



Meilenstein im internationalen Schutz von Frauenrechten

Am 22.12.2000 begann ein neues Zeitalter für den internationalen Schutz von Frauenrechten: das am 6.10.1999 verabschiedete Zusatzprotokoll zur Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women (CEDAW) ist in Kraft getreten.

Dieses Zusatzprotokoll enthält zwei neue Verfahren zum Schutz der durch die CEDAW garantierten Rechte:

Zum einen eröffnet ein Individualbeschwerdeverfahren Einzelpersonen oder Gruppen von Frauen die Möglichkeit, sich mit der Behauptung, in von der CEDAW geschützten Rechten verletzt zu sein, direkt an den Frauenrechtsausschuss, der durch die CEDAW eingerichtet wurde und aus 23 unabhängigen Sachverständigen besteht, zu wenden. Vorher muss allerdings der innerstaatliche Rechtsweg ausgeschöpft werden. Zum anderen etabliert das Protokoll ein Untersuchungsverfahren, das den Ausschuss ermächtigt, bei schweren oder systematischen Verletzungen von Frauenrechten von sich aus eine Untersuchung zu initiieren und sich dazu auch selbst an den Ort des Geschehens zu begeben.

Bislang existierte nur das 1979 in der CEDAW selbst verankerte Berichtsverfahren, um die Einhaltung der Verpflichtungen durch die Unterzeichnerstaaten zu kontrollieren. Im Gegensatz zu anderen Menschenrechtspakten, die von Anfang an ein Individualbeschwerdeverfahren vorsahen, etwa dem Ersten Zusatzprotokoll zum Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte (1966), enthielt die CEDAW keine echten Sanktionsmöglichkeiten, sondern nur die „weichen“ Mittel des „konstruktiven Dialogs“ und der Bloßstellung eines Staates.

Dies führte dazu, dass Frauenrechte lange Zeit nicht als vollwertige Menschenrechte angesehen wurden.

Was wohl zumindest teilweise auch gewollt war, denn schon 1976 während der Ausarbeitung der CEDAW wurde über die Einführung eines Individualbeschwerdeverfahrens diskutiert. Dieses Ansinnen wurde allerdings auf Druck einiger Delegierter wieder fallengelassen, die argumentierten, ein sol-

ches Verfahren sei lediglich bei „ernsthaften Verbrechen“ wie Rassendiskriminierung oder Apartheid nötig, nicht jedoch bei der Diskriminierung von Frauen.

Dass sich diese Einstellung nun gewandelt hat, ist ausdrücklich zu begrüßen.

Das Zusatzprotokoll wurde bisher von 62 Staaten unterzeichnet und von 13 Staaten, darunter Frankreich, Österreich und Italien, ratifiziert (Stand: 18.12.2000).

Karola Wolprecht, Berlin.

Quelle: <http://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/protocol/index.html>

Deutsche können künftig ins Ausland ausgeliefert werden

Zwei Jahre ist es her, seit sich eine jahrzehntlang gehegte Idee in ein konkretes Vorhaben verwandelte: 1998 wurde im Rahmen einer internationalen Staatenkonferenz in Rom ein Statut für einen internationalen Strafgerichtshof verabschiedet.

Dieses Statut sieht die Errichtung eines internationalen Strafgerichtshofs (IStGH) als ständige Einrichtung vor. Seine Zuständigkeit ist auf vier besonders schwere Verbrechen beschränkt: Völkermord, Verbrechen gegen die Menschlichkeit, Kriegsverbrechen sowie das noch näher zu definierende Verbrechen der Aggression. Das IStGH-Statut verpflichtet die Mitgliedsstaaten eigene Staatsbürger auf Verlangen des Gerichtshof an diesen zu überstellen.

Eingerichtet werden kann der IStGH erst, sobald 60 Staaten den Vertrag ratifiziert haben, d.h. die Bestimmungen des Vertrages müssen von den nationalen Parlamenten umgesetzt werden.

Voraussetzung für die Zustimmung zum Ratifikationsgesetz in Deutschland war eine Änderung von Artikel 16 Absatz 2 Grundgesetz (GG), der bestimmte, daß kein Deutscher an einen ausländischen Staat ausgeliefert werden darf. Die neue Fassung des Art. 16 GG lockert nun das verfassungsrechtliche Verbot der Auslieferung Deutscher an das Ausland für zwei Fallgruppen: Zum einen wird die Überstellung Deutscher an internationale Gerichtshöfe möglich und damit die Voraussetzung für eine Ratifizierung des Statuts von Rom geschaffen. Andererseits ist eine Auslieferung deutscher Staatsangehöriger an die Mitgliedsstaaten der Europäischen Union erlaubt, wodurch dem Ziel der europäischen Integration Rechnung getragen werden soll. Nach der Grundgesetzänderung werden in diesen Bereichen Überstellungen erfolgen können, jedoch nur soweit rechtsstaatliche Grundsätze gewahrt sind. Im Anschluß an die Änderung von Art. 16 GG verabschiedeten Bundestag und Bundesrat das Ratifikationsgesetz für den IStGH.

Die Ratifizierung des IStGH Statuts wurde sowohl von Vertretern aller politischen Parteien als auch von Nichtregierungsorganisationen allgemein begrüßt.

Die Einrichtung des IStGH ist notwendiger Schritt zur effektiven Verfolgung schlimmster Verbrechen gegen die Menschheit und stellt eine Aufwertung des Völkerrechts dar. Nachdem Deutschland bei den Verhandlungen im Jahr 1998 Vorreiter war, wurde nun endlich durch die Änderung des Art. 16 GG die Voraussetzung für eine zukünftige Zusammenarbeit mit dem IStGH geschaffen und damit die Ernsthaftigkeit dieses Anliegens unterstrichen.

Bisher haben 118 Regierungen das Statut unterschrieben, aber erst 25 Parlamente haben es ratifiziert. Die USA, Rußland und auch China gehören zu den Staaten, die die Unterschrift

bisher verweigerten.(Stand Dezember 2000) Dennoch wird damit gerechnet, dass in den kommenden fünf bis sechs Jahren genügend Staaten das Statut ratifizieren werden und der Gerichtshof dann seine Arbeit aufnehmen können wird.

Karin Günther, Göttingen.

Quelle: <http://www.iccnw.org>; <http://www.un.org/law/icc>.

Quasi-staatliche Verfolgung anerkannt

Das Bundesverwaltungsgericht (BVerwG) muß seine Rechtsprechung zur Anerkennung von Bürgerkriegsflüchtlingen ändern. Das hat das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) ihm in seiner Entscheidung vom 10. August 2000 aufgegeben. Bis dahin hatten afghanische Flüchtlinge, die vor den fundamentalistischen Taliban geflohen waren, kaum Chancen, in Deutschland Asyl zu bekommen.

Die staatsähnlichen Machtbereiche, die sich in Afghanistan nach dem Abzug der sowjetischen Besatzungstruppen und dem Sturz des kommunistischen Nadschibullah-Regimes herausgebildet hätten, seien, so das BVerwG, nicht zu politischer Verfolgung im Sinne des Asylrechts fähig. „Solange in einem andauernden Bürgerkrieg die verfeindeten Machthaber um die Eroberung des ganzen Landes mit militärischen Mitteln kämpfen und der Untergang eines jeden der bestehenden Herrschaftsbereiche möglich erscheint, fehlt es an der für staatsähnliche Organisationen geforderten Stabilität und Dauerhaftigkeit der Ausübung von Gebietsgewalt.“ Bürgerkriegsflüchtlinge aus Afghanistan könnten daher in der Regel nicht als Asylberechtigte anerkannt werden.

Nach Ansicht des BVerfG hat es jedoch damit die Anforderungen an das Vorliegen politischer Verfolgung im Sinne von Art. 16a I GG überspannt. „Maßgeblich für die Bewertung einer Maßnahme als politische Verfolgung ist, daß der Schutzsuchende einerseits in ein Herrschaftsgefüge eingebunden ist, welches den ihm Unterworfenen in der Regel Schutz gewährt, andererseits aber wegen asylrelevanter Merkmale von diesem Schutz ausgenommen und durch gezielt zugefügte Rechtsverletzungen aus der konkreten Gemeinschaft ausgeschlossen wird, was ihn in eine ausweglose Lage bringt, aus der er sich nur durch die Flucht entziehen kann.“ Die Frage, ob in einer Bürgerkriegssituation nach dem Fortfall der bisherigen Staatsgewalt von einer Bürgerkriegspartei politische Verfolgung ausgehen könne, beurteile sich vor allem danach, ob diese zumindest in einem „Kernterritorium“ ein solches Herrschaftsgefüge tatsächlich errichtet habe. Unter Beachtung dieses Maßstabes wird nun das BVerwG die Asylbegehren der afghanischen Beschwerdeführer überprüfen müssen. Und nach Meinung des BVerfG stehen ihre Chancen dabei gar nicht so schlecht.

Grund zum Feiern ist die Entscheidung des BVerfG allerdings nicht. Im Gegenteil. Sie war längst überfällig. Die restriktive Linie, die das BVerwG in Fällen nichtstaatlicher Verfolgung vertritt, ist einzigartig in der Europäischen Union. Amnesty international, Pro Asyl und eine Reihe anderer Flüchtlingsberatungsstellen fordern daher schon seit langem, daß endlich auch in der Bundesrepublik die Verfolgung durch nichtstaatliche Täter als Fluchtgrund anerkannt wird.

Constanze Oehlich, Berlin.

Quellen:

BVerfG NVwZ 2000, S. 1166.

BVerwG NVwZ1998, S. 750.

amnesty international (Hrsg.), Memorandum zum Schutz der Flüchtlinge, in: Asyl-Info 11/2000, S. 4.



Anzeigeverhalten bei der Polizei

Bürger- und Menschenrechte gelten bei der Polizei im Rahmen der Umsetzung ihres staatlichen Gewaltmonopols oft als Hemmschuh der erstrebten Effektivität. Zu diesem Ergebnis kam unlängst eine Umfrage des Instituts für Friedens- und Konfliktforschung der Universität Bielefeld. Ungeachtet der Tatsache, daß regelmäßig Straftaten im Dienst festgestellt werden, belegt die Studie, daß man bei der Polizei den Kollegen faktisch nicht als Straftäter wahrnimmt. Dem steht gegenüber, daß auch Polizisten von dem Legalitätsprinzip umfaßt sind. Dementsprechend gilt auch für sie der Grundsatz, daß beim Anfangsverdacht einer Straftat zu ermitteln ist. Doch diese theoretische Möglichkeit interner Kontrolle existiert de facto nicht. Im Rahmen von internen wie externen Überprüfungen potentiellen Fehlverhaltens von PolizeibeamtInnen stehen Ermittler häufig vor einer Mauer des Schweigens. Ursachen hierfür sind vor allem Gruppendruck, Kameraderie und das „Nestbeschmutzer-Syndrom“, die sich wiederum durch innerpolizeiliche Abhängigkeiten und tradierte monokratische Befehlsstrukturen bis zum jeweiligen Minister erklären lassen. Aber auch das Beamtenrecht, daß Beschwerden nur über den Vorgesetzten zuläßt, verhindert Aufklärung, da viele PolizistInnen eine Chance der Beförderung nicht um der Rechtmäßigkeit willen in Kauf nehmen. Ein weiteres Defizit liegt darüberhinaus in dem Fehlen gesetzlicher Qualitätsanforderungen an Behördenleiter.

Ferner sind die Möglichkeiten externer Kontrolle sind äußerst gering. In der Regel bleibt dem potentiell betroffenen Bürger kaum ein Weg, sich gegen polizeiliche Übergriffe zur Wehr zu setzen. So ist ihm der Zugang zu den Strafgerichten durch das dazwischengeschobenene Anklagemonopol der Staatsanwaltschaft erschwert. Stellt diese Verfahren gegen PolizeibeamtInnen ein, haben BürgerInnen wenig Möglichkeit, ein Klageerzwingungsverfahren durchzusetzen. Polizeiliche Eingriffsmaßnahmen (z.B. Durchsuchungen) werden überwiegend im Rahmen des Rechtsinstitutes der „Gefahr im Verzug“ ohne vorherige richterliche Entscheidung durchgeführt. Nach Abschluß dieser Maßnahmen ist nur unter erschwerten Bedingungen verwaltungsgerichtlicher Rechtsschutz (Fortsetzungsfeststellungsklage) zu erlangen. Noch schwieriger ist es nach abgeschlossenen Grundrechtseingriffen der Polizei, die ordentlichen Gerichte (§ 23 EGGVG) zur Überprüfung anzurufen.

Einen Ansatz zur Lösung der internen Problematik sehen Fachleute in der Einrichtung von Polizeibeauftragten. Sie hätten ein jederzeitiges Zutrittsrecht zu allen Polizeidienststellen mit Publikumsverkehr, ein Auskunfts- und Hospitationsrecht bei allen polizeilichen Einsatzmaßnahmen und ein umfassendes Recht auf Auskunftserteilung und Akteneinsicht gegenüber den Polizeibehörden. Sie übernähmen so die Funktion eines Ansprechpartners für BeamtInnen und Bürgerinnen. Darüberhinaus werden personelle Rotationen zur Vermeidung von polizeilichen Subkulturen, sowie eine Novellierung der für Selbstreinigungsprozesse kontraproduktiven Straftatbestände „Körperverletzung im Amt“ und „Strafvereitelung im Amt“ als Unterlassungsdelikte befürwortet. Maßnahmen die angesichts der Komplexität der Problematik wohl tatsächlich nur der Ansatz einer Lösung sind.

Beatrice Kleinert, Göttingen.