtskommission auf ihrer 53. Sitzung am 18. Dezember 1996 vorgelegten Entwurf eines Textes für ein Zusatzprotokoll¹²¹ stehe sie zwar aufgeschlossen gegenüber, habe jedoch Bedenken in der "Frage der Justiziabilität"¹²² der Rechte des CDESCR. Ähnlich zurückhaltend äußerte sich der europäische Vertreter im 33. Treffen auf der 58. Sitzung der Menschenrechtskommission: "However, with regard to the proposed elaboration of an optional protocol to the Covenant incorporating a mechanism for individual complaints, the Union was of the opinion that, if such a mechanism was to be established, it must be provided with a clear framework and avoid any overlap with existing mechanisms."¹²³

2. Materielles Recht

2.1. Folterverbot

Die Bundesregierung hat am 2. September 2002 den am 30. Oktober 1999 fälligen dritten Staatenbericht nach dem Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe (CAT) eingereicht.¹²⁴ Dieser setzt sich u.a. mit Foltervorwürfen in der Bundesrepublik im Rahmen des Abschiebeverfahrens, den Bedingungen im Rahmen des Flughafenverfahrens und der Behandlung ausländischer Staatsangehöriger auseinander. Anlage 1 des Berichts geht auf die Empfehlungen, Anmerkungen und Informationswünsche des Committee Against Torture anlässlich seines Besuchs (25.-27. Mai 1998) von Gewahrsamseinrichtungen im Bereich des Flughafens Frankfurt am Main ein. Wie bereits in den Schlussfolgerungen und Empfehlungen des Ausschusses bezüglich des zweiten regelmäßigen Berichts der Bundesrepublik¹²⁵ hat der Ausschuss sich besorgt über die Fälle von Selbstmord bei Personen, die sich in deutscher Abschiebehaft befinden, gezeigt.¹²⁶ Er hat ferner seine Besorgnis darüber geäußert, dass die genaue Definition des Begriffs Folter, wie er in Art. 1 des Übereinkommens enthalten ist, nicht in die deutsche Rechtsordnung übernommen wurde.¹²⁷ Eine weitere Besorgnis des Ausschusses betrifft eine Frage der Rechtsgüterabwägung: "Der Ausschuss ist besorgt darüber, dass es bestimmte offen formulierte gesetzliche Bestimmungen gibt, nach denen es unter bestimmten Umständen zulässig ist, die gesetzlich garantierten Rechte von Personen, die sich in Polizeihaft befinden, im Wege des Ermessens, aber immerhin erheblich einzuschränken [...] Auch Bezugnahmen auf den 'Grundsatz der Verhältnismäßigkeit' können, wenn es dazu keine speziellen und verbindlichen Entscheidungen deutscher Gerichte gibt, zu willkürlichen Einschränkungen dieser garantierten Rechte

¹²¹ E/CN.4/1997/105, Annex.

¹²² BT-Drs. 14/9323, 66.

¹²³ E/CN.4/2002/SR.33, 7; ebenso bereits der europäische Vertreter in: E/CN.4/2001/SR.31, 9.

¹²⁴ <<http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf>>.

¹²⁵ CAT/C/29/Add.2.

¹²⁶ A/53/44, Ziff. 187.

¹²⁷ A/53/44, Ziff. 185.

führen.“¹²⁸ Diese Sorge des Ausschusses hat im so genannten Fall *Daschner* eine gewisse Aktualität bekommen: Der stellvertretende Polizeipräsident soll bezüglich der Vernehmung eines Tatverdächtigen am 1. Oktober 2002 angeordnet haben, jener sei “nach vorheriger Androhung, unter ärztlicher Aufsicht, durch Zufügung von Schmerzen (keine Verletzungen) erneut zu befragen”.¹²⁹

Im Hinblick auf das Folterverbot sind als relevante Staatenpraxis im Berichtszeitraum ferner die Leitlinien für die Politik der Europäischen Union gegenüber Drittländern betreffend Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe zu nennen, die der Rat der Europäischen Union am 3. April 2001 formuliert hat.¹³⁰ Sie ergänzen die Leitlinien für eine Unionspolitik gegenüber Drittstaaten betreffend die Todesstrafe vom 29. Juni 1998¹³¹ und sehen ein gemeinsames Vorgehen aller EU-Partner gegenüber Ländern vor, die auf ihrem Hoheitsgebiet Folter anwenden oder dulden.

Darüber hinaus hat im Rahmen des Europäischen Abkommens zur Verhütung von Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe vom 26. November 1987¹³² eine Delegation des unter diesem Übereinkommen bestehenden Ausschusses zur Verhütung von Folter (European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment – CPT) im Dezember 2000 Deutschland besucht. Der Ausschuss hat seinen Bericht nach Art. 10 Abs. 1 des Abkommens auf dem 45. Treffen des CPT vom 3. - 6. Juni 2001 verabschiedet und mit Schreiben vom 2. August 2001 der Bundesregierung zugeleitet.¹³³ Darin finden sich detaillierte Empfehlungen, insbesondere zum Flughafenverfahren, zu den Haftbedingungen in einzelnen Polizeieinrichtungen, der Durchführung des Abschiebeverfahrens und der Jugendhaft.¹³⁴

¹²⁸ A/53/44, Ziff. 189.

¹²⁹ FAZ, 17.2.2003; siehe die Relativierung des Folterverbots bei: Winfried Brugger, Darf der Staat ausnahmsweise foltern?, in: *Der Staat* 1996, 67 ff; ders., Vom unbedingten Verbot der Folter zum bedingten Recht auf Folter?, in: *Juristenzeitung* 2000, 167 ff; ihm folgt z.T. auch Ch. Starck, in: von Mangoldt/Klein/Starck, *Das Bonner Grundgesetz*, 1999, Art. 1 Rn. 71.

¹³⁰ Dok.Nr. 7369/01, PESC 109 vom 3.4.2001.

¹³¹ Dok.Nr. 9199/98, PESC 155 vom 3.6.1999; zu diesen: Karen Raible, VRPr. 1998, *ZaöRV* 60 (2000), 887-1101, Ziff. 65.

¹³² Im Rahmen dieses Abkommens sind am 1.3.2002 zwei Zusatzprotokolle in Kraft getreten (Protokoll 1: ETS Nr. 151; BGBl. 1996 II, 1115; Protokoll 2: ETS Nr. 152; BGBl. 1996 II, 1118). Protokoll 1 öffnet dieses Abkommen auch gegenüber Nichtmitgliedstaaten des Europarates. Protokoll 2 ermöglicht den Ausschussmitgliedern eine zweimalige Wiederwahl.

¹³³ 2.8.2001, CPT/Inf (2003), 20; Antwort der Bundesregierung vom 14.6.2002 (CPT/Inf (2003), 21), beides abrufbar unter: <<http://www.cpt.coe.int/documents/deu/2003-21-inf-eng.htm>>. Die Berichte zu vorhergehenden Besuchen des CPT in der Bundesrepublik und die Antworten der Bundesregierung sind unter den folgenden Referenznummern publiziert: CPT/Inf (93), 13; CPT/Inf (93), 14; CPT/Inf (97), 9 und CPT/Inf (99), 10.

¹³⁴ Siehe den die Empfehlungen zusammenfassenden Appendix 1 des Berichts vom 2.8.2001, CPT/Inf (2003), 20.

2.2. Todesstrafe

Im Jahr 2000 wurden weltweit mehr als 1.800 Exekutionen in 27 Staaten ausgeführt. In 72 Staaten ist eine Vollstreckung der Todesstrafe möglich.¹³⁵ Anlässlich der Aufhebung des US-amerikanischen Moratoriums bei der Vollstreckung der Todesstrafe auf nationaler Ebene durch Präsident Clinton im Jahr 2000 erklärte die Schwedische Präsidentschaft im Namen der EU und unter Hinweis auf die EU-Leitlinien betreffend die Todesstrafe,¹³⁶ die EU rufe die US-Regierung dazu auf, "to consider ways to ensure that the long halt on federal executions continues to be the norm, including a federal moratorium on federal executions". Im Hinblick auf den Vorbehalt der USA zu Art. 6 ICCPR erklärte die Schwedische Ratspräsidentschaft: "The EU recognizes that the US has reservations to Article 6 of the International Covenant on Civil and Political Rights. Nevertheless, the EU believes that Article 6 enshrines the minimum rules for the protection of the right of life and the generally accepted standards in this area. It notes the UN Human Rights Committee view that the US reservation is incompatible with the object and purpose of ICCPR and should be withdrawn."¹³⁷

Am 3. Mai 2002 hat die Bundesregierung ferner das 13. Zusatzprotokoll zur EMRK gezeichnet.¹³⁸ Das Protokoll verbietet die Todesstrafe unter allen Umständen. Es weitet das in Art. 6 EMRK bestehende Verbot der Todesstrafe auf den Fall bewaffneter Konfliktsituationen aus, wie die Präambel des Protokolls deutlich macht: "Noting that Protocol No. 6 to the Convention, concerning the Abolition of the Death Penalty, signed at Strasbourg on 28 April 1983, does not exclude the death penalty in respect of acts committed in time of war or of imminent threat of war."

2.3. Kinderrechte

Im Mai 2000 nahm die Generalversammlung der VN zwei Protokolle zum Übereinkommen über die Rechte des Kindes vom 20. November 1989 an: das Fakultativprotokoll betreffend die Beteiligung von Kindern an bewaffneten Konflikten¹³⁹ und das Fakultativprotokoll betreffend Kinderhandel, Prostitution und Kinderpornografie¹⁴⁰. Bundeskanzler Schröder hat die beiden Protokolle anlässlich des Millennium-Gipfels der VN am 6. September 2000 gezeichnet.¹⁴¹ Das den Kin-

¹³⁵ BT-Drs. 14/9323, 49.

¹³⁶ Dok.Nr. 9199/98, PESC 155 vom 3.6.1999.

¹³⁷ EU-Demarche an die US-Regierung, siehe die Presseerklärung vom 10.5.2001, <<http://www.eurunion.org/legislat/DeathPenalty/Demarche10May.htm>>; siehe auch die Stellungnahme des Vertreters der EU auf der 78. Sitzung der Menschenrechtskommission am 1.5.2001, E/CN.4/2000/SR.78, Ziff. 3.

¹³⁸ Protocol No. 13 to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, concerning the abolition of the death penalty in all circumstances, ETS Nr.: 187.

¹³⁹ Doc.A/54/RES/263; C.N.1031.2000.

¹⁴⁰ Doc. A/54/RES/263; C.N.1032.2000.

¹⁴¹ BT-Drs. 14/9323, 91; zu deutschen Maßnahmen gegen die Kinderprostitution und so genannten Kindersextourismus an der deutschen EU-Außengrenze siehe auch: BT-Drs. 14/6677; zur Auffassung

derhandel betreffende Protokoll ist am 28. Januar 2002 in Kraft getreten; es gibt in seinem Art. 2 erstmals eine Definition der relevanten Tatbestände und regelt die zwischenstaatliche Kooperation zur Bekämpfung dieser Delikte. Das Protokoll bezüglich der Beteiligung von Kindern an bewaffneten Konflikten, in Kraft getreten am 12. Februar 2002, verschärft den Schutzstandard des Art. 38 der Konvention, indem es das Mindestalter für die unmittelbare Teilnahme an Feindseligkeiten von bislang 15 auf 18 Jahre heraufsetzt und die Zwangsrekrutierung von Jugendlichen unter 18 Jahren verbietet.¹⁴²

Am 18. April 2002 hat die Bundesregierung ferner die Ratifikationsurkunde zum Übereinkommen Nr. 182 der Internationalen Arbeitsorganisation vom 17. Juni 1999 über das Verbot und unverzügliche Maßnahmen zur Beseitigung der schlimmsten Formen von Kinderarbeit bei der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO) hinterlegt.¹⁴³ Das deutsche Ausführungsgesetz wurde am 11. Dezember 2001 beschlossen.¹⁴⁴ Das Übereinkommen ist gemäß seinem Art. 10 Abs. 3 für die Bundesrepublik am 18. April 2003 in Kraft getreten.¹⁴⁵

Auch hat die Bundesrepublik dem Europäischen Übereinkommen vom 25. Januar 1996 über die Ausübung von Kinderrechten mit Gesetz vom 5. November 2001¹⁴⁶ zugestimmt. Das Übereinkommen ist am 1. August 2002 für die Bundesrepublik in Kraft getreten.¹⁴⁷ Mit diesem Übereinkommen soll die Ausübung materieller Kinderrechte, wie sie bereits im Übereinkommen der Vereinten Nationen vom 20. November 1989 über die Rechte des Kindes¹⁴⁸ niedergelegt wurden, durch verfahrensrechtliche Regelungen erleichtert werden. Diesem Ziel dient ein Katalog von Rechten in familienrechtlichen Verfahren, die von den Kindern selbst oder durch andere Personen oder Stellen ausgeübt werden können. Für die Bundesrepublik wird das Übereinkommen in den meisten Verfahren vor dem Familien- oder Vormundschaftsgericht Anwendung finden. Auch die Europäische Union hat zur Annahme der beiden Fakultativprotokolle aufgerufen.¹⁴⁹ Alle Mitgliedstaaten der EU haben die Fakultativprotokolle unterzeichnet. Die Vertreterin der EU begrüßte insbesondere "the work accomplished by the Special Rapporteur of the Commission on Human Rights on the sale of children, child prostitution and child pornography, since child exploitation was not confined to the sexual aspect but also involved children's labour or their bodies in all possible ways".¹⁵⁰

der Bundesregierung hinsichtlich des adäquaten Vorgehens gegen Kinderarbeit und Kindersklaverei, BT-Drs. 14/5936.

¹⁴² Siehe auch die Stellungnahme des Vertreters der EU im 79. Treffen der 57. Sitzung der Menschenrechtskommission, E/CN.4/2001/SR.79, Ziff. 5.

¹⁴³ Zu Hintergrund und Regelungsgehalt des Übereinkommens: V ö n e k y / R a u (Anm. 3), Ziff. 49.

¹⁴⁴ BGBl. 2001 II, 1290.

¹⁴⁵ Die Ratifikationsurkunde ist am 18.4.2002 beim Generaldirektor des Internationalen Arbeitsamtes hinterlegt worden, BGBl. 2002 II, 2352.

¹⁴⁶ BGBl. 2001 II, 1074.

¹⁴⁷ BGBl. 2002 II, 2472.

¹⁴⁸ BGBl. 1992 II, 121.

¹⁴⁹ 6.10.2000, A/C.3/55/SR.13, Ziff. 47 ff.

¹⁵⁰ 11.10.2000, A/C.3/55/SR.18, Ziff. 75.

Im Berichtszeitraum hat die Bundesregierung darüber hinaus dem Haager Übereinkommen vom 29. Mai 1993 über den Schutz von Kindern und die Zusammenarbeit auf dem Gebiet der internationalen Adoption zugestimmt.¹⁵¹ Das Abkommen will gewährleisten, dass die grenzüberschreitende Adoption dem Wohl des Kindes dient. Der Verwirklichung dieses Ziels dient vor allem ein institutionalisiertes System der Zusammenarbeit zwischen den Vertragsstaaten, die zu diesem Zweck zentrale Behörden bestimmen. Nach der Übereinkunft nehmen Heimatstaat und Adoptionsstaat bei der grenzüberschreitenden Adoption unterschiedliche Aufgaben wahr. Die Behörden im Heimatstaat klären, ob eine internationale Adoption dem Kind in seiner persönlichen Situation eine geeignete Lebensperspektive bieten könnte, und holen erforderliche Zustimmungen, namentlich der leiblichen Eltern, ein. Die zuständigen Stellen im Aufnahmestaat prüfen die Eignung der Adoptionsbewerber und stellen die Beachtung aufnahmerechtlicher Regelungen sicher.

Die Bundesrepublik hat sich ferner an Vorbereitung und Durchführung der vom 8. - 10. Mai 2002 abgehaltenen Sondergeneralversammlung der Vereinten Nationen zu Kindern beteiligt und sich dort für eine strikte Orientierung "am Kinderrechts-Ansatz und am Partizipationsgedanken" eingesetzt.¹⁵² Allerdings blieben diese Punkte wie auch die Frage der Abschaffung der Todesstrafe für Minderjährige sehr umstritten.¹⁵³ Anlässlich der Konferenz erklärte Familienministerin Bergmann: "Die Aufgabe der Kinder- und Jugendpolitik im 21. Jahrhundert ist es, Kinder in ihren Rechten zu stärken und sie vor Gewalt, Ausbeutung und Krankheiten zu schützen. Deshalb sind zusätzliche Anstrengungen und Ziele notwendig, wie sie der Weltkindergipfel vereinbaren will. Die Rechte von Kindern, die in der UN-Kinderrechtskonvention verbrieft sind, müssen weltweit Geltung erlangen. Die UN-Kinderrechtskonvention hat die Bundesregierung in größtmöglichem Umfang umgesetzt, auch wenn die Vorbehaltserklärungen noch nicht zurückgenommen werden konnten."¹⁵⁴

Die Bundesrepublik hat im Berichtszeitraum verschiedene Stellungnahmen zur Frage der Realisierung der Kinderrechte in Deutschland vorgelegt. Eine umfangreiche Bestandsaufnahme der deutschen Politik im Hinblick auf die Rechte des Kindes bieten der anlässlich der Sondersitzung der Generalversammlung der Vereinten Nationen zu Kindern erstellte Bericht, mit dem die Bundesregierung der Aufforderung der Generalversammlung vom 17. Dezember 1999 nachkam¹⁵⁵, und der im September 2001 vorgelegte Bericht zur Umsetzung der Beschlüsse des

¹⁵¹ BGBl. 2002 II, 2872.

¹⁵² BT-Drs. 14/9323, 41.

¹⁵³ Siehe die Abschlusserklärung der UNGASS: A/S-27/19/Rev.1; siehe ferner die Zusammenstellung aller auf der UNGASS angenommener Resolutionen und Beschlüsse: A/S-27/24.

¹⁵⁴ Pressemitteilung der Bundesregierung vom 3.5.2000, dokumentiert unter: <<http://www.bmfsfj.de/Kategorien/Archiv/pressemitteilungen,did=5174.html>>; zum deutschen Vorbehalt im Rahmen der Kinderkonvention: BT-Drs. 14/9323, 47.

¹⁵⁵ GA/RES/54/93.

Weltkindergipfels.¹⁵⁶ Auch der aufgrund der Berichtspflicht nach Art. 44 Abs. 1 Buchstabe b des Übereinkommens über die Rechte des Kindes¹⁵⁷ im Mai 2001 vorgelegte Bericht der Bundesregierung ist zu nennen.¹⁵⁸

2.4. Frauenrechte

Der Bundestag hat am 3. Dezember 2001 einer Änderung des Gesetzes zu dem Übereinkommen vom 18. Dezember 1979 zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau¹⁵⁹ zugestimmt.¹⁶⁰ Die Änderung dieses Ratifizierungsgesetzes war nötig, da die Bundesregierung vor dem Hintergrund der Neufassung von Art. 12a Abs. 4, Satz 2 GG und der Zulassung des freiwilligen Dienstes von Frauen mit der Waffe in der Bundeswehr ihren auf Art. 7b des Übereinkommens bezogenen Vorbehalt zurückgenommen hat.

Auf internationaler Ebene hat sich die Bundesrepublik ferner insbesondere gegen die Praktik der so genannten Genitalverstümmelung engagiert. In ihrer Antwort auf eine parlamentarische Anfrage¹⁶¹ legte die Bundesregierung u.a. dar, auf welche Weise sie den gemeinsamen Plan von WHO, UNICEF und UNFPA zur Abschaffung der Genitalverstümmelung fördert, welche Möglichkeiten sie sieht, internationale und nationale Projekte mit finanziellen Mitteln zur Förderung dieses Anliegens auszustatten, auf welche Weise die Bundesregierung auf die Staaten einwirkt, in denen Genitalverstümmelung praktiziert wird und welche Informations- und Aufklärungsmaßnahmen sie im In- und Ausland zur Abschaffung der Genitalverstümmelung ergreifen will. Die Bundesregierung "verurteilt diese immer noch weltweit traditionell verbreitete Praxis"¹⁶² und weist daraufhin, dass die am 7. Juni 2000 neu gefassten Verwaltungsvorschriften zu § 53 Abs. 4 und 6 AuslG die Genitalverstümmelung als Abschiebungshindernis ausdrücklich benennen.¹⁶³ Die Bundesregierung hat im Jahr 2001 ferner eine Resolution der Generalversammlung¹⁶⁴ zu diesem Thema mitgetragen.¹⁶⁵ Ebenfalls kritisch u.a. zu dieser Praxis äußerte sich auch der Vertreter der EU auf dem 43. Treffen der 58. Sitzung der Menschenrechtskommission: "Harmful traditional or customary practices, including female genital mutilation, early forced marriage and so-called 'honour crimes' were serious violations of women's rights. States had an obligation to exercise due dili-

¹⁵⁶ <<http://www.bmfsfj.de/RedaktionBMFSFJ/Abteilung5/Pdf-Anlagen/PRM-19807-Sonderbericht-der-Bundesregier,property=pdf.pdf>>

¹⁵⁷ Siehe auch den Bericht der Bundesregierung über Kinderarbeit in Deutschland, BT-Drs. 14/6241.

¹⁵⁸ BT-Drs. 14/3500, 2.6.2000.

¹⁵⁹ Das Bundeskabinett hat am 6.11.2002 den Fünften Bericht der Bundesrepublik Deutschland zum Übereinkommen der Vereinten Nationen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau (CEDAW) vorgelegt (BT-Drs. 15/105, 19.11.2002).

¹⁶⁰ BGBl. 2001 II, 1234.

¹⁶¹ BT-Drs. 14/6682.

¹⁶² BT-Drs. 14/6682, 1.

¹⁶³ Siehe auch: BT-Drs. 13/8281.

¹⁶⁴ GA/RES/56/128.

¹⁶⁵ BT-Drs. 14/9323, 33.

gence to prevent, investigate and punish such acts of violence and to provide protection to the victims. In no case could social, cultural or religious factors be invoked as justification for such violations. The Union thus welcomed and supported the extension of the mandate and the work of the Sub-Commission's Special Rapporteur on traditional practices affecting the health of women and the girl child and urged States to cooperate with her in the performance of her mandate."¹⁶⁶

Weiterhin brachte sich die Bundesregierung auf der 23. Sondergeneralversammlung der Vereinten Nationen "Frauen 2000" im Juni 2000 in den Verhandlungsprozess ein. Auf der Sondergeneralversammlung wurden insbesondere konkrete Zeitziele für die Abschaffung geschlechtsspezifischer Unterschiede bei der Einschulung, Abschaffung diskriminierender Eigentums- und Erbrechtsregelungen und die Einführung strafrechtlicher Mechanismen gegen Formen häuslicher Gewalt beschlossen.¹⁶⁷

Auf der 22. Sitzung des CEDAW im Februar 2000 waren die Berichte 2/3 und 4 der Bundesrepublik¹⁶⁸ nach Art. 18 CEDAW Gegenstand der Beratung.¹⁶⁹ In seinem Abschlussbericht äußerte sich der Ausschuss kritisch zu Effektivität und Umfang der deutschen Maßnahmen gegen die Diskriminierung von Frauen. Unter anderem führte er aus: "The Committee is concerned that, although a series of measures has been adopted, the implementation of the Convention for women living in the new *Länder* continues to lag behind that with regard to those living in the old *Länder*. It is concerned that women in the new *Länder* used to enjoy full employment but now account for 20.7 per cent of the unemployed. That is a disproportionately high percentage compared to that of unemployed men in the new *Länder* as well as to the overall unemployment rate of women in Germany. [...] The Committee is concerned that the programmes, laws and policies introduced by the Government have failed to ensure that the Constitutional obligation to promote the implementation of *de facto* equality for women is understood as a societal responsibility and achieved in practice. [...] The Committee expresses its concern at the continuing disadvantages women face in many aspects of work and the economy. [...] The Committee calls on the Government to ensure that the definition of discrimination contained in Article 1 of the Convention, in particular the Convention's prohibition of indirect discrimination, is fully integrated into its legislation, especially its labour legislation. [...] The Committee is concerned that measures aimed at the reconciliation of family and work entrench stereotypical expectations for women and men. In that regard, the Committee is concerned at the unmet need for kindergarten places for the 0-3 age group, that the proportion of all-day kindergartens was only 34.8 per cent in 1994 and that childcare centres were available for only 5.1 per cent of school-age children, especially since all-day

¹⁶⁶ E/CN.4/2002/SR.43, Ziff. 30, 24.4.2002.

¹⁶⁷ Abschlussdokument: A/S-23/13; siehe auch den Bericht des Generalsekretärs der VN vom 8.8.2002: "Follow-up and progress made in the implementation of the Beijing Declaration and Platform for Action and the outcome of the 23rd special session of the General Assembly", A/57/286.

¹⁶⁸ CEDAW/C/DEU/2-3 und 4.

¹⁶⁹ CEDAW/C/SR.464 f.

schools are the exception in Germany.”¹⁷⁰ Der Ausschuss äußerte sich darüber hinaus kritisch über die sozio-ökonomische Situation ausländischer Frauen in der Bundesrepublik und die Behandlung von Frauen, die Opfer von Menschenhandel geworden sind.

2.5. Diskriminierungsverbot

Zahlreiche EU-Rechtsakte waren im Berichtszeitraum der Frage der rechtlichen Operationalisierung des Diskriminierungsverbotes gewidmet. Auf der Grundlage von Art. 13 EG-Vertrag wurden zwei Anti-Diskriminierungs-Richtlinien verabschiedet: Nach der Richtlinie 2000/43/EG des Rates vom 29. Juni 2000 zur Anwendung des Gleichbehandlungsgrundsatzes ohne Unterschied der Rasse oder der ethnischen Herkunft¹⁷¹ “sollten spezifische Maßnahmen zur Bekämpfung von Diskriminierungen aus Gründen der Rasse oder der ethnischen Herkunft über die Gewährleistung des Zugangs zu unselbständiger und selbständiger Erwerbstätigkeit hinausgehen und auch Aspekte wie Bildung, Sozialschutz, einschließlich sozialer Sicherheit und der Gesundheitsdienste, soziale Vergünstigungen, Zugang zu und Versorgung mit Gütern und Dienstleistungen mit abdecken”. (Präambel Ziff. 12). Die Richtlinie 2000/78/EG des Rates vom 27. November 2000 widmet sich den speziellen Fragen des Schutzes vor Diskriminierung durch die Festlegung eines allgemeinen Rahmens für die Verwirklichung der Gleichbehandlung in Beschäftigung und Beruf.¹⁷² Zur Umsetzung dieser Richtlinien hat das Bundesministerium der Justiz im Dezember 2001 einen Entwurf für ein nationales Antidiskriminierungsgesetz vorgestellt,¹⁷³ der auch auf Forderungen des Komitees zur Beseitigung der Rassendiskriminierung reagierte: “The Committee recommends again that the German authorities give serious consideration to the enactment of a comprehensive anti-discrimination law and suggests that consideration also be given to the establishment of a national institution to facilitate the implementation of the Convention, bearing in mind the Committee’s General Recommendation XVII (42).”¹⁷⁴ Das Ge-

¹⁷⁰ CEDAW, Bericht über die 22. und 23. Sitzung, A/55/38, Ziff. 307 ff.; die Bundesregierung antwortet auf diese Empfehlungen und Hinweise in ihrem 5. Bericht zum CEDAW vom August 2002. Der Bericht ist über die Internetseite des AA abrufbar: <<http://www.auswaertigesamt.de/www/de/infoservice/download/pdf/mr/5bercedaw.pdf>>; Kritik an der Arbeitsmarktsituation und inadäquaten politischen Interventionen durch die Bundesregierung auch im Bericht nach der CESCR: Concluding Observations of the Committee on Economic, Social and Cultural Rights: Germany, 24/09/2001. E/C.12/1/Add.68, Ziff. 19: Der Ausschuss ist “concerned about the persisting impediments to women in German society, in terms of promotion in employment and equal wages for work of equal value, both in the private and public sectors, and especially in federal bodies and academic institutions, despite the efforts of the State party to give a new impetus to the equal participation of women in the labour market.”

¹⁷¹ Abl. L 180 vom 19.7.2000, 22.

¹⁷² Abl. L 303 vom 2.12.2000, 16.

¹⁷³ Der deutsche Entwurf und eine Erläuterung ist abrufbar unter: <<http://www.bmj.bund.de/images/11312.pdf>>.

¹⁷⁴ Concluding Observations of the Committee on the Elimination of Racial Discrimination: Germany, 23/04/97, CERD/C/304/Add.24, Ziff. 20; siehe aber auch: Concluding Observations of the Committee on the Elimination of Racial Discrimination: Germany, 27/04/2001, CERD/C/304/

setzgebungsverfahren für das deutsche Antidiskriminierungsgesetz ist bislang über die Vorstellung des Entwurfes nicht hinausgekommen. Die Bundesrepublik ist somit ihren Umsetzungspflichten bezüglich der beiden Richtlinien nicht nachgekommen.

Weiterhin sei erwähnt, dass im Ausschuss des CERD anlässlich der Vorlage des 15. Berichts nach dem CERD durch die Bundesrepublik Besorgnis geäußert wurde über "repeated reports of racist incidents in police stations, as well as ill-treatment inflicted by law enforcement officials on foreigners, including asylum-seekers, and German nationals of foreign origin. Although the number of such incidents has diminished recently, the Committee urges the State party to strengthen existing educational measures for civil servants who deal with issues involving foreigners, including asylum-seekers, and German nationals of foreign origin."¹⁷⁵

Im Hinblick auf die Verdichtung des rechtlichen Rahmenwerkes für Antidiskriminierungsmaßnahmen ist zu berichten, dass die Bundesregierung am 4. November 2002 bei der Ministerkonferenz zum 50. Jahrestag der Europäischen Menschenrechtskonvention in Rom das 12. Zusatzprotokoll, das das Diskriminierungsverbot ausweitet, gezeichnet hat.¹⁷⁶ Dieses Protokoll sieht ein generelles Verbot jeglicher Formen der Diskriminierung vor und überwindet damit die Beschränkung des bisherigen Art. 14 der Konvention, der die Diskriminierung nur im Rahmen der durch die EMRK geschützten Rechte untersagt. Das Zusatzprotokoll stellt klar, dass unabhängig von anderen einschlägigen Primärrechten ein Diskriminierungsverbot besteht (Art. 1 Abs. 2): "No one shall be discriminated against by any public authority on any ground such as those mentioned in paragraph 1."

2.6. Meinungsfreiheit

Deutschland hat die Resolution des UN Economic and Social Council vom 16. April 2002 über die Meinungsfreiheit mitgetragen.¹⁷⁷ Der deutsche Vertreter erklärte anlässlich der Verabschiedung der Resolution: "Deutschland möchte seiner tiefen Besorgnis darüber Ausdruck verleihen, dass Journalisten, die in Ausübung ihrer Pflicht friedlich von ihrem Recht auf Meinungsfreiheit und freie Meinungsäußerung Gebrauch machen, in zunehmendem Maße körperlich misshandelt, bedroht, angegriffen oder gar getötet werden. Laut jüngstem Bericht der nichtstaatlichen Organisation 'Reporter ohne Grenzen', der Anfang Mai 2002 veröffentlicht wird, wurden 2001 weltweit 31 Journalisten ermordet. Zahlreiche weitere wurden

Add.115. Die Stellungnahme betrifft den 15. Report nach dem CERD der Bundesrepublik vom 10.8.2000, CERD/C/338/Add.14.

¹⁷⁵ 21.3.2001, CERD/C/SR.1426 und 1427, Ziff. 11; siehe ferner die detaillierte Kritik im von der Europäischen Kommission gegen Rassismus (ECRJ) veröffentlichten Zweiten Bericht über Deutschland vom 15.12.2000 (ECRI (2001) 36), abrufbar über: <<http://www.coe.int/T/E/human%5Frights/Ecri>>.

¹⁷⁶ Protocol No. 12 to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, ETS Nr. 177. Das Protokoll wird mit der 10. Ratifikation in Kraft treten.

¹⁷⁷ E/CN.4/2002/L.69.

schikaniert oder inhaftiert. Die Zahl bedrohter oder in polizeilichen Gewahrsam genommener Journalisten geht in die Hunderte. Die internationale Gemeinschaft muss daher unbedingt auf diese Entwicklung reagieren. Deutschland stellt mit Befriedigung fest, dass die vorliegende Resolution diesen für die Arbeit der Journalisten alarmierenden Entwicklungen Rechnung trägt, indem sie die dringende Notwendigkeit hervorhebt, Medienvertreter zu schützen und es Journalisten zu ermöglichen, von ihrem Recht auf Meinungsfreiheit und freie Meinungsäußerung Gebrauch machen. Deutschland möchte die Gelegenheit ergreifen, dem Hauptinitiator dafür zu danken, dass dieser wichtige Aspekt in die betreffende Resolution einfließen konnte.“¹⁷⁸

2.7. Minderheitenrechte

Das zweite Gesetz zur Europäischen Charta¹⁷⁹ der Regional- oder Minderheitensprachen des Europarates vom 5. November 1999¹⁸⁰ schafft zum Schutz der Minderheitensprache “Romanes” der Sinti und Roma die innerstaatlichen Voraussetzungen für eine erforderliche Vertragsbindungserweiterung der Bundesrepublik, die somit in Teilen Deutschlands das “Romanes” als Teil des bedrohten europäischen Kulturerbes unter besonderen Schutz stellt.¹⁸¹

2.8. Biomedizin und Genetik

Das einzige international rechtsverbindliche Dokument, das sich speziell den Fragen von Bioethik und Biomedizin widmet, ist das am 1. Dezember 1999 in Kraft getretene Übereinkommen des Europarates zum Schutz der Menschenrechte und der Menschenwürde im Hinblick auf die Anwendung von Biologie und Medizin vom 4. April 1997.¹⁸² Die Bundesrepublik hat bislang weder diese Konvention noch deren am 1. März 2001 in Kraft getretenes Zusatzprotokoll über das Verbot des Klonens von menschlichen Lebewesen¹⁸³ gezeichnet. Auch das am 24. Januar 2002 aufgelegte Zusatzprotokoll betreffend die Transplantation von Organen und Geweben menschlichen Ursprungs¹⁸⁴ hat die Bundesrepublik nicht unterzeichnet. In ihrem 6. Menschenrechtsbericht führt die Bundesregierung an, dass sie, auch wenn sie das erste Zusatzprotokoll inhaltlich mittrage, diesem nicht beitreten könne, da sie nicht Vertragsstaat der Konvention sei. Grund der auf die Konvention

¹⁷⁸ Dokumentation unter: <www.auswaertiges-amt.de>; zusammenfassende Mitteilung in: E/CN.4/2002/SR. 51, Ziff. 73.

¹⁷⁹ BGBl. 1998 II, 1314.

¹⁸⁰ BGBl. 2002 II, 2450.

¹⁸¹ Siehe auch den Bericht der Bundesrepublik nach Art. 15 Europäischen Charta der Regional- oder Minderheitensprachen des Europarates vom 20.11.2000 (Az. MIN-LANG/PR (2000), 1) und die diesbezügliche Stellungnahme des nach Art. 17 der Charta gebildeten Expertenausschusses zur Anwendung der Charta vom 5.7.2002 (MIN-LANG (2002), 4; ECRML (2002), 1); beides abrufbar über: <www.coe.int/T/E/Legal_Affairs/Local_and_regional_Democracy>.

¹⁸² ETS Nr. 164.

¹⁸³ ETS Nr. 168.

¹⁸⁴ ETS Nr. 186.

bezogenen Zurückhaltung sei, dass die Bundesregierung den Meinungsbildungsprozess insbesondere zu den in Art. 17 Abs. 2 (Schutz von einwilligungsunfähigen Personen bei Forschungsvorhaben, die nicht zu deren eigenem unmittelbarem Nutzen sind) und Art. 18 (Schutz von Embryonen) der Konvention aufgeführten Regelungsbereichen noch nicht als abgeschlossen betrachte. Zunächst seien die Ergebnisse der Enquete-Kommission "Recht und Ethik in der modernen Medizin"¹⁸⁵ und etwaige Empfehlungen des am 2. Mai 2001 gegründeten Nationalen Ethikrats abzuwarten.¹⁸⁶ Auch der Schutz vor genetischen Diskriminierungen durch ein "Gentestgesetz", das sich dem Problem der potentiell umfassenden Kenntnis über die genetischen Veranlagungen eines Menschen und deren Verwertung stellte, blieb im Berichtszeitraum unregelt. Ferner hat die Bundesrepublik die Richtlinie 98/44/EG über den Schutz biotechnologischer Erfindungen vom 6. Juli 1998 (Biotechnologierichtlinie) im Berichtszeitraum nicht umgesetzt.¹⁸⁷

Allerdings hat sich der Deutsche Bundestag am 30. Januar 2002 für eine strenge Regulierung des Imports und der Verwendung menschlicher embryonaler Stammzellen ausgesprochen.¹⁸⁸ Das betreffende Gesetz zur Sicherstellung des Embryonenschutzes im Zusammenhang mit Einfuhr und Verwendung menschlicher embryonaler Stammzellen (Stammzellgesetz – StZG) vom 28. Juni 2002¹⁸⁹ ergänzt insofern das Gesetz zum Schutz von Embryonen (Embryonenschutzgesetz – EschG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 13. Dezember 1990.¹⁹⁰ Ausnahmsweise sollen Import und Verwendung zu Forschungszwecken erlaubt sein, wenn u.a. die entsprechenden Stammzellen vor dem 1. Januar 2002 aus so genannten überzähligen Embryonen gewonnen worden sind und eine staatliche Behörde eine entsprechende Genehmigung erteilt hat. Die Europäische Union hat im Berichtszeitraum mit der Verabschiedung eines spezifischen Programms im Bereich der Forschung, technologischen Entwicklung und Demonstration "Integration und Stärkung des Europäischen Forschungsraums" am 30. September 2002 ein Moratorium zur Forschung mit humanen Embryonen und embryonalen Stammzellen bis zum 31. Dezember 2003 beschlossen.¹⁹¹

Auf internationaler Ebene hat sich die Bundesrepublik für die Erarbeitung einer Konvention zum weltweiten Verbot des reproduktiven Klonens engagiert. Die von

¹⁸⁵ Siehe den erneuerten Einsetzungsbeschluss in der 15. Legislaturperiode, BT-Drs. 15/464.

¹⁸⁶ BT-Drs. 14/9323, 76 f.

¹⁸⁷ Der Gesetzentwurf der Bundesregierung vom 20.12.2000, BR-Drs. 655/00, hat insofern keine Mehrheit gefunden; siehe ferner BT-Drs. 15/1408; siehe auch die gescheiterte Nichtigkeitsklage gegen die Richtlinie 98/44/EG vor dem EuGH, Rechtssache C-377/98; zu europäischen Rechtsakten ferner: Mitteilung der Kommission der EG, Biowissenschaften und Biotechnologie – eine Strategie für Europa (Fortschrittsbericht und künftige Ausrichtung, KOM (2003) 96; 7473/03); Antwort der Bundesregierung auf eine parlamentarische Anfrage: BR-Drs. 183/03; Richtlinie 2001/83/EG vom 6.11.2001 zur Schaffung eines Gemeinschaftskodex für Humanarzneimittel (Abl. L 311 vom 28.11.2001, 67 ff.); Richtlinie 2001/83/EG hinsichtlich Medizinprodukten, die stabile Derivate aus menschlichem Blut oder Blutplasma enthalten (Abl. L 313 vom 13.12.2000, 22).

¹⁸⁸ Durch die Annahme des in BT-Drs. 14/8102 dokumentierten Antrages.

¹⁸⁹ BGBl. 2002 I, 2277.

¹⁹⁰ BGBl. 1990 I, 2747.

¹⁹¹ Abl. L 294 vom 29.10.2002, 1 ff., Anhang 1; siehe auch die Resolution des EU-Parlamentes vom 7.9.2000, B5-0710/2000.

Frankreich und Deutschland in den 6. Ausschuss der Generalversammlung der VN zur Erarbeitung einer "Internationalen Konvention zum Verbot des reproduktiven Klonens" eingebrachte Resolution wurde angenommen¹⁹² und von der Generalversammlung indossiert.¹⁹³ Die Resolution sah die Einrichtung eines Sonderausschusses vor, der die Verhandlungen über ein internationales Verbot des Klonens vorbereiten und die zu behandelnden Elemente präzisieren sollte. Am 30. September 2002 legte der Ausschuss seinen Bericht vor.¹⁹⁴ Anders als von der französisch-deutschen Initiative angestrebt, kam es indes nicht zur Erarbeitung eines Konventionsentwurfes noch im Jahr 2003. Vielmehr unterbrach der 6. Ausschuss auf seinem 28. Treffen am 7. November 2002 die Verhandlungen über die Erarbeitung eines Konventionsentwurfes, um diese auf der 58. Generalversammlung im Herbst 2003 fortzusetzen, wo sie erneut vertagt wurden.¹⁹⁵ Grundlage der deutschen Verhandlungsstrategie ist ein die Forderung eines Bundestagsbeschlusses vom 4. Juli 2002¹⁹⁶ aufnehmender Beschluss des Bundestages vom 20. Februar 2003.¹⁹⁷ Darin fordert der Bundestag die Bundesregierung auf, "eine VN-Konvention und weitere internationale Konventionen anzustreben, die sowohl das reproduktive wie das so genannte therapeutische Klonen verbieten und darauf zielen, möglichst viele Staaten für solche Konventionen zu gewinnen".¹⁹⁸ Die deutsch-französische Initiative in den Vereinten Nationen sieht dabei ein stufenweises Vorgehen vor: "sofortige Verhandlungen zum Verbot des reproduktiven Klonens und unmittelbar anschließend weitere Verhandlungen bezüglich anderer Formen des Klonens."¹⁹⁹ Die deutsch-französische Position²⁰⁰ differiert von der Auffassung der Staatengruppe um die USA, Italien und Spanien,²⁰¹ die ein sofortiges umfassendes Klonverbot fordert. Von deutsch-französischer Seite wird dabei ein Verhandlungsmandat angestrebt "for a comprehensive convention that would, on the one hand, adopt a strict ban on cloning of human beings for reproductive purposes, while, on the other, seek to regulate other forms of cloning by giving future States parties the option either to ban or impose a moratorium on such types of cloning or otherwise to regulate them by means of national legislation."²⁰² Die Staatengruppe um die

¹⁹² A/C.6/56/L.19, 19.11.2001.

¹⁹³ A/RES/56/93.

¹⁹⁴ A/C.6/57/L.4.

¹⁹⁵ A/C.6/57/L.24; siehe auch A/57/569. Auch hier war eine Einigung über das Mandat weder im Sonderausschuss noch im 6. Ausschuss der Generalversammlung möglich (Report des 6. Ausschusses, A/58/520). Der 6. Ausschuss empfahl die Vertagung der Entscheidung auf die 60. Generalversammlung, d.h. das Jahr 2005. Daraufhin entschied die 58. Generalversammlung auf ihrer 72. Sitzung am 9.12.2003, die Angelegenheit auf die vorläufige Agenda der 59. Sitzung zu setzen.

¹⁹⁶ Siehe den zugrunde liegenden Antrag BT-Drs. 14/9682.

¹⁹⁷ Plenarprotokoll 15/28 vom 20.2.2003, 2132A-2156A, 2219C-2220D/Anl; siehe auch: BT-Drs. 15/463.

¹⁹⁸ BT-Drs. 15/463, 2.

¹⁹⁹ Antwort von Staatsministerin Müller auf eine parlamentarische Anfrage, BT-Drs. 15/43, Ziff. 7, 4.

²⁰⁰ Siehe den Resolutionsentwurf A/C.6/58/L.8, 2.10.2003.

²⁰¹ Siehe den Resolutionsentwurf A/C.6/58/L.2, 26.9.2003.

²⁰² Report der Working Group im Sixth Committee: A/C.6/58/L.9, Annex II, 7, Ziff. 5.

USA, Italien und Spanien bevorzugt hingegen “an international convention prohibiting all forms of human cloning, as proposed in draft resolution A/C.6/58/L.2. There was concern that developments in the medical sciences and genetic research, despite the possibility that they offered curing diseases, could be used to breach human rights and to violate the intrinsic dignity of all human beings.”²⁰³ Die deutsch-französische Strategie beruhe, wie die Bundesregierung in einer Antwort auf eine parlamentarische Anfrage ausführte, auf der folgenden Erwägung: “Zur Verwerflichkeit des reproduktiven Klonens gibt es einen weltweiten Konsens und damit auch die Chance, sich schnell auf eine Konvention zu einigen. Zu anderen Formen des Klonens hingegen gibt es derzeit keinen Konsens, weswegen in diesem Bereich mit längeren Verhandlungen gerechnet werden muss.”²⁰⁴ Dies stellt, sofern das reproduktive Klonen betroffen ist, auch die Auffassung des EU-Ministerrates dar: “The EU will continue to follow with interest the possible elaboration of an international convention against human reproductive cloning, pursuant to UNGA Resolution 56/93, given the importance of this matter and the emergency arising from attempts already in progress to generate cloned human beings.”²⁰⁵

2.9. Soziale und wirtschaftliche Rechte

Im Hinblick auf die Frage wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Rechte hat die Bundesregierung auch im Berichtszeitraum wieder deutlich gemacht, dass sie einen die bürgerlich-politischen Rechte nicht privilegierenden Zugang wählt. So erklärte Bundesaußenminister Fischer vor der 57. Menschenrechtskommission in Genf: “Political and civil rights, on the one hand, and social and economic rights, on the other, formed an indivisible whole. Only societies that put the two categories of rights on an equal footing could develop in the long term. One of the outstanding contributions of the High Commissioner for Human Rights, Mary Robinson, was that she had heightened the international community’s awareness of the interdependence of the two categories of rights. In that regard, the division between the champions of civil and political rights and the proponents of social and economic rights had proved to be crippling.”²⁰⁶ Die Bundesregierung hat sich denn auch für einige der sozialen und wirtschaftlichen Rechte engagiert; insbesondere gab es Aktivitäten im Hinblick auf das Recht auf Wohnen²⁰⁷, das Recht auf Bildung, das Recht auf Nahrung, das Recht auf Gesundheit.²⁰⁸

Auf Einladung des Bundesministeriums für Wirtschaftliche Zusammenarbeit fand die 3. Internationale Expertenkonsultation zum Recht auf Nahrung im Jahr

²⁰³ *Ibid.*, Annex II, 6, Ziff. 2.

²⁰⁴ Antwort von Staatsministerin Müller (Anm. 199).

²⁰⁵ 22. Juli 2002: EU Priorities for the 57th General Assembly – Approved by the 2447th EU Council Meeting, Ziff. 11.

²⁰⁶ E/CN.4/2001/SR.14, Ziff. 30.

²⁰⁷ E/CN.4/2002/SR.49, Ziff. 50 ff.

²⁰⁸ Nachweise: BT-Drs. 14/9323, 66; zur Afrika-Politik der Bundesregierung: BT-Drs. 14/5582, 14.1.2001.

2001 in Bonn statt. Im Vorfeld der Tagung “Welternährungsgipfel: Fünf Jahre danach” (Rom, Juni 2002) hat das Bundesministerium für Verbraucherschutz gemeinsam mit anderen FAO-Mitgliedsländern einen Internationalen Workshop zu einem Verhaltenskodex zum Recht auf Nahrung (“Politik gegen den Hunger”, Berlin, März 2002) organisiert.

Die Bundesregierung hat ferner den ersten “Armut- und Reichtumsbericht” für den Zeitraum bis zum Jahr 1998 vorgelegt²⁰⁹ und damit einen Beschluss des Bundestages vom 27. Januar 2000 umgesetzt.²¹⁰

Die Bundesregierung hat in Ausführung des Abschlussdokuments des Weltsozialgipfels 1995²¹¹ die Armutsbekämpfung zu einem der Schwerpunkte ihrer Innen- und Außenpolitik gemacht. Sie hat die strategische Orientierung der Entwicklungspolitik auch im Hinblick auf die Realisierung der Menschenrechte in ihrem 11. Bericht zur Entwicklungspolitik²¹² und im Aktionsprogramm 2015²¹³ vom April 2001 verdeutlicht. Das Aktionsprogramm 2015 setzt die Millennium-Erklärung der Generalversammlung vom September 2000,²¹⁴ die das Ziel einer weltweiten Halbierung des Anteils extrem armer Menschen an der Weltbevölkerung formuliert hatte, um.²¹⁵

Die Bundesregierung hat ferner dem Europarat ihren 19. Staatenbericht zu den Kernbestimmungen der Europäischen Sozialcharta (13. August 2001),²¹⁶ ihren 20. Bericht zu den so genannten Nichtkernbestimmungen (3. April 2002)²¹⁷ und auch den 21. Bericht für den Zeitraum vom 1. Januar 2001 bis 31. Dezember 2002 vorgelegt.²¹⁸ Mittlerweile liegen die Kommentare des Ausschusses für Soziale Rechte zum 19.²¹⁹ und 20.²²⁰ Bericht der Bundesrepublik vor. Der Ausschuss äußerte sich mehrfach kritisch zur Rechtslage in Deutschland. In seiner Stellungnahme zu den Nichtkernbestimmungen sieht er Art. 4 Abs. 3 der Charta verletzt, “as the appropriate compensation paid to the employee in case of dismissal in retaliation is neither sufficiently dissuasive nor compensatory”.²²¹ Umfangreicher fiel die Kritik bei den Kernbestimmungen der Charta aus. Der Ausschuss sieht die deutsche Rechtslage im Widerspruch zu Art. 1 Abs. 1 der Charta, “because former officials of the

²⁰⁹ BT-Drs. 14/5990.

²¹⁰ BT-Drs. 14/2562.

²¹¹ Dok. A/Conf.166/9.

²¹² BT-Drs. 14/6496.

²¹³ Siehe: <www.aktionsprogramm2015.de>.

²¹⁴ A/55/L.2, 8.9.2000, vollständige Dokumentation der Millennium Assembly: <http://www.un.org/millennium>.

²¹⁵ Zur HIPC-Initiative siehe BT-Drs. 15/1455.

²¹⁶ Berichtszeitraum: 1.1.1999-31.12.2000; der Bericht hat kein Aktenzeichen; er ist abrufbar unter: <www.coe.int>.

²¹⁷ Berichtszeitraum: 1.1.1997-31.12.2000, RAP/Cha/GE/XX(2002), abrufbar unter: <www.coe.int>.

²¹⁸ Berichtszeitraum: 1.1.2001-31.12.2002, RAP/Cha/GE/XXI(2003), abrufbar unter: <www.coe.int>.

²¹⁹ European Committee of Social Rights, Report on Germany, Conclusions XI-I (2002), abrufbar unter: <www.coe.int>.

²²⁰ European Committee of Social Rights, Report on Germany, Conclusions XI-II (2003).

²²¹ European Committee of Social Rights, (Anm. 220), 23.

German Democratic Republic can be excluded from the civil service on the grounds of their political opinions in circumstances that exceed those provided for in Article 31 of the Charta, and because of the practice of employing prisoners in workshops run by private enterprises, without the prisoners' consent and in conditions far removed from those normally associated with a private employment relationship.²²² Auch Art. 6 Abs. 2 der Charta sei verletzt, da Beamte, die in privaten bzw. privatisierten Unternehmen beschäftigt würden, das Streikrecht verweigert werde.²²³ Im Hinblick auf Art. 6 Abs. 4 der Charta kritisiert der Ausschuss: "The peace obligation is inherent in collective agreements and applies even where it is not stipulated in the text of the agreement; all strikes not aimed at achieving a collective agreement and not called or endorsed by a trade union are prohibited; civil servants employed in the privatised railway and postal services are denied the right to strike."²²⁴ Auch sei die Rechtslage der Bundesrepublik mit Art. 12 Abs. 4 der Charta nicht im Einklang. Der Ausschuss führt dafür die folgenden Gründe an: "payment of family benefits is subject to the requirement that beneficiaries' children must be resident in Germany, unless otherwise provided by any bilateral agreements that may apply; there is no provision under German legislation for the accumulation of insurance or employment periods completed by nationals of Contracting Parties to the 1961 Charter or Parties to the Revised Charter that are not subject to Community provisions or have not concluded a bilateral agreement with Germany".²²⁵ Ferner sei Art. 13 Abs. 4 der Charta verletzt, "because nationals of Contracting Parties that were not members of the EU and were not party to the Agreement on the European Economic Area had no personal right to medical and social assistance when lawfully present in Germany without having established their usual place of residence there".²²⁶ Art. 16 der Charta sei schließlich von der Bundesrepublik deshalb missachtet, "because equal treatment for nationals of all the Contracting Parties in the payment of child-raising allowance is not ensured in the *Länder* of Baden-Württemberg and Bavaria".²²⁷

Auch im Hinblick auf die Erfüllung der Verpflichtungen nach dem Covenant on Economic, Social and Cultural Rights (CESCR) hat der zuständige Ausschuss Kritik an der deutschen Rechtslage geübt. Anlass war die Bewertung des 4. Berichts der Bundesrepublik nach Art. 16 und 17 des Paktes.²²⁸ Diesen bewertete der Ausschuss auf seinem 48. und 49. Treffen am 24. August 2001. Auf seinem 58. Treffen am 31. August 2001 nahm er den Abschlussbericht an, der die Bundesregierung u.a. aufgrund der folgenden Missstände kritisiert: "The Committee regrets that, according to UNDP, the State party devoted 0.26 per cent of its GNP to official development assistance (ODA) in 1998, well below the goal of 0.7 per cent set by the United Nations. [...] 20. The Committee is concerned that the State party

²²² European Committee of Social Rights, (Anm. 220), Conclusion zu Art. 4.

²²³ European Committee of Social Rights, (Anm. 220), Conclusion zu Art. 6 Abs. 2.

²²⁴ European Committee of Social Rights, (Anm. 220), Conclusion zu Art. 11.

²²⁵ European Committee of Social Rights, (Anm. 220), Conclusion zu Art. 12 Abs. 4.

²²⁶ European Committee of Social Rights, (Anm. 220), Conclusion zu Art. 13 Abs. 4.

²²⁷ European Committee of Social Rights, (Anm. 220), Conclusion zu Art. 16.

²²⁸ E/C.12/4/Add.3.

has not adequately addressed the issue of illegal workers who are employed in the 'shadow economy', such as workers in households, hotel and catering industries, agriculture and the cleaning and building industries, who do not enjoy any rights or protection and do not get paid regularly or adequately. 21. The Committee is concerned that prisoners who undertake labour for private companies may be doing so without having expressed their prior consent. 22. The Committee reiterates its concern, in line with the Human Rights Committee and the ILO Committee of Experts, that the prohibition by the State party of strikes by public servants other than public officials who do not provide essential services, such as judges, so-called *Beamte* and teachers, constitutes a restriction of the activities of trade unions that is beyond the scope of Article 8 (2) of the Covenant. The Committee disagrees with the State party's statement that 'a strike would be incompatible with this duty of loyalty and would run counter to the purpose of a professional civil service' (E/C.12/4/Add.3, para. 82), as this interpretation of 'the administration of the State' mentioned in Article 8 (2) of the Covenant exceeds the more restrictive interpretations by the Committee, the ILO (Convention No. 98) and the European Court of Justice."²²⁹ Ferner kritisierte der Ausschuss die lange Dauer des Asylverfahrens, die Situation in deutschen Pflegeheimen, die steigende Zahl von Obdachlosen und die geplanten Studiengebühren. Hingegen begrüßte der Ausschuss die Neuordnung des Staatsbürgerschaftsrechts, die Bemühungen der Bundesrepublik gegen Xenophobie und Rassismus.

2.10. Datenschutz

Die Bundesrepublik hat durch Gesetz vom 16. August 2002 den Änderungen vom 15. Juni 1999 des Übereinkommens zum Schutz des Menschen bei der automatischen Verarbeitung personenbezogener Daten²³⁰ und dem Zusatzprotokoll vom 8. November 2002 zu diesem Übereinkommen zugestimmt.²³¹ Die Änderung des Übereinkommens wird den Europäischen Gemeinschaften den Beitritt zu dieser Konvention ermöglichen. Das Zusatzprotokoll hat zum Ziel, die Anwendungsmöglichkeiten der Prinzipien der Konvention durch zwei substantiell neue Mechanismen zu verbessern. Einerseits (Art. 1 des Zusatzprotokolls) verpflichten sich die Vertragsparteien dazu, nationale Kontrollstellen mit Untersuchungs- und Einwirkungsbefugnissen sowie Klagerecht bzw. Anzeigebefugnis einzurichten. Andererseits (Art. 2) erhöht das Zusatzprotokoll das Schutzniveau in Bezug auf den grenzüberschreitenden Datenverkehr mit Empfängern, die nicht dem Hoheitsbereich einer Vertragspartei des Übereinkommens unterstehen.

²²⁹ Concluding Observations of the Committee on Economic, Social and Cultural Rights: Germany. 24/09/2001. E/C.12/1/Add.68, Ziff. 15 ff.

²³⁰ ETS Nr. 108.

²³¹ BGBl. 2002 II, 1882.