

5. Staatenbericht der Bundesrepublik Deutschland nach Artikel 40 des Internationalen Pakts über bürgerliche und politische Rechte

A.	Vorbemerkungen.....	4
B.	Zu den abschließenden Bemerkungen des Menschenrechtsausschusses der Vereinten Nationen.....	8
C.	Zu den Entwicklungen im Hinblick auf die einzelnen Rechte	9
	Artikel 1	9
	Selbstbestimmungsrecht der Völker.....	9
	Artikel 2	9
	Innerstaatliche Durchsetzung paktgeschützter Rechte	9
	Artikel 3	11
	Gleichberechtigung von Frau und Mann.....	11
	1. Entwicklungen im Verfassungsrecht.....	11
	2. Gleichstellungspolitik.....	12
	3. Neuere Entwicklung im Arbeitsrecht	13
	a) Öffentlicher Dienst des Bundes.....	13
	b) Privatwirtschaft	14
	4. Internationale Aktivitäten.....	15
	Artikel 4 und 5	16
	Artikel 6	17
	Recht auf Leben	17
	1. Grundsätzliches	17
	2. Schutz des Lebens in der Rechtsordnung: zwei Beispiele.....	17
	a) Schusswaffengebrauch durch die Polizei	18
	b) Schutz vor Abschiebung, wenn das Leben bedroht ist.....	20
	3. Strafrechtliche Verfolgung der menschenrechtswidrigen Tötungshandlungen an der innerdeutschen Grenze	21
	4. Schutz des Lebens und völkerstrafrechtliche Entwicklungen	24
	a) Errichtung des Internationalen Strafgerichtshofes	24
	b) Zusammenarbeit mit den VN-Tribunalen	25
	c) Schaffung eines Völkerstrafgesetzbuches	26
	5. Verfolgung völkerstrafrechtlicher Delikte durch deutsche Strafverfolgungsbehörden	26
	6. Initiativen zur weltweiten Abschaffung der Todesstrafe.....	28
	Artikel 7	30
	Verbot der Folter und anderer Formen unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung; Medizinische Versuche.....	30
	1. Verbot der Folter und anderer unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung.....	30
	2. Medizinische Versuche	32
	3. Schutz von Personen in Pflegeheimen	34
	Artikel 8	36
	Verbot von Sklaverei und Zwangsarbeit.....	36
	1. Zwangsarbeit	36
	a) Allgemeines.....	36
	b) Entschädigung für NS-Zwangsarbeiter	37
	2. Menschenhandel.....	39
	Artikel 9	40
	Garantien bei Freiheitsentzug.....	40
	1. Grundsätzliches	40
	2. Untersuchungshaft.....	41
	3. Verfahren vor internationalen Gremien.....	43
	4. Unterbringung und Betreuung.....	44
	Artikel 10	47
	Schutzmaßnahmen für Personen, denen die Freiheit entzogen ist.....	47
	1. Kontrollmechanismen	47
	2. Resozialisierung im Strafvollzug	49
	a) Grundsätzliches	49
	b) Einzelheiten zu der Entwicklung im Berichtszeitraum	50
	3. Einzelhaft	51

Artikel 11	52
Verbot der Haft wegen Leistungsunfähigkeit.....	52
Artikel 12	54
Freizügigkeit und Reisefreiheit	54
1. Freizügigkeit	54
2. Ausreisefreiheit	55
Artikel 13	57
Ausweisungen	57
Artikel 14	60
Garantien im gerichtlichen Verfahren, insbesondere im Strafverfahren	60
1. Zugang zu Gericht	61
2. Öffentlichkeitsgrundsatz	61
3. Rechte im Strafverfahren.....	62
a) Recht auf ein faires Verfahren, Artikel 14 Abs. 1	62
b) Garantie des Fragerechts des Beschuldigten, Artikel 14 Abs. 3 lit. e)	64
c) Verfahren innerhalb angemessener Frist, Artikel 14 Abs. 4 lit. c)	66
d) Recht auf unentgeltliche Beiziehung eines Dolmetschers, Artikel 14 Abs. 3 lit. f)	67
e) Artikel 14 Abs. 6 – Wiederaufnahme des Verfahrens	67
Artikel 15	68
Nulla-poena-Grundsatz	68
Artikel 16	69
Anerkennung der Rechtsfähigkeit	69
Artikel 17	70
Schutz der Privatsphäre.....	70
1. Änderung von Artikel 13 Grundgesetz und § 100c Strafprozessordnung	70
2. Neue Rechtsprechung zum Strafverfahrensrecht	72
3. Datenschutz.....	73
a) Das neue Bundesdatenschutzgesetz 2001	73
b) Datentransfer in Drittstaaten	74
Artikel 18	75
Gewissens- und Religionsfreiheit.....	75
1. Rechtsprechung zur Gewissens- und Religionsfreiheit	75
2. Fortbildung von Richtern	76
Artikel 19	78
Meinungsfreiheit	78
Artikel 20	80
Verbot von Hetz- und Kriegspropaganda.....	80
Artikel 21	83
Versammlungsfreiheit	83
Artikel 22	85
Vereinigungs- und Koalitionsfreiheit.....	85
1. Vereinigungsfreiheit.....	85
a) Vereinigungsfreiheit und Parteien.....	85
b) Verbote extremistischer Vereinigungen	86
2. Gewerkschaftliche Vereinigungen	87
Artikel 23	89
Schutz von Ehe und Familie.....	89
1. Schutz von Ehe und Familie.....	89
2. Schutz der Kinder vor Gewalt	89
3. Getrenntleben/ Scheidung	90
4. Eheliches Güterrecht	92
5. Gleichberechtigung im Namensrecht	92
6. Schutz der Familie im Steuerrecht	93
Artikel 24	93
Kinderrechte.....	93
1. Das neue Kindschaftsrecht	94
2. Grundsatz der Nichtdiskriminierung.....	97
a) Ausländische Kinder	97
b) Besonderer Schutz für Mädchen	99
c) Gleichstellung nichtehelicher Kinder	100
Artikel 25	101
Staatsbürgerliche Rechte	101

1.	Maßnahmen des Bundes und der Länder im Hinblick auf die Einstellung in den öffentlichen Dienst	
	101	
a)	Angehörige von sogenannten Sekten und Psychogruppen.....	101
b)	Entlassung von Angehörigen des öffentlichen Dienstes der Deutschen Demokratischen Republik ..	103
2.	Zugang für EU-Ausländer zu öffentlichen Ämtern.....	106
3.	Ausländerwahlrecht.....	106
Artikel 26	.....	107
Schutz vor Diskriminierung	.....	107
1.	Initiativen gegen Fremdenfeindlichkeit.....	107
a)	Stärkung von Zivilgesellschaft und Zivilcourage.....	108
b)	Förderung der Integration.....	109
c)	Maßnahmen, die auf die fremdenfeindlich handelnden Personen und ihr Umfeld zielen	111
d)	Menschenrechtserziehung	112
(1)	Menschenrechtserziehung bei der Polizei	112
(2)	Menschenrechtserziehung bei der Bundeswehr.....	114
(3)	Menschenrechtserziehung für Schüler und junge Menschen	116
e)	Weitere Maßnahmen im Jugendbereich	123
2.	Zivilrechtliches Antidiskriminierungsgesetz.....	125
3.	Eingetragene Partnerschaft für gleichgeschlechtliche Paare	126
4.	Vorbehalt bei der Ratifikation des Fakultativprotokolls	127
Artikel 27	.....	127
Schutz von Minderheiten	.....	127
Abkürzungsverzeichnis	.....	132

5. Staatenbericht der Bundesrepublik Deutschland nach Artikel 40 des Internationalen Pakts über bürgerliche und politische Rechte

F:\abt_4\g4453\referat\Zivilpakt VN5. Staatenbericht\Entwurf\Arbeitsexemplar Stand 26_08_02 (Änderungen durchgeführt).doc

Berichtszeitraum September 1993 bis Juli 2002

A. Vorbemerkungen

- 1** Die deutsche Regierung legt dem Ausschuss für Menschenrechte ihren 5. Bericht nach Artikel 40 des Internationalen Pakts über bürgerliche und politische Rechte (nachfolgend „Pakt“) vor. Das vorliegende Dokument berichtet über einen Zeitraum, in dem die Kontinuität der internationalen Zusammenarbeit im Bereich der Menschenrechte durch eine Vielzahl von Jahrestagen illustriert wird: 1998 jährte sich die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte zum 50. Mal. Im November 2000 blickte Europa auf ein halbes Jahrhundert zurück, in dem die Europäische Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten wesentliche Impulse für die Menschenrechtsentwicklung in Europa und über Europa hinaus gesetzt hat.
- 2** Auch die Bundesverfassung, nämlich das Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, das wesentliche Menschenrechte in den Grundrechtskatalog aufgenommen hat, gilt inzwischen seit 1949, also seit mehr als fünf Jahrzehnten. Im Jahr 2001 jährte sich der Beginn der Arbeit des Bundesverfassungsgerichts zum 50. Mal. Das Gericht hat durch seine Rechtsprechung zu den Grund- und Menschenrechten wesentlich dazu beigetragen, dass die Menschenrechte in der Bundesrepublik Deutschland praktiziertes und lebendiges Recht wurden. Nicht selten stützte es sich dabei explizit auf die Bestimmungen des Pakts.
- 3** Der 5. Staatenbericht – auch dies ein kleines Jubiläum – zeigt, dass die Bundesrepublik Deutschland ein verlässlicher Teil und Faktor der weltweiten und regionalen Zusammenarbeit der Völkergemeinschaft auch und gerade auf dem Gebiet der Menschenrechte ist. Die Grund- und Menschenrechte sind die Basis der deutschen staatlichen Ordnung. Die Verpflichtung auf den Schutz der Würde des Einzelnen sowie auf die unverletzlichen und unveräußerlichen Menschenrechte steht an der Spitze der deutschen Verfassung. Artikel 1 Abs. 1 Grundgesetz lautet:

„Die Würde des Menschen ist unantastbar. Sie zu achten und zu schützen ist Verpflichtung aller staatlichen Gewalt.“

Dieser Grundsatz knüpft an Artikel 1 der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte von 1948 an. In Artikel 1 Abs. 2 Grundgesetz „bekennt sich das deutsche Volk zu den unverletzlichen und unveräußerlichen Menschenrechten als Grundlage jeder menschlichen Gemeinschaft, des Friedens und der Gerechtigkeit in der Welt“.

- 4** Die Bundesrepublik Deutschland kann inzwischen auf mehr als zehn Jahre Menschenrechtsentwicklung im geeinten Deutschland zurückblicken. Es war nicht zuletzt der Ruf nach den Menschenrechten und die Berufung auf die Bestimmungen des Pakts, die die Bürger der Deutschen Demokratischen Republik in ihrem Streben nach Freiheit, Menschenrechten und der Vollendung der Einheit Deutschlands bestärkten. Inzwischen gilt ein einheitlicher Standard des Menschenrechtsschutzes für ganz Deutschland. Der 4. Staatenbericht der Bundesrepublik Deutschland hat ausführlich über diese Entwicklung berichtet. Das vergangene Jahrzehnt wurde auch dazu genutzt, die sogenannte „DDR-Regierungskriminalität“ aufzuarbeiten. Gerade die strafrechtliche Verfolgung von Menschenrechtsverletzungen der Deutschen Demokratischen Republik war dabei in ganz besonderem Maße auf die Vorarbeiten angewiesen, die im Rahmen des Pakts geleistet worden sind (vgl. dazu unten die Ausführungen zu Artikel 6, Rdnrn. 63 ff.).
- 5** In jüngster Zeit hat die Bundesrepublik Deutschland neue Akzente gesetzt. Die Bundesregierung hat in ihrer Koalitionsvereinbarung vom Herbst 1998 die Menschenrechtspolitik zu einem Schwerpunkt ihrer Arbeit gemacht. Menschenrechtspolitik wird dabei als Querschnittsaufgabe verstanden. Alle Bereiche staatlichen Handelns – im Inneren wie im Äußeren – sollen dabei das Ziel berücksichtigen, die Menschenrechte zu schützen und zu fördern, wie es die Verfassung der Bundesrepublik Deutschland gebietet.
- 6** Effektive Menschenrechtspolitik fängt zu Hause an. Die Bundesrepublik Deutschland hat deshalb die innerstaatlichen Instrumente zum Schutz und zur Förderung der Menschenrechte verbessert. Mit Beginn der 14. Legislaturperiode (1998) hat der Deutsche Bundestag einen eigenständigen Ausschuss für Menschenrechte eingerichtet, während zuvor nur ein Unterausschuss des Auswärtigen Ausschusses mit diesen Fragen beschäftigt war. Der Menschenrechtsausschuss beschäftigt sich ebenso

mit der Menschenrechtslage innerhalb der Bundesrepublik wie mit Menschenrechtsfragen, die das Ausland betreffen.

- 7** Die Bundesregierung legt alle zwei Jahre dem Deutschen Bundestag einen Menschenrechtsbericht vor und arbeitet auch sonst in Menschenrechtsfragen soweit wie möglich mit dem Deutschen Bundestag zusammen. Der 6. Bericht der Bundesregierung über ihre Menschenrechtspolitik in den auswärtigen Beziehungen und in anderen Politikbereichen wurde im Juni 2002 vorgelegt; er geht stärker als die früheren Berichte auf die Menschenrechtslage in der Bundesrepublik ein.
- 8** Neben dem Beauftragten für Menschenrechtsfragen im Bundesministerium der Justiz, dessen Amt 1970 eingerichtet wurde, hat die Bundesregierung im November 1998 das Amt eines Beauftragten für Menschenrechte und Humanitäre Hilfe im Auswärtigen Amt geschaffen. Beide Beauftragte sehen es – ebenso wie alle anderen Einrichtungen der Bundesregierung – auch als ihre Aufgabe an, die Zusammenarbeit mit den Nicht-Regierungs-Organisationen zu vertiefen und zu verbessern.
- 9** Wichtiger Meilenstein der Menschenrechtsarbeit in der Bundesrepublik Deutschland ist das neue nationale Menschenrechtsinstitut, eine unabhängige Einrichtung, die entsprechend den Pariser Grundsätzen (UN Doc A/52/469/Add.1) ausgestaltet ist. Seine Einrichtung wurde durch einen Beschluss des Deutschen Bundestages und die Sicherstellung einer finanziellen Grundausstattung durch die Bundesrepublik Deutschland vorbereitet. Das Institut wurde am 8. März 2001 gegründet. Seine Organe haben sich inzwischen konstituiert und ihre Arbeit aufgenommen.
- 10** Das Menschenrechtsinstitut soll als zentrale Anlaufstelle Informations- und Dokumentationsarbeit im Menschenrechtsbereich leisten. Es soll sich in der menschenrechtsbezogenen Bildungsarbeit und der anwendungsorientierten Forschung engagieren. Das Institut wird auch die Politik und Nicht-Regierungs-Organisationen beraten. Schließlich wird das Institut den Dialog und die Zusammenarbeit zwischen staatlichen und nichtstaatlichen Institutionen und Organisationen fördern. Das Institut ist eine unabhängige Einrichtung der Zivilgesellschaft. Regierungsvertreter haben in den Gremien des Instituts kein Stimmrecht.
- 11** Ein weiterer wichtiger Schwerpunkt der Menschenrechtsarbeit in der Bundesrepublik Deutschland ist das entschlossene Vorgehen gegen rechtsradikale, fremdenfeindliche und antisemitische Gewalt. Am 23. Mai 2000 wurde in Berlin das „Bündnis für Demokratie und Toleranz“ gegründet. Dem Bündnis gehören mehr als 900 Gruppen

und Einzelpersonen an. Es repräsentiert somit die wesentlichen Kräfte der deutschen Gesellschaft. Maßgeblich gestaltet wird seine Arbeit von einem 20köpfigen Beirat, dem Vertreter aus Regierung und Parlament, die Ausländerbeauftragten des Bundes und des Berliner Senats, Repräsentanten aus Wirtschaft, Gewerkschaften, Wissenschaft, jüdischer Gemeinde und sozialen Organisationen angehören. Das Bündnis koordiniert und unterstützt Projekte und Vorhaben im Kampf gegen Fremdenfeindlichkeit.

Die Bundesregierung hat weitere Initiativen ins Leben gerufen, um den Rechtsextremismus effektiv zu bekämpfen. Auf sie wird der Bericht im einzelnen eingehen (vgl. die Ausführungen zu Artikel 26 des Pakts, Rdnrn. 326 ff.). Die Bundesrepublik stellt sich damit der Aufgabe, jede Form der Diskriminierung und Fremdenfeindlichkeit im eigenen Land zu verhindern.

- 12** Neben dem Engagement im eigenen Land arbeitet die Bundesrepublik Deutschland auf regionaler wie auch internationaler Ebene an der Weiterentwicklung des Menschenrechtssystems mit. Auf europäischer Ebene zählen dazu vielfältige Initiativen im Rahmen der Europäischen Union und des Europarates. Besondere Bedeutung hat dabei die Europäische Grundrechtecharta, die beim EU-Gipfel in Nizza im Dezember 2000 proklamiert wurde. Die Bundesrepublik Deutschland hat die Ausarbeitung dieses Dokuments intensiv unterstützt. Der frühere Präsident der Bundesrepublik Deutschland und frühere Präsident des Bundesverfassungsgerichts Professor Dr. Roman Herzog war Vorsitzender des Konvents, der den Text ausgearbeitet hat. Im Rahmen des Europarates legt die Bundesregierung besonderen Wert auf die gute Zusammenarbeit mit dem Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte und die Beachtung und Weiterentwicklung der Europäischen Menschenrechtskonvention (beispielsweise durch die ausnahmslose Abschaffung der Todesstrafe, s. unten Rdnr. 89 ff.).
- 13** Die Bundesrepublik Deutschland hat neue Impulse auch in der Fortentwicklung der internationalen Menschenrechtsregime gesetzt. Sie hat inzwischen den Vorbehalt, den sie zu Artikel 7 Abs. 2 der Europäischen Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten erklärt hatte, zurückgenommen. Im Sommer 2001 hat die Bundesrepublik gegenüber den Vereinten Nationen erklärt, sich dem Individualbeschwerdeverfahren nach Artikel 14 des Übereinkommens der Vereinten Nationen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung vom 7. März 1966 zu unterwerfen; ebenfalls im Jahr 2001 hat sie Erklärungen gemäß Artikel 21 und Artikel 22 des Übereinkommens der Vereinten Nationen gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe zur Anerkennung der Individual- und Staatenbeschwerde abgegeben. Sie hat sich

außerdem dem Verfahren nach Artikel 41 des Pakts (Staatenbeschwerde) zum ersten Mal unbefristet unterworfen. Mit der Ratifizierung des Zusatzprotokolls zum Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau (CEDAW) am 15. Januar 2002 wurde auch hier das Individualbeschwerdeverfahren und ein Untersuchungsverfahren anerkannt.

- 14** Im Lichte dieser Entwicklungen bekräftigt die Bundesrepublik Deutschland ihren Willen, auf nationaler, regionaler wie internationaler Ebene mit staatlichen, zwischenstaatlichen und nichtstaatlichen Organisationen zusammenzuarbeiten, um den effektiven Schutz und die Förderung der Menschenrechte zu unterstützen. Der 5. Staatenbericht soll Baustein dieses gemeinsamen globalen Projektes sein.

B. Zu den abschließenden Bemerkungen des Menschenrechtsausschusses der Vereinten Nationen

- 15** Nach der Beratung des 4. Staatenberichts (CCPR/C/84/Add. 5) am 4. und 5. November (CCPR/C/SR. 1551 – 1553) hat der Menschenrechtsausschuss der Vereinten Nationen am 7. November 1996 seine Eindrücke in abschließenden Bemerkungen (Concluding Observations) zusammengefasst (CCPR/C/79/Add. 73 vom 8. November 1996). Diese Bemerkungen sind von der Bundesrepublik Deutschland mit großem Interesse aufgenommen und – soweit sie Kritik ausdrückten – sorgfältig geprüft und erwogen worden. Sämtliche kritischen Bemerkungen werden in dem nachfolgenden Bericht im Sachzusammenhang erörtert; es wird dazu auf die folgenden Randnummern hingewiesen: Rdnr. 151 zu Anmerkung 11; Rdnrn. 326 bis 366 - zur Menschenrechtserziehung 340 ff. - zu Anmerkung 12; Rdnrn. 373 ff. zu Anmerkung 13; Rdnrn. 371 f. zu Anmerkung 14; Rdnrn. 157 ff. zu Anmerkung 15; Rdnrn. 308 bis 314 sowie 232 bis 236 zu Anmerkung 16; Rdnrn. 307 bis 308 und 314 ff. zu Anmerkung 17; Rdnrn. 263, 266 bis 268 zu Anmerkung 18; Rdnrn. 264 und 284 ff. zu Anmerkung 19.

C. Zu den Entwicklungen im Hinblick auf die einzelnen Rechte

Artikel 1

Selbstbestimmungsrecht der Völker

- 16** Die Bundesrepublik Deutschland weist dem Selbstbestimmungsrecht der Völker große Bedeutung zu. In den früheren Berichten ist dies unterstrichen worden (vgl. den 3. Bericht – CCPR/C/52/Add.3, Rdnrn. 47 - 52 – und den 4. Bericht – CCPR/C/84/Add.5 Rdnrn. 12 und 13). Darauf nimmt die deutsche Regierung Bezug.

Artikel 2

Innerstaatliche Durchsetzung paktgeschützter Rechte

- 17** Die Bundesrepublik Deutschland stellt sicher, dass innerhalb ihrer Herrschaftsgewalt die Rechte aus dem Pakt ohne Diskriminierung jeglicher Art gewährleistet werden. Der Pakt ist in der Bundesrepublik unmittelbar geltendes Recht. Er ist – wie jeder Gesetzestext – im Bundesgesetzblatt veröffentlicht worden (Bundesgesetzblatt 1973 Teil II Seite 1553). Der genaue Wortlaut der Paktrechte ist somit jedermann zugänglich. Der Pakt ist zudem in Gesetzessammlungen, die private Verlage herausgeben, enthalten. Die Bundesregierung hat zur Information der Bevölkerung darüber hinaus Broschüren herausgegeben, die den Text des Pakts enthalten. Die Bundeszentrale für politische Bildung in Bonn gibt eine Publikation mit dem Titel „Menschenrechte“ heraus, die alle wesentlichen Dokumente und Deklarationen zum Internationalen Menschenrechtsschutz enthält. Darin sind der Pakt sowie seine zwei Fakultativprotokolle abgedruckt. Diese Sammlung wird an Bürger gegen eine geringe Kostenbeteiligung abgegeben. Außerdem sind die wichtigsten Dokumente zum Menschenrechtsschutz im Internet abrufbar unter <http://www.auswaertiges-amt.de>.
- 18** Alle staatlichen Organe sind an die Paktrechte gebunden. Unabhängige Richter wachen in der Bundesrepublik darüber, dass die Menschenrechte geachtet werden. Nach Artikel 19 Abs. 4 Grundgesetz steht jedem, der durch die öffentliche Gewalt in seinen Rechten verletzt wird, der Rechtsweg zu den Gerichten offen. Das deutsche Rechtssystem hat in allen seinen Zweigen diesen Grundsatz umgesetzt. Alle Menschen, die in der Bundesrepublik Deutschland leben, haben somit die Möglichkeit, eine Verletzung der Paktrechte vor den unabhängigen Gerichten zu rügen. Daneben

steht es jedem offen, Petitionen und Eingaben zu formulieren, die er an die Behörden und auch an die Parlamente des Bundes und der Länder richten kann (s. Artikel 17 Grundgesetz). Als besonderer Rechtsbehelf steht – nach Erschöpfung des Rechtswegs – jedem auch der Weg vor das Bundesverfassungsgericht offen, das prüft, ob ein Organ staatlicher Gewalt Grund- und Menschenrechte verletzt hat.

- 19** Die Bundesrepublik Deutschland hat darüber hinaus gesichert, dass alle Personen, die ihrer Herrschaftsgewalt unterworfen sind, sich an internationale Gremien wenden können, um sicherzustellen, dass ihnen gegenüber die Menschenrechte gewahrt werden. Deutschland hat das Fakultativprotokoll zum Pakt gezeichnet. Im Berichtszeitraum sind sieben Beschwerden beim Menschenrechtsausschuss auf Grund des Fakultativprotokolls eingereicht worden. Fünf dieser Beschwerden sind für nicht zulässig erachtet worden (Beschwerde K.V. und C.V., Aktenzeichen 568/1993; Beschwerde Maloney, Aktenzeichen 755/1997, Beschwerde Rogl, Aktenzeichen 808/1998; Beschwerde Kehler, Aktenzeichen 834/1998, Beschwerde Nerenberg, Aktenzeichen 931/2001). Zwei weitere Beschwerde sind noch anhängig (Beschwerde Baumgarten, Aktenzeichen 960/2000; Beschwerde Lavelle, Aktenzeichen 1003/2001).
- 20** Wichtiges Instrument des Menschenrechtsschutzes ist außerdem die Individualbeschwerde vor dem Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte, die erhoben werden kann, wenn eine Person die Verletzung eines Rechts aus der Europäischen Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten (EMRK) rügt. Die Rechte aus der EMRK stimmen in wesentlichen Teilen mit den Rechten aus dem Pakt überein.
- 21** Die Bundesrepublik Deutschland hat sich zusätzlich dem Individualbeschwerdeverfahren nach dem Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form der Rassendiskriminierung, nach dem Übereinkommen gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe und nach dem Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau unterworfen (s. dazu auch unten Rdnr. 41). Das CEDAW-Fakultativprotokoll wurde am 15. Januar 2002 ratifiziert.
- 22** Stellen deutsche oder internationale Gerichte fest, dass die Bundesrepublik Deutschland Menschenrechte verletzt hat, leistet die Bundesrepublik Deutschland dem Richterspruch Folge. Eine Empfehlung oder Stellungnahme eines für die genannten Verfahren nach dem VN-Menschenrechtspakten zuständigen Ausschusses zulasten

der Bundesrepublik Deutschland hat es noch nicht gegeben. Die Bundesrepublik ist jedoch entschlossen, allen ihren völkerrechtlichen Verpflichtungen Folge zu leisten.

- 23** Über die Struktur und Ausgestaltung des Rechtssystems der Bundesrepublik Deutschland informiert der Kernbericht (HRI/CORE/1/Add. 65, Rdnrn. 58 – 61; in der gleichzeitig mit diesem Bericht den VN überreichten Neufassung s. Rdnrn. 62 - 65) .
- 24** Zusätzliche Informationen zu Artikel 2 finden sich in dem 1. und 2. Staatenbericht (CCPR/C/1/Add.18, S. 7 und CCPR/C/28/Add. 6, Rdnrn. 17-20). (Additional information was provided in the initial and second periodic reports (CCPR/C/1/Add.18, p. 7 and CCPR/C/28/Add. 6, paras. 17-20) concerning article 2 of the Covenant.) Auch der Kernbericht der Bundesrepublik Deutschland (HRI/CORE/1/Add. 75, Rdnrn. 73 ff.; in der gleichzeitig mit diesem Bericht den VN überreichten Neufassung s. Rdnrn. 80 ff.) enthält unter III. A. eine Darstellung zur Umsetzung der Menschenrechte in Deutschland. Die Bundesrepublik Deutschland weist auf diese Informationen hin. (The German Government refers to this information.)

Artikel 3

Gleichberechtigung von Frau und Mann

- 25** Die Bundesregierung setzt sich entschieden für die Anerkennung von Frauenrechten als Menschenrechten ein. Der Schutz von Frauen vor Diskriminierung und Menschenrechtsverletzungen ist ein zentraler Bestandteil der Gleichstellungs- und Menschenrechtspolitik der Bundesregierung.

1. Entwicklungen im Verfassungsrecht

- 26** Im Berichtszeitraum gab es zwei Änderungen des Grundgesetzes, die die Gleichberechtigung von Mann und Frau betreffen.
- 27** Artikel 3 Abs. 2 Grundgesetz, der die Gleichberechtigung von Mann und Frau gewährleistet, ist durch Gesetz vom 27. Oktober 1994 (Bundesgesetzblatt Teil I S. 3146) um folgenden Satz ergänzt worden: „Der Staat fördert die tatsächliche Durchsetzung der Gleichberechtigung von Mann und Frau und wirkt auf die Beseitigung bestehender Nachteile hin“. Ziel dieser Änderung ist es, den Grundsatz der Gleichberechtigung auch in der Lebenswirklichkeit faktisch durchzusetzen. Artikel 3

Abs. 2 Satz 2 Grundgesetz normiert ein Staatsziel, das die staatlichen Organe dazu anhält, Maßnahmen zu ergreifen, um in allen Bereichen von Staat und Gesellschaft die tatsächliche Gleichberechtigung zu erreichen. Dabei geht es nicht nur darum, Rechtsnormen zu beseitigen, die Vor- oder Nachteile an die Geschlechtszugehörigkeit knüpfen, sondern insbesondere darum, die Lebensverhältnisse von Männern und Frauen auch real anzugleichen. Es handelt sich daher weniger um den Versuch, Rechtsprobleme zu lösen, als vielmehr darum, ein gesellschaftliches Problem anzugehen. Dabei wird durch die Formulierung als Staatsziel deutlich, dass kein Individualanspruch auf ein bestimmtes staatliches Handeln eingeräumt wird. Die neue Verfassungsbestimmung soll auf Bundes-, Landes- und kommunaler Ebene eine sachgerechte Förderungspolitik auf den Weg bringen, um tatsächliche Gleichberechtigung zwischen den Geschlechtern zu erreichen.

- 28** Durch das Gesetz vom 19. Dezember 2000 (Bundesgesetzblatt, Teil I, S. 1755) ist Artikel 12a Abs. 4 Satz 2 Grundgesetz neu gefasst worden. Damit ist Frauen der Zugang zu allen Laufbahnen der deutschen Streitkräfte eröffnet worden. Bisher durften Frauen nur im Sanitäts- und im Militärmusikdienst verwendet werden. Frauen können sich nunmehr auf freiwilliger Basis als Berufssoldat oder Soldat auf Zeit zum Dienst in den deutschen Streitkräften verpflichten oder auf Grund freiwilliger Verpflichtung zu einzelnen Dienstleistungen, etwa zu Übungen im Frieden und zu besonderen Auslandsverwendungen, herangezogen werden.

2. Gleichstellungspolitik

- 29** Mit dem im Juni 1999 von der Bundesregierung beschlossenen Programm „Frau und Beruf“ ist ein Bündel von Maßnahmen zur Verbesserung der für viele Frauen schwierigen Arbeitsmarktsituation umgesetzt worden. Das Programm folgt dem Grundsatz, Gleichstellungspolitik als Querschnittsaufgabe anzugehen, die sowohl die grundsätzliche Einbeziehung geschlechtsspezifischer Belange in alle Politikfelder (Gender Mainstreaming) als auch die gezielte Förderung von Frauen umfasst.
- 30** Schwerpunkte des Programms bilden die Verbesserung der Ausbildungs- und Berufschancen von Frauen, insbesondere auch in den zukunftsorientierten Berufen der Informationsgesellschaft und in Forschung und Lehre, der Abbau von Einkommens- und Lohndiskriminierungen und von Benachteiligungen für Existenzgründerinnen sowie die Förderung der Vereinbarkeit von Familien- und Erwerbsarbeit. In diesem

Zusammenhang hat die Bundesregierung die gesetzlichen Rahmenbedingungen mit der Neuregelung von Erziehungsgeld und Elternzeit von 2001 an verbessert.

- 31** Das durchgängige Leitprinzip des „Gender Mainstreaming“ ist in die Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien als Verpflichtung aller Ressorts aufgenommen worden, den Mainstreaming-Ansatz bei allen politischen, normgebenden und verwaltenden Maßnahmen der Bundesregierung zu beachten.

3. Neuere Entwicklung im Arbeitsrecht

a) *Öffentlicher Dienst des Bundes*

- 32** Durch das neue Bundesgleichstellungsgesetz für die Bundesverwaltung und die Gerichte des Bundes, das am 5. Dezember 2001 in Kraft getreten ist (Bundesgesetzblatt Teil I S. 3234), wird der Gleichstellung für die Beschäftigten des öffentlichen Dienstes des Bundes mehr Nachdruck verliehen. Es löst das seit 1994 geltende Frauenförderungsgesetz des Bundes ab, das nicht die erhofften Wirkungen erzielt hat, weil es zu unverbindlich ausgestaltet war. Das neue Bundesgleichstellungsgesetz soll die tatsächliche Gleichstellung von Frauen und Männern im öffentlichen Dienst des Bundes entscheidend voranbringen. Dieses entspricht dem Verfassungsauftrag des Grundgesetzes (Artikel 3 Abs. 2 Satz 2 Grundgesetz), den Vorgaben des EG-Vertrages (Artikel 2, Artikel 3 Abs. 2, Artikel 141 Abs. 4 EG-Vertrag) sowie völkerrechtlichen Verpflichtungen (Artikel 11 CEDAW). Mit diesem Gesetz kommt der Staat als Arbeitgeber seiner Vorbildfunktion in Sachen Gleichstellung nach.
- 33** Die notwendigen Verbesserungen und Konkretisierungen in diesem neuen Bundesgleichstellungsgesetz sehen unter anderem vor:
- Frauen mit gleicher Qualifikation werden im Falle ihrer Unterrepräsentanz im jeweiligen Bereich unter Einzelfallberücksichtigung bei Ausbildung, Einstellung, Anstellung und Beförderung bevorzugt berücksichtigt (sogenannte einzelfallbezogene Quote).
 - Die bisherigen Regelungen zur Vereinbarkeit von Familie und Erwerbstätigkeit für Frauen und Männer werden verbessert.
 - Die Gleichstellungspläne werden zu effektiven Instrumenten einer modernen Personalplanung und -entwicklung ausgebaut.
 - Die Rechte und Pflichten der Gleichstellungsbeauftragten in den Behörden des Bundes werden konkretisiert und verstärkt, ihr Aufgabenbereich wird erweitert.

- Das internationale gleichstellungspolitische Instrument des Gender Mainstreaming, d.h. die grundsätzliche Einbeziehung geschlechtsspezifischer Belange in alle Politikfelder, wird als durchgängiges Leitprinzip im Bundesdienst gesetzlich verankert.
- Alle Rechtsvorschriften des Bundes und auch der dienstliche Schriftverkehr werden künftig in einer geschlechtergerechten Sprache gefasst und geltendes Recht soll sprachlich überarbeitet werden, sofern es durch maskuline Personenbezeichnungen geprägt ist.

b) Privatwirtschaft

- 34** Mit der Vereinbarung zur Förderung der Chancengleichheit in der Privatwirtschaft haben die Bundesregierung und die Spitzenverbände der deutschen Wirtschaft am 2. Juli 2001 einen wichtigen Schritt zur Gleichstellung von Frauen und Männern in der Wirtschaft vollzogen. Die Spitzenverbände der deutschen Wirtschaft haben sich erstmals zu einer aktiven Gleichstellungspolitik verpflichtet.
- 35** Die Vereinbarung sieht unter anderem als mögliche betriebliche Maßnahme vor:
- Chancengleichheit und Familienfreundlichkeit als Unternehmensphilosophie zu verankern
 - Erhöhung des Anteils von Frauen in Führungspositionen
 - Angebote bereitzustellen, um mehr junge Frauen für zukunftsorientierte Ausbildungen und Studiengänge zu gewinnen
 - Verbesserung der Vereinbarkeit von Familie und Beruf für Mütter und Väter
 - Verbindliche Zielsetzungen zur Verwirklichung der Chancengleichheit und Familienfreundlichkeit in den Betrieben zu formulieren und entsprechend zu dokumentieren; die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in den Betrieben sind daran zu beteiligen.
- 36** Dieses moderne Konzept zur Gleichstellung von Frauen und Männern in der Privatwirtschaft setzt auf die Eigeninitiative der Unternehmen. Die Umsetzung wird begleitet durch eine hochrangige aus Politik und Unternehmen besetzte Gruppe. Eine erste Erfolgskontrolle erfolgt im Jahre 2003; danach wird im Zwei-Jahres-Abstand Bilanz gezogen. Zunächst erstellt die genannte Gruppe eine Bestandsanalyse.
- 37** Das am 28. Juli 2002 in Kraft getretene Gesetz zur Reform des Betriebsverfassungsgesetzes enthält eine Vielzahl von Vorschriften, die das Gender-Mainstreaming-Prinzip aufgreifen und damit einen wesentlichen Beitrag zur Verwirklichung der Gleichstellung von Frauen und Männern sowie zur Vereinbarkeit

von Familie und Erwerbstätigkeit leisten. Wesentliche Elemente sind die Stärkung der Repräsentanz der Frauen im Betriebsrat, die Beseitigung bestehender Nachteile insbesondere für teilzeitbeschäftigte, oftmals weibliche Betriebsratsmitglieder bei der Betriebsratsarbeit und bei der Teilnahme an Schulungsveranstaltungen außerhalb ihrer persönlichen Arbeitszeit sowie die Erweiterung der Aufgaben und Rechte des Betriebsrats zur Förderung der Chancengleichheit von Frauen und Männern. Dazu gehört u.a. das Recht, Frauenförderpläne vorzuschlagen und diese zum Gegenstand der Personalplanung zu machen, sowie die Aufgabe des Betriebsrats, die Vereinbarkeit von Familie und Erwerbstätigkeit zu fördern. Der Arbeitgeber hat seinerseits bei der Personalplanung die Förderung und Durchsetzung der tatsächlichen Gleichstellung von Frauen und Männern zu berücksichtigen und seine Vorstellungen hierzu mit dem Betriebsrat zu beraten sowie in Betriebs- und Arbeitsversammlungen über den Stand der Gleichstellung von Frauen und Männern im Betrieb zu berichten.

- 38** Am 1. Januar 2001 ist das Gesetz über Teilzeitarbeit und befristete Arbeitsverträge in Kraft getreten. Die Teilzeitvorschriften des Gesetzes – insbesondere die Regelungen über den Teilzeitanspruch – sollen durch Ausweitung von Teilzeitarbeit einen effektiven Beitrag zur Beschäftigungssicherung und zum Beschäftigungsaufbau leisten. Die neuen Teilzeitregelungen haben jedoch nicht nur arbeitsmarktpolitische, sondern auch erhebliche familien- und gleichstellungspolitische Bedeutung. Die familienfreundliche Zielsetzung der Vorschriften ermöglicht es Frauen und Männern in gleicher Weise, Familie und Beruf besser in Einklang zu bringen und ihre individuellen Lebenspläne besser zu verwirklichen. Die Regelungen fördern damit die Chancengleichheit zwischen Frauen und Männern und die bessere Vereinbarkeit von Beruf und Familie.

4. Internationale Aktivitäten

- 39** Deutschland erstattete im Berichtszeitraum den 2., 3. und 4. Bericht gemäß Artikel 18 des Übereinkommens der Vereinten Nationen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau (CEDAW). Diese Berichte bauen auf dem Erstbericht von 1988 (CEDAW/C/5/Add. 59 vom 23. September 1988) und seiner Ergänzung von 1990 auf und beschreiben die weitere Entwicklung der Gleichstellung in Deutschland seit 1990.
- 40** Aus Anlass des zwanzigjährigen Jubiläums der Verabschiedung des CEDAW hat das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend am 25. und 26. November 1999 eine Tagung des MenschenRechtsZentrums der Universität

Potsdam und deren Dokumentation finanziell mitgefördert. Der Text des CEDAW sowie des Fakultativprotokolls in seiner vorläufigen amtlichen Übersetzung sind der interessierten deutschen Öffentlichkeit anlässlich dieses Jubiläums in Form einer Broschüre zugänglich gemacht worden.

- 41** Die Bundesregierung hat im Rahmen ihrer EU-Ratspräsidentschaft sowie ihres Vorsitzes in der Frauenrechtskommission Anfang 1999 aktiv an dem erfolgreichen Abschluss der Verhandlungen zu dem CEDAW-Fakultativprotokoll mitgewirkt, und am 10. Dezember 1999, als das Fakultativprotokoll zur Zeichnung aufgelegt wurde, sofort gezeichnet. Die Ratifizierung des Protokolls ist am 15. Januar 2002 erfolgt.
- 42** Des Weiteren hat die Bundesregierung den Vorbehalt zu Artikel 7 des CEDAW-Übereinkommens mit Wirkung ab dem 10. Dezember 2001 zurückgenommen und der Änderung des Artikels 20 Abs. 1 des CEDAW-Übereinkommens zugestimmt, mit der die zeitliche Beschränkung der jährlichen Tagungsdauer des CEDAW-Ausschusses auf zwei Wochen aufgehoben werden soll.
- 43** Die Bundesregierung hat den CEDAW-Ausschuss bei der Erarbeitung von nach dem Fakultativprotokoll erforderlichen Verfahrensregeln unterstützt. Auf ihre Einladung fand vom 27. bis 30. November 2000 in Berlin ein Expertinnen- und Expertenseminar unter Beteiligung der Ausschussmitglieder statt, auf dem diese Verfahrensregeln erarbeitet wurden.

Artikel 4 und 5

- 44** Die deutsche Situation im Anwendungsbereich dieser Artikel wurde im ersten und im zweiten Bericht erläutert (CCPR/C/1/Add. 18, Seite 7/8; CCRP/C/28/Add. 6, Rdnrn. 35-37). Dazu haben sich im Berichtszeitraum keine Neuerungen ergeben.

Artikel 6

Recht auf Leben

1. Grundsätzliches

- 45** Nach der verfassungsrechtlichen Ordnung der Bundesrepublik Deutschland stellt das menschliche Leben einen Höchstwert dar. Das Grundgesetz stimmt somit überein mit der Bewertung, die der Zivilpakt dem Schutz des Lebens beimisst (vgl. CCPR General Comment 14 vom 11. September 1984, Nr. 1).
- 46** Dem gemäß folgt aus Artikel 2 Abs. 1 Satz 1 i.V.m. Artikel 1 Abs. 1 Satz 2 Grundgesetz die umfassende, im Hinblick auf den Wert des Lebens besonderes ernst zu nehmende Pflicht des Staates, jedes menschliche Leben zu schützen und es vor rechtswidrigen Eingriffen von Seiten anderer zu bewahren (vgl. dazu die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts: Urteil vom 25. Februar 1975, Aktenzeichen 1 BvF 1, 2, 3, 4, 5, 6/74, veröffentlicht in der amtlichen Sammlung BVerfGE 39, S. 1 ff., 42; Beschluss vom 1. August 1978, Aktenzeichen 2 BvR 1013, 1019, 1034/77, BVerfGE 49, S. 24 ff., 53; Urteil vom 28. Mai 1993, Aktenzeichen 2 BvF 2/90 und 4, 5/92, BVerfGE 88, S. 203 ff., 251).
- 47** Dieser verfassungsrechtliche Schutzauftrag strahlt auf die gesamte Rechtsordnung aus. Seinen unmittelbaren Ausdruck findet er in den strafrechtlichen Vorschriften, die das Tötungsverbot normieren und das Leben gegen rechtswidrige Angriffe Dritter schützen (§§ 211, 212 Strafgesetzbuch). Der Grundsatz prägt darüber hinaus die Rechts- und Sozialordnung der Bundesrepublik Deutschland in vielfältiger Weise.
- 48** Das Grundgesetz bestimmt in Artikel 102, dass in Deutschland die Todesstrafe abgeschafft ist. Dieses Verbot gilt seit Gründung der Bundesrepublik Deutschland im Jahre 1949.

2. Schutz des Lebens in der Rechtsordnung: zwei Beispiele

- 49** Eingriffe in das Leben von Menschen sind nach der Rechtsordnung der Bundesrepublik Deutschland grundsätzlich untersagt. Die Rechtsordnung ist so ausgestaltet, dass Leben zu schützen ist und somit Artikel 6 Abs. 1 Satz 2 des Pakts

Rechnung getragen wird. Anhand zweier Beispiele – des Einsatzes von Schusswaffen und des Schutzes vor Abschiebungen, wenn das Leben bedroht wird – sei dies hier erläutert.

a) *Schusswaffengebrauch durch die Polizei*

- 50** Ein wichtiges Thema im Bereich des Artikels 6 des Pakts ist der Einsatz von Schusswaffen durch staatliche Hoheitsträger. Der Menschenrechtsausschuss hat betont (s. General Comment 6 vom 27. Juli 1982, para 3), dass Staaten die Schutzpflichten, die Artikel 6 des Pakts auferlegt, nicht allein dadurch erfüllen, dass sie das Rechtsgut Leben mit dem Strafrecht schützen. Vielmehr müssen sie auch dafür sorgen, dass die eigenen Sicherheitskräfte nicht willkürlich handeln und dadurch Menschen zu Tode kommen. Daher muss gesetzlich genau und eng definiert werden, unter welchen Umständen Eingriffe in das Leben gerechtfertigt sein können. In der Bundesrepublik Deutschland ist gesetzlich genau bestimmt, unter welchen Umständen es – als ultima ratio – zulässig ist, Schusswaffen gegen Personen einzusetzen.
- 51** Die Polizeivollzugsbeamten des Bundes dürfen in rechtmäßiger Ausübung ihres Dienstes unmittelbaren Zwang anwenden. Unmittelbarer Zwang ist die Einwirkung auf Personen oder Sachen durch körperliche Gewalt, durch Hilfsmittel oder durch Waffen zur Beugung des Willens des Pflichtigen. Die Polizeivollzugsbeamten haben bei der Anwendung unmittelbaren Zwanges den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit zu wahren: Sie haben unter mehreren möglichen und geeigneten Maßnahmen diejenige zu treffen, die den Einzelnen und die Allgemeinheit am wenigsten beeinträchtigen. Zudem darf ein durch eine Maßnahme des unmittelbaren Zwanges zu erwartender Schaden nicht erkennbar außer Verhältnis zu dem beabsichtigten Erfolg stehen.
- 52** Der Einsatz von Schusswaffen gegen Personen oder Sachen kommt nur als äußerstes Zwangsmittel in Betracht. Andere, weniger einschneidende Maßnahmen des unmittelbaren Zwanges müssen erfolglos angewendet worden oder ihre Anwendung von vornherein als zwecklos anzusehen sein.
- 53** Der Schusswaffengebrauch gegen Personen ist in folgenden Situationen zulässig:
- zur Abwehr einer gegenwärtigen Gefahr für Leib oder Leben,
 - zur Verhinderung eines Verbrechens oder Vergehens, das unter Anwendung oder Mitführung von Schusswaffen oder Explosivmitteln begangen wird oder werden soll,

- zum Anhalten einer flüchtigen Person, die entweder eines Verbrechens dringend tatverdächtig ist oder eines Vergehens, wenn Anhaltspunkte befürchten lassen, dass sie von einer Schusswaffe oder Explosivmitteln Gebrauch machen wird,
- zur Vereitelung der Flucht oder zur Wiederergreifung einer Person, die sich in amtlichen Gewahrsam befand
 - auf Grund richterlichen Haftbefehls oder
 - zur Verbüßung einer Freiheitsstrafe oder zum Vollzug einer Sicherungsverwahrung oder
 - wegen des dringenden Verdachts eines Verbrechens oder
 - wegen des dringenden Verdachts eines Vergehens, wenn zu befürchten ist, dass sie von einer Schusswaffe oder Explosivmitteln Gebrauch machen wird, sowie
- zur Verhinderung einer gewaltsamen Gefangenenbefreiung.

54 Schusswaffen gegen Personen dürfen grundsätzlich nur angewendet werden, um angriffs- oder fluchtunfähig zu machen. Der mit an Sicherheit grenzender Wahrscheinlichkeit tödlich wirkende Schuss zur Abwehr einer gegenwärtigen Lebensgefahr oder der gegenwärtigen Gefahr einer schwerwiegenden Verletzung der körperlichen Unversehrtheit ist in den meisten Bundesländern polizeigesetzlich geregelt. Er ist nur zulässig, wenn er das einzige Mittel zur Abwehr einer gegenwärtigen Lebensgefahr oder einer gegenwärtigen Gefahr der schwerwiegenden Verletzung der körperlichen Unversehrtheit ist. Sofern für den Polizeibeamten erkennbar ist, dass Unbeteiligte mit hoher Wahrscheinlichkeit gefährdet werden, darf von der Schusswaffe nur zur Abwehr einer gegenwärtigen Gefahr für Leib oder Leben Gebrauch gemacht werden.

55 Die Anwendung unmittelbaren Zwanges ist für die Polizeivollzugsbeamten des Bundes in dem "Gesetz über den unmittelbaren Zwang bei Ausübung öffentlicher Gewalt durch Vollzugsbeamte des Bundes" (UZwG) geregelt. Für die Polizeivollzugsbeamten der Länder enthalten die Polizeigesetze der Länder überwiegend vergleichbare Regelungen. Darüber hinaus stehen den Polizeivollzugsbeamten wie jedermann das Notwehrrecht und das Nothilferecht aus § 32 Strafgesetzbuch zu.

- 56** Beim Einsatz von Schusswaffen gegen Personen wurden in dem Zeitraum 1993 bis 2000 in der Bundesrepublik Deutschland die nachfolgende Zahl von Personen getötet bzw. verletzt:

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Tote	16	8	19	9	10	8	15	6
Verletzte	66	59	52	43	37	42	33	30

b) *Schutz vor Abschiebung, wenn das Leben bedroht ist*

- 57** Maßnahmen, die den Aufenthalt eines Ausländers beenden, dürfen den Anforderungen aus Artikel 6 des Pakts nicht widersprechen. Die ausländerrechtlichen Bestimmungen sind dementsprechend formuliert.
- 58** Das Gesetz über die Einreise und den Aufenthalt von Ausländern im Bundesgebiet (Ausländergesetz vom 9. Juli 1990, zuletzt geändert durch Gesetz vom 9. Januar 2002) berücksichtigt die Anforderungen aus Artikel 6 des Pakts. Dies gilt zunächst bei politischer Verfolgung: Ein Ausländer darf nicht in einen Staat abgeschoben werden, in dem sein Leben oder seine Freiheit wegen seiner Rasse, Religion, Staatsangehörigkeit, seiner Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe oder wegen seiner politischen Überzeugung bedroht ist (§ 51 Abs. 1 Ausländergesetz).
- 59** § 51 Abs. 1 Ausländergesetz findet allerdings keine Anwendung, wenn der Ausländer aus schwerwiegenden Gründen als eine Gefahr für die Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland anzusehen ist oder eine Gefahr für die Allgemeinheit bedeutet, weil er wegen eines Verbrechens oder besonders schweren Vergehens rechtskräftig zu einer Freiheitsstrafe von mindestens drei Jahren verurteilt worden ist (§ 51 Abs. 3 Satz 1 Ausländergesetz). Das gleiche gilt, wenn aus schwerwiegenden Gründen die Annahme gerechtfertigt ist, dass der Ausländer ein Verbrechen gegen die Menschlichkeit begangen hat oder dass er vor seiner Aufnahme als Flüchtling ein schweres nicht politisches Verbrechen außerhalb Deutschlands begangen hat oder sich hat Handlungen zuschulden kommen lassen, die den Zielen und Grundsätzen der Vereinten Nationen zuwiderlaufen (§ 51 Abs. 3 Satz 2 Ausländergesetz). Aber auch in diesen Fällen darf ein Ausländer nicht abgeschoben werden, wenn der Zielstaat den Ausländer wegen einer Straftat sucht und die Gefahr der Todesstrafe besteht (§ 53

Abs. 2 Ausländergesetz) oder dem Betroffenen konkret Folter oder unmenschliche oder erniedrigende Strafe oder Behandlung droht (§ 53 Abs. 1 und 4 Ausländergesetz).

- 60** In jedem Fall – also nicht nur bei politischer Verfolgung – kann von der Abschiebung eines Ausländers in einen anderen Staat abgesehen werden, wenn dort für die betroffene Person eine erhebliche konkrete Gefahr für Leib, Leben oder Freiheit besteht (§ 53 Abs. 6 Ausländergesetz). Handelt es sich dabei um eine Gefahr, der die Bevölkerung oder die Bevölkerungsgruppe, der der Ausländer angehört, allgemein ausgesetzt ist, können die oberste Landesbehörden einen generellen Abschiebungsstopp für diese Gruppe anordnen (§§ 53 Abs. 6 Satz 2, 54 Ausländergesetz).
- 61** Diese Regelungen stehen im Ermessen der Behörden. Die deutsche Verfassung gebietet aber ebenso wie Artikel 6 des Pakts, bei dieser Ermessenentscheidung dem hohen Rang des Rechts auf Schutz des Lebens Rechnung zu tragen. Dies kann im Einzelfall zu einer Einengung des Ermessens führen mit der Folge, dass nur noch eine Entscheidung, nämlich diejenige gegen die Abschiebung, rechtmäßig ist. (Zum Abschiebungsverbot bei Foltergefahr s. unten Rdnr. 100.)
- 62** Soweit durch die Abschiebungsmaßnahme selbst dem Ausländer Todesgefahr droht, wie es z.B. bei Reiseunfähigkeit der Fall sein kann, ist dies von der zuständigen Ausländerbehörde zu berücksichtigen. Die Abschiebung wird daher ausgesetzt, solange sie aus rechtlichen oder tatsächlichen Gründen unmöglich ist (vgl. § 55 Abs. 2 Ausländergesetz).

3. Strafrechtliche Verfolgung der menschenrechtswidrigen Tötungshandlungen an der innerdeutschen Grenze

- 63** Der Berichtszeitraum war geprägt durch die strafrechtliche Aufarbeitung von sogenannter „DDR-Regierungskriminalität“. Im Bereich von Artikel 6 des Pakts betraf dies vornehmlich die Praxis der Deutschen Demokratischen Republik, an der innerdeutschen Grenze jeden, der ohne staatliche Genehmigung aus der Deutschen Demokratischen Republik in den Westen gehen wollte, durch Stacheldraht, Minen und durch Einsatz von Waffengewalt daran zu hindern. Anträge auf Ausreise wurden – außer bei Rentnern und Invaliden – grundsätzlich abgelehnt und führten zu Repressalien gegen die Antragssteller. Viele Menschen entschlossen sich daher, die

Grenze ohne Genehmigung zu überqueren. Dabei kamen nach offiziellen Angaben der Strafverfolgungsorgane der Bundesrepublik Deutschland in der Zeit bis zum Herbst 1989 insgesamt 264 Menschen ums Leben. Nach Angaben der „Arbeitsgemeinschaft 13. August“ liegt diese Zahl noch höher, nämlich bei mehr als 900. Dieses sogenannte Grenzregime wurde von der Staatsführung der Deutschen Demokratischen Republik angeordnet und von den Grenztruppen der Deutschen Demokratischen Republik durchgeführt und aufrechterhalten.

- 64** Der Menschenrechtsausschuss hat die Praxis der Deutschen Demokratischen Republik bei der Vorstellung des Staatenberichtes der Deutschen Demokratischen Republik im Juli 1984 (vgl. Yearbook of the Human Rights Committee 1983-1984, Volume I, S. 521-543) erörtert. Bereits damals sind die Todesfälle an der innerdeutschen Grenze – neben dem Aspekt der Reisefreiheit aus Artikel 12 (s. dazu unten Rdnr. 174 ff.) – im Hinblick auf Artikel 6 des Pakts kritisiert worden (vgl. dazu die Äußerung des Ausschussmitgliedes Felix Ermacora, a. a. O., S. 528, Nr. 16; vgl. auch denselben, a. a. O., S. 533 Nr. 12-13, sowie die Äusserung des Ausschussmitgliedes Sir Vincent Evans, a. a. O., S. 529 Nr. 22).
- 65** Gemäß der jüngsten völkerrechtlichen Entwicklung verlangen Gremien der Vereinten Nationen bei außerrechtlichen Verletzungen menschlichen Lebens durch Träger von Hoheitsgewalt („extrajudicial, summary or arbitrary executions“), dass die Schuldigen zu bestrafen sind, ganz gleich, ob möglicherweise die innerstaatliche Gesetzgebung den verantwortlichen Sicherheitskräften außerordentliche Handlungsvollmachten eingeräumt hat (vgl. die Resolutionen 2000/31 und 2001/45 der Menschenrechtskommission der Vereinten Nationen vom 20. April 2000 und vom 23. April 2001). Zu dieser Kategorie gehören auch Todesfälle durch den exzessiven Gebrauch von Gewalt durch Vollstreckungsbeamte („Deaths due to excessive use of force by law enforcement officials“, vgl. Bericht der Sonderberichterstatterin Asma Jahangir, 25. Januar 2000, E/CN.4/2000/3, §§ 27-28).
- 66** Diesen Prinzipien konnte auf deutschem Staatsgebiet erst nach der Überwindung der deutschen Teilung entsprochen werden. Wegen der Tötung von Menschen an der Grenze zwischen der Deutschen Demokratischen Republik und der Bundesrepublik Deutschland sind im Berichtszeitraum eine Reihe von Strafverfahren durchgeführt worden. Neben Grenzsoldaten, die auf Flüchtende geschossen haben, und unmittelbar am Tatort handelnden Befehlsgebern sind auch hohe Amtsträger der Deutschen Demokratischen Republik, die an Entscheidungen der politischen Führungsgremien

der Deutschen Demokratischen Republik über die Gestaltung des Grenzregimes mitwirkten, verurteilt worden. Sie hatten sich für die Tötung von Menschen, die versucht hatten, die Deutsche Demokratische Republik über die Grenze zur Bundesrepublik Deutschland zu verlassen, wegen Anstiftung zum Totschlag oder Totschlag in mittelbarer Täterschaft zu verantworten.

- 67** In diesen Verfahren kommt grundsätzlich das zur Tatzeit geltende Strafrecht der Deutsche Demokratische Republik zur Anwendung; bundesdeutsches Strafrecht gemäß § 2 Abs. 3 Strafgesetzbuch allerdings dann, wenn es milder ist (Meistbegünstigungsklausel). Der Bundesgerichtshof, das höchste deutsche Gericht in Strafsachen, stellte in mehreren Entscheidungen fest, dass die Staatspraxis der Deutsche Demokratische Republik, die die vorsätzliche Tötung von Flüchtlingen durch Schusswaffen, Selbstschussanlagen oder Minen zur Vermeidung einer Flucht aus der Deutschen Demokratischen Republik in Kauf nahm, wegen offensichtlichen, unerträglichen Verstoßes gegen elementare Gebote der Gerechtigkeit und gegen völkerrechtlich geschützte Menschenrechte nicht geeignet ist, die Täter zu rechtfertigen.
- 68** Der Bundesgerichtshof betonte in seiner grundlegenden Entscheidung vom 3. November 1992 (Aktenzeichen 5 StR 370/92, veröffentlicht in der amtlichen Sammlung BGHSt, 39, S. 1 ff., 15 ff.), dass das Grenzregime insbesondere gegen Artikel 6 des Pakts verstoßen habe. Er bezog sich dabei auch auf die Allgemeinen Bemerkungen des Menschenrechtsausschusses der Vereinten Nationen zum Recht auf Leben aus dem Jahre 1982 (General Comment Nr. 6 vom 27. Juli 1982 – s. dazu schon oben bei Rdnr. 50). Der Bundesgerichtshof stellte fest, dass die Tötung von Flüchtlingen an der innerdeutschen Grenze willkürliche Handlungen im Sinne von Artikel 6 Abs. 1 Satz 2 des Pakts waren. Er hat in vielen weiteren Entscheidungen diese Rechtsprechung weiterentwickelt und konsolidiert (veröffentlicht in der amtlichen Sammlung BGHSt, 39, S. 168 ff., 183; 40, S. 218 ff., 232; 40, S. 241 ff., 244)
- 69** Das Bundesverfassungsgericht hat diese Rechtsprechung in seiner Grundsatzentscheidung vom 24. Oktober 1996 (2 BvR 1851, 1853, 1875, 1852/94, abgedruckt in der amtlichen Sammlung BVerfGE, 95, S. 96 ff.) bestätigt.
- 70** Schließlich hat sich auch der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte mit den Entscheidungen der deutschen Gerichte befasst und bestätigt, dass das Grenzregime einen schweren Verstoß gegen das Menschenrecht auf Leben darstellte, das auch in

Artikel 2 EMRK geschützt wird (Entscheidung in der Sache Krenz et al. ./ Deutschland vom 22. März 2001, Beschwerde Nr. 34044/96, 35532/97 und 44801/98; Entscheidung in der Sache K.-H. W. ./ Deutschland vom 22. März 2001, Beschwerde Nr. 37201/97; beide Entscheidungen sind in englischer Sprache abrufbar im Internet unter <http://hudoc.echr.coe.int>; nichtamtliche deutsche Übersetzungen sind veröffentlicht in Europäische Grundrechte Zeitschrift 2001, S. 210 und S. 219).

4. Schutz des Lebens und völkerstrafrechtliche Entwicklungen

- 71** Die Bundesrepublik Deutschland unterstützt in vielfältiger Weise die neueren Bemühungen, den Schutz des Lebens auch in einer völkerrechtlichen Strafgerichtsbarkeit zu verankern. Im Berichtszeitraum hat Deutschland die Zusammenarbeit mit den internationalen Gremien entwickelt und ausgebaut sowie eigene Initiativen ergriffen.
- a) Errichtung des Internationalen Strafgerichtshofes*
- 72** Die Bundesrepublik Deutschland hat sich von Anfang an bei den Arbeiten zur Einrichtung eines Internationalen Strafgerichtshofes engagiert. Sie hat sich im Sommer 1998 maßgeblich an der Diplomatischen Staatenkonferenz in Rom beteiligt, die das Statut des Internationalen Strafgerichtshofes beschloss.
- 73** Deutschland hat das Römische Statut am 11. Dezember 2000 ratifiziert, nachdem auch das Grundgesetz geändert worden war, um die Überstellung deutscher Staatsangehöriger an den Gerichtshof zu ermöglichen (Artikel 16 Abs. 2 Satz 2 Grundgesetz, eingefügt durch Gesetz vom 29. November 2000, Bundesgesetzblatt Teil I S. 1633). Das Gesetz zur Ausführung des Römischen Statuts, das die Details der Zusammenarbeit zwischen dem Gerichtshof und den deutschen Behörden und Gerichten regelt, ist im Sommer 2002 in Kraft getreten.
- 74** Deutschland fördert die Arbeitsaufnahme des Internationalen Strafgerichtshofs und spielt eine wichtige Rolle in der Gruppe gleichgesinnter Staaten, die sich zum Ziel gesetzt hat, alsbald einen möglichst effektiven Gerichtshof zu errichten. Daneben unterstützt Deutschland auch Bemühungen der Staatengemeinschaft und der auf diesem Gebiet aktiven Nichtregierungsorganisationen, Kenntnisse über den Internationalen Strafgerichtshof zu verbreiten und so die möglichst breite Ratifikation

und Umsetzung des Römischen Statuts zu fördern. Außerdem ist Deutschland aktiv an den Bemühungen beteiligt, eine tragfähige Organisationsgrundlage für die tatsächliche Einrichtung des Internationalen Strafgerichtshofes nach dem Inkrafttreten des Statuts am 1. Juli 2002 zu schaffen. Hierzu sollen auf der ersten Versammlung der Vertragsstaaten, die für den September 2002 vorgesehen ist, die von der Vorbereitungskommission erarbeiteten Nebeninstrumente zum Statut (Abkommen über Vorrechte und Immunitäten des Gerichtshofs, Finanzordnung und anderes) angenommen und die Wahl der Richter und des Anklägers vorbereitet werden.

b) Zusammenarbeit mit den VN-Tribunalen

- 75** Zur Verfolgung von schweren Verletzungen der Genfer Abkommen von 1949, von Verstößen gegen die Gesetze oder Gebräuche des Krieges und von Völkermord und Verbrechen gegen die Menschlichkeit arbeitet die Bundesrepublik Deutschland vorbehaltlos mit dem Internationalen Strafgerichtshof für das ehemalige Jugoslawien sowie dem Internationalen Strafgerichtshof für Ruanda zusammen. Dazu hat sie ihre innerstaatliche Rechtsordnung angepasst (Gesetz über die Zusammenarbeit mit dem Internationalen Strafgerichtshof für das ehemalige Jugoslawien vom 10. April 1995, Bundesgesetzblatt Teil I S. 485; Gesetz über die Zusammenarbeit mit dem Internationalen Strafgerichtshof für Ruanda vom 4. Mai 1998, Bundesgesetzblatt Teil I S. 843).
- 76** Dies umfasst zum einen, dass auf Ersuchen der Gerichtshöfe Personen zur Verfolgung wegen einer der Gerichtsbarkeit des Gerichtshofes unterliegenden Straftat oder zur Vollstreckung einer wegen einer solchen Straftat verhängten Sanktion in Haft genommen und an den Gerichtshof überstellt werden können. So wurde der bosnische Serbe Dusko Tadic am 13. Februar 1994 in München festgenommen und am 24. April 1995 an das Tribunal überstellt.
- 77** Zum anderen wird auf Ersuchen der Gerichtshöfe für Verfahren wegen Straftaten, die deren Gerichtsbarkeit unterliegen, nach Maßgabe des Gesetzes über die internationale Rechtshilfe in Strafsachen weitgehend sonstige Rechtshilfe geleistet. Die Bundesregierung kann schließlich Rechtshilfe auch durch Vollstreckung einer rechtskräftigen, von den Gerichtshöfen verhängten Freiheitsstrafe gewähren. So verbüßt der von dem Internationalen Strafgerichtshof für das ehemalige Jugoslawien verurteilte Dusko Tadic seit dem 31. Oktober 2000 seine Strafe in einer deutschen Justizvollzugsanstalt.

- 78** Des weiteren erhielten ausreisepflichtige Staatsangehörige aus Bosnien und Herzegowina und dem Kosovo, die nach Deutschland geflohen waren, ein vorübergehendes Aufenthaltsrecht in Deutschland, wenn der Internationale Strafgerichtshof für das ehemalige Jugoslawien sie als Zeugen benötigte. Bestätigte der Gerichtshof eine Rückkehrgefährdung für diese Zeugen, wurde (und wird) das Aufenthaltsrecht für diese Personen und ihre engen Familienangehörigen verlängert.
- 79** Finanziell unterstützt die Bundesregierung die Gerichtshöfe mit einem Regelbeitrag von mehr als 15 Millionen US-Dollar. Hinzu kommen Sachleistungen, wie z.B. finanzielle Unterstützung und Aufenthalt für Zeugen, die sich in Deutschland aufhalten.

c) Schaffung eines Völkerstrafgesetzbuches

- 80** Auch um völkerrechtlichen Vorgaben noch besser gerecht zu werden, hat das Bundesministerium der Justiz einen Entwurf für ein Völkerstrafgesetzbuch erarbeitet, das die schweren Straftaten, die im Römischen Statut beschrieben sind, sowie einige weitere völkerrechtliche Delikte in deutsches Strafrecht umsetzt. Schon bisher waren die meisten dieser Taten nach dem innerstaatlichen Recht strafbar. Das neue Gesetzbuch schafft jedoch eine einheitliche Grundlage, die das spezifische Unrecht dieser schwersten Straftaten angemessen zum Ausdruck bringen soll. So enthält es etwa im Rahmen der Verbrechen gegen die Menschlichkeit einen eigenen Tatbestand der Folter. Nach der Verabschiedung dieses Völkerstrafgesetzbuches können die schwersten völkerrechtlichen Straftaten unabhängig von einem besonderen Inlandsbezug (vgl. dazu unten Rdnr. 83) von den deutschen Gerichten geahndet werden. Das Völkerstrafgesetzbuch, das einhellige Zustimmung im Deutschen Bundestag und Bundesrat gefunden hat, ist am 30. Juni 2002, einen Tag vor dem Römischen Statut des Internationalen Strafgerichtshofs, in Kraft getreten.

5. Verfolgung völkerstrafrechtlicher Delikte durch deutsche Strafverfolgungsbehörden

- 81** Nach § 220a des deutschen Strafgesetzbuchs (StGB) ist Völkermord mit einer lebenslangen Freiheitsstrafe zu ahnden (in minder schweren Fällen mit einer Strafe von nicht unter fünf Jahren, § 220a Abs. 2 Strafgesetzbuch). Für die Verfolgung von Verbrechen des Völkermordes ist der Generalbundesanwalt beim Bundesgerichtshof die allein zuständige Behörde.

- 82** Während bis zu Beginn der 90er Jahre diese Zuständigkeit nahezu ohne Bedeutung war, ermittelt die Bundesanwaltschaft wegen der Ereignisse im ehemaligen Jugoslawien seit 1993 in zahlreichen Verfahren wegen Verdachts des Völkermords. Die Ermittlungsverfahren richten sich hauptsächlich gegen serbische Beschuldigte, die wegen Völkermordverbrechen an Muslimen und vereinzelt an Kroaten verdächtig sind. Ermittelt wird aber auch wegen des Verdachts des Völkermords begangen von Muslimen an Serben und von Kroaten an Muslimen bzw. an Serben. Die Tatorte liegen hauptsächlich in Bosnien-Herzegowina. Wegen der Ereignisse im Kosovo wurden bislang bei der Bundesanwaltschaft keine Ermittlungsverfahren anhängig.
- 83** Zu berücksichtigen ist, dass die Geltung des deutschen Strafrechts nicht für jede Völkermordhandlung besteht, die vor Inkrafttreten des Völkerstrafgesetzbuches im Ausland von Ausländern an Ausländern begangen wurde. Für die Anwendung des sogenannten Weltrechtsprinzips, das bisher § 6 Abs. 1 Strafgesetzbuch für ein im Ausland begangenes Verbrechen des Völkermords festlegte, verlangte die höchstrichterliche Rechtsprechung einen legitimierenden Anknüpfungspunkt im Einzelfall, der einen unmittelbaren Bezug der Strafverfolgung zum Inland herstellt. So war das Weltrechtsprinzip beispielsweise regelmäßig dann anwendbar, wenn sich der Beschuldigte im Gebiet der Bundesrepublik Deutschland aufhielt. Nach § 1 des Völkerstrafgesetzbuches gilt für Völkermord und die anderen in diesem Gesetz genannten Völkerstraftaten nunmehr das Weltrechtsprinzip uneingeschränkt.
- 84** Dem Internationalen Strafgerichtshof für das ehemalige Jugoslawien (IStGHJ) in Den Haag steht gemäß Artikel 9 Abs. 2 des Statutes des IStGHJ in Verbindung mit § 2 des Gesetzes über die Zusammenarbeit mit dem Internationalen Strafgerichtshof für das ehemalige Jugoslawien das Recht zu, Ermittlungs- und Strafverfahren auf sich überzuleiten. Von diesem Recht hat der IStGHJ gegenüber der Bundesrepublik Deutschland bisher einmal Gebrauch gemacht.
- 85** Seit 1993 wurden in Deutschland wegen der Ereignisse im ehemaligen Jugoslawien bislang 125 Ermittlungsverfahren gegen insgesamt 164 Beschuldigte eingeleitet (Stand 22. April 2002). Mit den Ermittlungen ist in erster Linie das Bundeskriminalamt beauftragt. Insgesamt 100 Ermittlungsverfahren sind inzwischen abgeschlossen. Die Mehrzahl dieser Verfahren wurde wegen Mangels an Beweisen eingestellt. Fünf Beschuldigte werden zurzeit mit Haftbefehl des Ermittlungsrichters des Bundesgerichtshofs gesucht.

- 86** Gegen fünf Beschuldigte wurden Anklagen erhoben. Alle Taten standen in Zusammenhang mit den Konflikten auf dem Gebiet des ehemaligen Jugoslawien. Das erste Strafverfahren dieser Art, nämlich das gegen Dusko Tadic, übernahm nach Anklageerhebung der Internationale Strafgerichtshof für das ehemalige Jugoslawien in Den Haag. Tadic wurde dort am 14. Juli 1997 zu einer Freiheitsstrafe von 20 Jahren verurteilt.
- 87** Das Oberlandesgericht Düsseldorf verurteilte einen Beschuldigten wegen Völkermordes und Mordes zu einer lebenslangen Freiheitsstrafe (Urteil vom 26. September 1997, Aktenzeichen IV - 26/96 - 2 StE 8/96), einen weiteren wegen Beihilfe zum Völkermord und anderer Straftaten zu einer Freiheitsstrafe von neun Jahren (Urteil vom 29. November 1999, Aktenzeichen IV 9/97 - 2 StE 6/97). Das Bayerische Oberste Landesgericht in München sprach gegen einen Beschuldigten wegen Beihilfe zum Mord eine Freiheitsstrafe von fünf Jahren (Urteil vom 23. Mai 1997, Aktenzeichen 3 St 20/96) und gegen einen weiteren Beschuldigten wegen Beihilfe zum Völkermord und Mordes eine lebenslange Freiheitsstrafe aus (Urteil vom 15. Dezember 1999, Aktenzeichen 6 St 1/99 - 2 BJs 25/95 - 5 - 2 StE 5/99). Diese Urteile sind rechtskräftig. Das Urteil des Internationalen Strafgerichtshofs für das ehemalige Jugoslawien gegen Dusko Tadic wird – wie oben berichtet (bei Rdnr. 77) – in der Bundesrepublik Deutschland vollstreckt.
- 88** Inzwischen hat sich auch der Bundesgerichtshof mit diesen Verfahren beschäftigt. Er hat in mehreren grundlegenden Entscheidungen (s. etwa Urteil vom 30. April 1999, Aktenzeichen 3 StR 215/98, veröffentlicht in der amtlichen Sammlung BGHSt 45, S. 64 ff.) wesentliche Rechtsfragen zur Verfolgung von Taten in diesem Bereich geklärt und dadurch die Verfolgung dieser Taten durch deutsche Gerichte erleichtert. Das von einem Verurteilten angerufene Bundesverfassungsgericht hat mit Beschluss vom 12. Dezember 2000 (Aktenzeichen 2 BvR 1290/99, veröffentlicht in Neue Juristische Wochenschrift 2001, S. 1848 bis 1853) festgestellt, dass eine Verletzung der Grundrechte des Verurteilten in dieser Rechtsprechung nicht zu sehen ist.

6. Initiativen zur weltweiten Abschaffung der Todesstrafe

- 89** Der Bundesrepublik Deutschland ist es ein besonderes Anliegen, auf die weltweite Abschaffung der Todesstrafe hinzuwirken. Zu diesem Engagement gehörte die

deutsche Initiative für das schon in den vorangegangenen Berichten erwähnte "Zweite Fakultativprotokoll zum Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte über die Abschaffung der Todesstrafe. Das Protokoll weist inzwischen weltweit 47 Staaten als Vertragsparteien auf; davon sind 29 im Berichtszeitraum hinzugekommen.

- 90** Als Mitglied des Europarates setzt sich Deutschland nachdrücklich dafür ein, dass neue Mitgliedstaaten sich bei ihrer Aufnahme verpflichten müssen, das 6. Protokoll zur Europäischen Menschenrechtskonvention vom 28. April 1983 über die Abschaffung der Todesstrafe zeitnah zu ratifizieren. Deutschland unterstützt auch das 13. Protokoll zur Europäischen Menschenrechtskonvention, das dadurch über das 6. Protokoll hinausgeht, dass es die Todesstrafe unter allen Umständen, also auch in Kriegs- und Notstandszeiten, abschafft und hat es bei seiner Auflegung am 3. Mai 2002 sofort gezeichnet.
- 91** Auch wenn ein internationaler Konsens über die generelle Abschaffung der Todesstrafe noch nicht besteht, ist die Bundesrepublik der Ansicht, dass es mittlerweile einen internationalen Konsens im Sinne einer Regel des allgemeinen Völkerrechts gegen die Hinrichtung von Minderjährigen und Geisteskranken gibt, so dass die weitere Anwendung der Todesstrafe gegen diese Gruppen von Menschen einen Verstoß gegen das Völkerrecht darstellt. Diese Auffassung hat die Bundesrepublik Deutschland gemeinsam mit ihren EU-Partnern in mehreren Demarchen in Washington und amicus-curiae-Schriftsätzen vor amerikanischen Gerichten vertreten.
- 92** In dem Verfahren La Grand (Bundesrepublik Deutschland gegen die USA) vor dem Internationalen Gerichtshof (IGH) in Den Haag hat der IGH festgestellt, dass Artikel 36 Abs. 1 des Wiener Übereinkommens über konsularische Beziehungen (WÜK) ein individuelles Recht des Festgenommenen auf Unterrichtung über das Recht zur Kontaktaufnahme mit dem zuständigen Konsulat seines Heimatstaates und auf Unterrichtung über dieses Recht enthält und dass es gegen Artikel 36 Abs. 2 WÜK verstößt, wenn ein Staat die rechtliche Überprüfung von Urteilen, die unter Verletzung dieses Anspruchs ergangen sind, nicht zulässt. Auch wenn es in diesem Urteil nicht um die Todesstrafe geht, erleichtert es doch für alle Staaten künftig die Betreuung und Unterstützung ihrer Staatsangehörigen, denen im Ausland die Todesstrafe droht, sofern diese von den Behörden des Gewahrsamsstaates nicht unverzüglich nach der Festnahme über ihre konsularischen Rechte informiert wurden.

Artikel 7

Verbot der Folter und anderer Formen unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung; Medizinische Versuche

1. Verbot der Folter und anderer unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung

- 93** Folter ist in der Bundesrepublik Deutschland geächtet; sie gilt als Verstoß gegen elementare Grundvorstellungen der deutschen Verfassungsordnung, namentlich als Verstoß gegen Artikel 1 und 2 Grundgesetz. Jede Form der erniedrigen und unmenschlichen Behandlung oder Strafe ist verboten. Das Grundgesetz hat dies für Personen, die sich in Haft befinden, noch einmal zusätzlich betont, Artikel 104 Abs. 1 Satz 2 Grundgesetz.
- 94** Das Folterverbot ist in der Bundesrepublik Deutschland in vielfacher Weise abgesichert. Verstöße werden strafrechtlich geahndet. Wer einen anderen körperlich misshandelt, der Freiheit beraubt, nötigt oder bedroht, macht sich strafbar (§§ 223 ff, 239, 240, 241 Strafgesetzbuch). Wer als Amtsträger eine Person in Ausübung seines Amtes körperlich misshandelt, wird schärfer bestraft (§ 340 Strafgesetzbuch). Das Strafgesetzbuch kennt zudem das Delikt der Aussageerpressung, das entsprechendes Verhalten von Amtsträgern als Verbrechen unter Strafe stellt (§ 343 Strafgesetzbuch).
- 95** Dieser Deliktsbereich hat durch das Sechste Gesetz zur Reform des Strafrechts, das am 1. April 1998 in Kraft getreten ist, bedeutsame Änderungen erfahren. Die Strafrahmen des Strafgesetzbuchs wurden mit dem Ziel harmonisiert, den höchstpersönlichen Rechtsgütern wie Leben, körperliche Unversehrtheit und Freiheit ein höheres Gewicht gegenüber materiellen Rechtsgütern wie Eigentum, Vermögen und Sicherheit des Rechtsverkehrs zu verleihen. Dies hat bei den Körperverletzungsdelikten u. a. zu einer Verschärfung der Strafrahmen für gefährliche Körperverletzung gemäß § 224 Strafgesetzbuch und schwere Körperverletzung gemäß § 226 Strafgesetzbuch geführt. Ferner ist nunmehr der Versuch der Körperverletzung generell strafbar. Auch § 340 Strafgesetzbuch (Körperverletzung im Amt) wurde geändert: Nunmehr ist auch der Versuch dieses Deliktes generell strafbar und die Strafen für ein Verbrechen nach § 340 Strafgesetzbuch wurden verschärft. Einen eigenen Tatbestand der Folter sieht im Rahmen der Verbrechen gegen die Menschlichkeit das neue Völkerstrafgesetzbuch vor (vgl. Rdnr. 80).

- 96** Zudem stehen gerade festgenommenen und gefangenen Personen eine große Zahl verfahrensrechtlicher Absicherungen zur Verfügung. Über diese wird unten zu Artikel 9 und 10 berichtet. Sie dienen auch dem Schutz vor unzulässiger Behandlung von festgehaltenen Personen.
- 97** Die Bundesrepublik Deutschland hat regionale und internationale Abkommen ratifiziert, die dem Schutz vor Folter dienen: die Europäische Menschenrechtskonvention, deren Artikel 3 Folter verbietet, die Europäische Konvention zur Verhütung von Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe (CPT) sowie das VN-Übereinkommen gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe (CAT). Damit ergänzen diese übernationalen menschenrechtlichen Schutzmechanismen den Schutz des Einzelnen vor Menschenrechtsverletzungen auf internationaler Ebene.
- 98** Der Europäische Ausschuss zur Verhütung von Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe, das Organ des CPT, hat Deutschland – nach dem ersten Besuch 1991 – im Berichtszeitraum erneut im Jahre 1996, 1998 und 2000 besucht. Im Jahre 1998 handelte es sich um einen ad-hoc-Besuch des Flughafens Frankfurt, wo sich der Ausschuss über die Situation von Flüchtlingen im Flughafen unterrichtete. Die Berichte über die turnusmäßigen Besuche 1996 und 1998 sind veröffentlicht (und unter www.cpt.coe.int im Internet abrufbar). Im August 2001 hat der Ausschuss seinen Bericht zum Besuch vom Dezember 2000 der Bundesregierung zugeleitet. Diese hat dazu eine Stellungnahme erarbeitet, die demnächst zusammen mit dem Bericht durch den Ausschuss veröffentlicht wird.
- 99** Deutschland hat inzwischen drei Berichte gemäß Artikel 19 CAT an den CAT-Ausschuss erstattet. Die Bundesregierung hat im Oktober 2001 Erklärungen gemäß Artikel 21 und Art. 22 des Übereinkommens der Vereinten Nationen gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe abgegeben. Für Deutschland gelten somit nunmehr alle drei Überprüfungsmechanismen des CAT. Im Rahmen der VN beteiligt sich Deutschland zudem an den Arbeiten zu einem Fakultativprotokoll zum CAT, das einen ähnlichen Besuchmechanismus etablieren soll, wie er bereits durch das CPT geschaffen wurde.
- 100** Die Bundesrepublik Deutschland kommt ihren Verpflichtungen aus Artikel 7 auch im Hinblick auf Abschiebungen in Fällen nach, in denen Folter droht: Die Einhaltung von Artikel 7 wird hier durch § 53 Abs. 1 Ausländergesetz sowie § 53 Abs. 4

Ausländergesetz in Verbindung mit Artikel 3 EMRK gewährleistet. Danach darf ein Ausländer nicht in einen Staat abgeschoben werden, in dem für ihn die konkrete Gefahr besteht, der Folter unterworfen zu werden. Dem entspricht auch die Praxis des Bundesamtes für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge, das bei jedem Asylantrag im Falle seiner Ablehnung prüft, ob Abschiebungshindernisse gemäß § 53 Ausländergesetz vorliegen. Darüber hinaus ergibt sich Abschiebungsschutz auch im Fall drohender Folter bei erheblicher konkreter Gefahr für Leib, Leben oder Freiheit aus § 53 Abs. 6 Ausländergesetz und – ab 1. Januar 2003 – in verbesserter Form aus § 60 Abs. 7 Satz 1 Aufenthaltsgesetz. (Vgl. dazu auch die Entscheidung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte in der Sache T.I. ./ Vereinigtes Königreich vom 7. März 2000, an der auch die Bundesrepublik Deutschland beteiligt war, Beschwerde Nr. 43844/98; in englischer Sprache im Internet abrufbar unter <http://hudoc.echr.coe.int>.)

- 101** Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte hat sich in mehreren Verfahren mit dem Vorwurf beschäftigt, deutsche Behörden beachteten im Einzelfall Artikel 3 EMRK (Folterverbot) bei Abschiebungen nicht. Diese Beschwerden wurden als unzulässig zurückgewiesen (vgl. z. B. Entscheidung in der Sache Besse Damla et al. vom 26 Oktober 2000, Beschwerde Nr. 61479/00; Entscheidung in der Sache Ahmed Duran Caglar ./ Deutschland vom 7. Dezember 2000, Beschwerde Nr. 62444/00; beide Entscheidungen sind in englischer Sprache im Internet abrufbar unter <http://hudoc.echr.coe.int>).
- 102** Auch bei Vorwürfen aus anderen Gründen waren Beschwerden vor dem Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte wegen der Behauptung eines Verstoßes gegen Artikel 3 EMRK nicht erfolgreich. In der Sache Selahattin Erdem ./ Deutschland (Beschwerde Nr. 38321/97) hatte der Beschwerdeführer sich gegen die Unterbringung in einer Einzelzelle gewandt. Mit Entscheidung vom 9. Dezember 1999 wurde dieser Teil der Beschwerde für nicht zulässig erklärt.
- 103** Zusätzlich wird auf die Ausführungen zu Artikel 10 (Rdnrn. 150 ff.) verwiesen.

2. Medizinische Versuche

- 104** Die Erprobung medizinischer Behandlungsverfahren am Menschen unterliegt in Deutschland strikten gesetzlichen Regelungen zum Schutz der Persönlichkeitsrechte

und der menschlichen Gesundheit. Untersuchungen zur Ermittlung der Wirksamkeit und Unbedenklichkeit von Arzneimitteln (Klinische Prüfungen) dürfen gemäß §§ 40 und 41 des Arzneimittelgesetzes insbesondere nur dann durchgeführt werden, wenn die mit dem jeweiligen Mittel zu behandelnden Personen von einem Arzt über die Art, Bedeutung und Tragweite der klinischen Prüfung informiert worden sind und in ihre Teilnahme eingewilligt haben.

- 105** Für Minderjährige gelten noch weit höhere Anforderungen. Hier ist die Einwilligung des gesetzlichen Vertreters des Betroffenen, der durch einen Arzt über die vorgenannten Zusammenhänge informiert worden sein muss, notwendig. Sofern der Minderjährige in der Lage ist, Wesen, Bedeutung und Tragweite der klinischen Prüfung einzusehen und seinen Willen hiernach zu bestimmen, so ist daneben auch seine schriftliche Einwilligung erforderlich. Zudem muss das Arzneimittel zum Erkennen oder zum Verhüten von Krankheiten bei Minderjährigen bestimmt sein, die klinische Prüfung an Erwachsenen darf keine ausreichenden Prüfungsergebnisse erwarten lassen und die Anwendung des Mittels muss angezeigt sein, um bei dem Minderjährigen Krankheiten zu erkennen oder ihn vor Krankheiten zu schützen.
- 106** Bei einem kranken nicht einwilligungsfähigen Erwachsenen dürfen klinische Prüfungen von Arzneimitteln nur mit Einwilligung des ärztlich informierten gesetzlichen Vertreters und nur dann durchgeführt werden, wenn die Anwendung des Mittels angezeigt ist, um das Leben des Kranken zu retten, seine Gesundheit wieder herzustellen oder sein Leiden zu erleichtern. § 41 Arzneimittelgesetz enthält zusätzliche verfahrensmäßige Einschränkungen. Eine fremdnützige Forschung an einwilligungsunfähigen Erwachsenen ist nicht erlaubt.
- 107** Die klinische Prüfung darf ferner nur durchgeführt werden, wenn die für die teilnehmenden Personen entstehenden Risiken der Anwendung des zu prüfenden Arzneimittels, gemessen an der voraussichtlichen Bedeutung des Arzneimittels für die Heilkunde, ärztlich vertretbar sind. Für die Qualifikation der durchführenden Ärzte und die Qualität von Studiendesign und -dokumentation gelten hohe Anforderungen. Abschließende Voraussetzungen für die Durchführung einer klinischen Studie sind grundsätzlich die zustimmende Bewertung durch die zuständige Ethikkommission sowie die Einreichung der notwendigen Unterlagen einschließlich eines Prüfplans bei der zuständigen Bundesoberbehörde.

108 Medizinische Forschung an Strafgefangenen – auch auf freiwilliger Basis – wird abgelehnt. Es ist nämlich zweifelhaft, ob in der besonderen Situation des Freiheitsentzuges die Entscheidung über die Teilnahme an einem medizinischen Versuch tatsächlich auf freiwilliger Basis stattfinden kann. Es besteht die Gefahr, dass die Gefangenen annehmen, ihre Teilnahmebereitschaft könnte von den Bediensteten positiv gewertet werden – im Sinne einer Kooperationsbereitschaft des Inhaftierten – und auf diese Weise mittelbar zu Vergünstigungen wie Vollzugslockerungen führen. Um auch nur den Anschein einer solchen Verknüpfung und den dadurch entstehenden Druck zu vermeiden, werden entsprechende medizinische Versuche in den Anstalten nicht durchgeführt. Dies gilt auch für alle anderen Personen, die auf gerichtliche oder behördliche Anordnung in einer Anstalt untergebracht sind.

3. Schutz von Personen in Pflegeheimen

109 Der Schutzbereich des Artikel 7 kann für Bewohnerinnen und Bewohner von Heimen von Bedeutung werden, da er alle Formen erniedrigender Behandlung verbietet und generell vor der unfreiwilligen Teilnahme an medizinischen oder wissenschaftlichen Versuchen schützt. Über die einschlägigen Vorschriften des Strafgesetzbuches (s. oben bei Rdnr. 94 ff.) hinaus enthält das Heimgesetz zusätzliche Vorschriften zum Schutz der Heimbewohnerinnen und Heimbewohner. Das Heimgesetz ist auf Initiative der Bundesregierung umfassend überarbeitet worden. Die Novellierung trat am 1. Januar 2002 in Kraft.

110 Das neue Heimgesetz enthält in § 2 Abs. 1 eine Klarstellung des Gesetzeszwecks. Ziel des Heimgesetzes ist es danach, die Würde sowie die Interessen und Bedürfnisse der Bewohnerinnen und Bewohner von Heimen vor Beeinträchtigungen zu schützen. Dies schließt einen Schutz vor erniedrigender Behandlung ein.

111 Der Schutz der Heimbewohnerinnen und Heimbewohner wird in § 11 weiter konkretisiert. Danach darf ein Heim nur betrieben werden, wenn sowohl der Träger als auch die Leitung neben dem Schutz der Menschenwürde die Selbständigkeit, die Selbstbestimmung und die Selbstverantwortung der Bewohnerinnen und Bewohner wahren und fördern sowie eine angemessene Qualität der Betreuung nach dem allgemein anerkannten Stand medizinisch-pflegerischer Erkenntnisse einschließlich der ärztlichen und gesundheitlichen Betreuung sicherstellen.

- 112** Die Heime können von den staatlichen Heimaufsichtsbehörden jederzeit angemeldet oder unangemeldet überprüft werden. Der Katalog der Maßnahmen bei Verstößen gegen Vorschriften des Heimgesetzes umfasst neben der – vorrangigen – Beratung der Heimbewohnerinnen und Heimbewohner sowie der Heimträger auch Bußgelder bis zu 25.000 Euro und als letzte mögliche Maßnahme die Schließung des Heims.
- 113** Einen Einblick in die Situation in staatlichen Pflegeeinrichtungen geben die Erkenntnisse der Medizinischen Dienste der Krankenversicherung (MDK) aus weit über 7.000 Qualitätsüberprüfungen seit Beginn der Pflegeversicherung 1995/96. Im Rahmen der bislang durch die MDK durchgeführten Qualitätsprüfungen wurden insbesondere folgende Qualitätsdefizite in den stationären Pflegeeinrichtungen bemängelt: Es wurde z. B. eine mangelhafte Umsetzung des Pflegekonzeptes in der Pflegepraxis und eine unzureichende Pflegedokumentation gerügt. In vielen Einrichtungen wurde statt der gesetzlich geforderten aktivierenden eine passivierende, nicht auf die Ressourcen und Potentiale der Pflegebedürftigen abgestimmte Pflege festgestellt. Darüber hinaus lasse die Qualifikation der verantwortlichen Pflegefachkräfte und die Aktualität des pflegfachlichen Wissens in vielen Fällen zu wünschen übrig. Besondere Problembereiche stellten darüber hinaus die Dekubitusprophylaxe und -therapie, die Inkontinenzversorgung, der Umgang mit Medikamenten sowie Wissensdefizite bei der Ernährung und Flüssigkeitsversorgung dar.
- 114** Alle Beteiligten sind sich einig, dass Missstände konsequent bekämpft werden müssen. Die bekannt gewordenen und nicht zu tolerierenden Missstände dürfen andererseits nicht den Blick verstellen für das Bemühen vieler Pflegeheime und Pflegedienste um die Sicherstellung einer qualitätsgerechten Betreuung und Versorgung der ihnen anvertrauten pflegebedürftigen Menschen.
- 115** Die Ursachen für die pflegerischen Defizite und Mängel sind vielfältig. Hier können Managementfehler in den Einrichtungen ebenso eine große Rolle spielen wie das Qualifikationsniveau der Pflege- und Betreuungskräfte. Ferner sind die Personalausstattung und die Entwicklung der Heimbewohnerstruktur Faktoren, die erheblichen Einfluss auf die Qualität der pflegerischen Versorgung haben. Zugleich ist festzustellen, dass die Einrichtungsträger in den Vergütungsverhandlungen mit den Kostenträgern ihre Ansprüche auf leistungsgerechte Vergütungen nicht immer wirksam durchsetzen können. Hinzu kommt, dass die Prüfung und die Kontrolle der Einrichtungen durch die Aufsichtsinstitutionen nicht überall im gebotenen Umfang sichergestellt ist oder sichergestellt werden kann. Diese Ursachenvielfalt zeigt, dass ein Vergleich mit staatlichen Zwangs- oder Gewaltmaßnahmen nicht sachgerecht ist.

116 Unabhängig davon ist unbestritten, dass die Mängel in der pflegerischen Versorgung dringend behoben werden müssen. Zur Verbesserung der Qualität der pflegerischen Versorgung trat daher am 1. Januar 2002 das Pflege-Qualitätssicherungsgesetz in Kraft. Vor allem nachfolgende Instrumente werden sich positiv auf die pflegerische Versorgung auswirken:

- a) Verbesserung der angebotenen Leistungen durch Sicherung, Weiterentwicklung und Kontrolle der Pflegequalität (unangemeldete Kontrollen, betriebsinternes Qualitätsmanagement, Qualitätsprüfung durch unabhängige Sachverständige);
- b) Stärkung der Eigenverantwortung der Pflegeselbstverwaltung durch neue Vertragsinstrumente (Leistungs- und Qualitätsvereinbarungen, Personalrichtwertvereinbarungen);
- c) Verbesserung der Zusammenarbeit von staatlicher Heimaufsicht und Pflegeselbstverwaltung (MDK) sowie
- d) Verstärkung des Verbraucherschutzes (Beteiligung an kommunalen Beratungsangeboten, Leistungs- und Preisvergleichslisten, Pflegeverträge, Rückzahlungspflicht bei Schlechtleistung, verbesserte Einbindung in das Vertragsrecht).

Artikel 8

Verbot von Sklaverei und Zwangsarbeit

1. Zwangsarbeit

a) *Allgemeines*

117 Gemäß Artikel 12 Abs. 2 Grundgesetz darf niemand zu einer bestimmten Arbeit gezwungen werden, außer im Rahmen einer herkömmlichen allgemeinen, für alle gleichen öffentlichen Dienstpflicht. Zwangsarbeit ist in der Bundesrepublik Deutschland gemäß Artikel 12 Abs. 3 Grundgesetz nur bei gerichtlich angeordneter Freiheitsentziehung zulässig. Die deutsche Verfassungsrechtslage entspricht somit Artikel 8 Abs. 3 des Pakts.

- 118** Im 4. Staatenbericht der Bundesrepublik Deutschland wurde berichtet, dass von einer Vielzahl von Strafgefangenen der Vorwurf erhoben worden war, dass sie für ihre als Gefangene verrichtete Arbeit eine unzulängliche Vergütung erhielten und „wie Sklaven ausgebeutet“ würden. Das Bundesverfassungsgericht hat am 1. Juli 1998 (Aktenzeichen 2 BvR 441/90, 2 BvR 493/90, 2 BvR 618/92, 2 BvR 212/93, 2 BvL 17/94, veröffentlicht in der amtlichen Sammlung BVerfGE 98, 169 – 218) entschieden, dass die damals geltende gesetzliche Regelung der Gefangenenentlohnung verfassungswidrig, weil nicht mit dem im Grundgesetz verankerten Resozialisierungsgebot vereinbar war. Arbeit im Strafvollzug, die den Gefangenen als Pflichtarbeit zugewiesen ist, muss danach angemessene Anerkennung finden. Sie muss geeignet sein, den Gefangenen den Wert regelmäßiger Arbeit für ein künftiges eigenverantwortliches und straffreies Leben in Gestalt eines für sie greifbaren Vorteils vor Augen zu führen.
- 119** Mit dem 5. Gesetz zur Änderung des Strafvollzugsgesetzes wurde die Entlohnung der Gefangenen zum 1. Januar 2001 neu geregelt, um die Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts umzusetzen. Die Entlohnung wurde von 5 auf 9 % der Bezugsgröße nach § 18 des IV. Buches Sozialgesetzbuch angehoben. Diese Bezugsgröße ist das durchschnittliche Arbeitsentgelt aller Versicherten der Rentenversicherung der Arbeiter und Angestellten des vorvergangenen Kalenderjahres. Die Gefangenen erhalten nun ca. 400 DM monatlich, bisher waren es 220 DM.
- 120** Zur weiteren Anerkennung der Arbeit sieht das Gesetz einen Freistellungstag vor, wenn zwei Monate zusammenhängend gearbeitet wurde. Diese Freistellungstage können die Gefangenen innerhalb der Anstalt verbringen oder als zusätzlichen Urlaub aus der Haft nutzen, sofern sie für Vollzugslockerungen geeignet sind. Sie können aber auch maximal sechs Tage pro Jahr zur Vorverlegung des Entlassungszeitpunktes ansparen.
- b) Entschädigung für NS-Zwangsarbeiter*
- 121** In der Zeit der NS-Herrschaft und des Zweiten Weltkrieges wurden im Deutschen Reich und in den von Deutschland besetzten Gebieten circa 8 Millionen Zwangsarbeiter unter meist zutiefst inhumanen Bedingungen eingesetzt. In vielen Fällen wurden Verfolgte ihres Vermögens beraubt. Zum Ausgleich der Verfolgung hat die Bundesrepublik Deutschland bereits unmittelbar nach Kriegsende eine Reihe von

Wiedergutmachungsprogrammen entwickelt: Verfolgungsbedingt entzogene, noch verfügbare Vermögenswerte wurden zurückgegeben, nicht mehr verfügbare Vermögenswerte mit rund 4 Milliarden DM entschädigt. Hinzu kommen Leistungen für Körper-, Berufs- und Freiheitsschäden, zu denen auch Zwangsarbeit unter Haftbedingungen gehört, die bislang bereits deutlich über 100 Milliarden DM liegen und um rund 150.000 Renten mit jährlich 1,5 Milliarden DM ergänzt werden.

- 122** Soweit Zwangsarbeit nicht aufgrund spezifischer NS-Verfolgung, sondern im Rahmen der Kriegsgeschehnisse geleistet werden musste, erfolgten zum Ausgleich Reparationsentnahmen. Es war Sache des die Reparationen empfangenden Staates, daraus individuelle Entschädigungen zu leisten.
- 123** Ungeachtet dieser umfassenden Programme haben sich die deutsche Wirtschaft und der deutsche Staat im Ergebnis internationaler Verhandlungen in den Jahren 1999 und 2000 zur Errichtung der Stiftung „Erinnerung, Verantwortung und Zukunft“ verpflichtet. Mit dieser Stiftung wollen deutsche Unternehmen und die Bundesrepublik Deutschland ein Zeichen ihrer historischen und moralischen Verantwortung für diese Geschehnisse setzen und die bisherigen Wiedergutmachungsleistungen ergänzen. Ziel der Stiftung ist es, Zwangsarbeitern und anderen NS-Opfern unbürokratisch und vor allem schnell Hilfe zu leisten.
- 124** Das Gesetz zur Errichtung einer Stiftung „Erinnerung, Verantwortung und Zukunft“ ist am 12. August 2000 in Kraft getreten. Es sieht unter anderem Leistungen von bis zu 15.000 DM an NS-Opfer vor, die in einem Konzentrationslager, einem Ghetto oder einer vergleichbaren Haftstätte inhaftiert waren und zur Arbeit gezwungen wurden. Leistungen bis zu 5.000 DM können auch ehemalige Zwangsarbeiter erhalten, die aus ihrem Heimatstaat in das Gebiet des Deutschen Reichs oder ein vom Deutschen Reich besetztes Gebiet deportiert wurden, zu einem Arbeitseinsatz in einem gewerblichen Unternehmen oder im öffentlichen Bereich gezwungen und dabei inhaftiert oder haftähnlichen Bedingungen unterworfen waren.
- 125** Das Gesetz sieht schließlich auch Leistungen an Antragsteller vor, die im Zuge rassistischer Verfolgung unter wesentlicher, direkter und schadensursächlicher Beteiligung deutscher Unternehmen Vermögensschäden im Sinne der Wiedergutmachungsgesetze erlitten haben und hierfür keine Leistungen erhalten konnten.

126 Ein Teil der Stiftung soll auch Zukunftsaufgaben gewidmet sein, die die Erinnerung an den Holocaust und das weitere NS-Unrecht wach halten und helfen sollen, durch Förderung von Information und Begegnung eine erneute Bedrohung durch totalitäre Systeme zu vermeiden. Das Stiftungsvermögen in Höhe von 10 Milliarden DM wurde jeweils zur Hälfte von der Bundesrepublik Deutschland und den in der Stiftungsinitiative der deutschen Wirtschaft zusammengeschlossenen Unternehmen aufgebracht. Von der Summe sind 8,1 Milliarden DM für die Entschädigung von Zwangsarbeitern, 1 Milliarde DM zum Ausgleich von Vermögensschäden, 700 Millionen DM für den Zukunftsfonds und 200 Millionen DM für allgemeine Verwaltungsausgaben vorgesehen.

2. Menschenhandel

127 Im Berichtszeitraum haben sich viele Initiativen zur Bekämpfung moderner Formen des Menschenhandels im europäischen Rahmen entwickelt.

128 Innerhalb der Europäischen Union wurden erste Mindeststandards zur Bekämpfung des Menschenhandels bereits mit der Gemeinsamen Maßnahme vom 27. Februar 1997 betreffend die Bekämpfung des Menschenhandels und der sexuellen Ausbeutung von Kindern und den darin enthaltenen Pönalisierungs- und Kooperationsverpflichtungen geschaffen. In letzter Zeit sind auf internationaler Ebene weitere Schritte zur Angleichung von Rechtsvorschriften unternommen worden. Zu nennen sind hier folgende Projekte, an denen die Bundesregierung aktiv mitgewirkt hat:

- a) Das Zusatzprotokoll zur Prävention, Bekämpfung und Strafverfolgung von Menschenhandel, insbesondere des Handels mit Frauen und Kindern, ist zusammen mit dem VN-Übereinkommen gegen transnational organisierte Kriminalität auf der Zeichnungskonferenz in Palermo im Dezember 2000 von Deutschland gezeichnet worden. Ratifikation und innerstaatliche Umsetzung sind in Vorbereitung.
- b) Das Zusatzprotokoll zum Übereinkommen über die Rechte des Kindes betreffend den Verkauf von Kindern, die Kinderprostitution und die Kinderpornografie ist anlässlich des Millenniumsgipfels im September 2000 in New York von Deutschland gezeichnet worden. Ratifikation und innerstaatliche Umsetzung sind in Vorbereitung.

- c) Das Ministerkomitee des Europarats hat am 19. Mai 2000 die Empfehlung Nr. R(2000)11 betreffend die Bekämpfung des der sexuellen Ausbeutung dienenden Menschenhandels angenommen.
- d) Das Ministerkomitee des Europarats hat am 31. Oktober 2001 die Empfehlung zum Schutz der Kinder vor sexueller Ausbeutung angenommen.
- e) Der Rat der Europäischen Union wird in Kürze den Rahmenbeschluss zur Bekämpfung des Menschenhandels annehmen, welcher für alle Mitgliedstaaten gleichermaßen geltende strafrechtliche Mindeststandards setzt.

Artikel 9

Garantien bei Freiheitsentzug

1. Grundsätzliches

- 129** Gemäß Artikel 104 Abs. 1 Satz 1 Grundgesetz kann die Freiheit der Person nur aufgrund eines förmlichen Gesetzes und nur unter Beachtung der darin vorgeschriebenen Formen beschränkt werden. In Artikel 104 Abs. 2 Satz 1 Grundgesetz ist geregelt, dass über die Zulässigkeit und Fortdauer einer Freiheitsentziehung allein der Richter zu entscheiden hat. Beruht eine Freiheitsentziehung nicht auf einer richterlichen Anordnung, so ist eine richterliche Entscheidung unverzüglich herbeizuführen (Artikel 104 Abs. 2 Satz 2 Grundgesetz). Die Polizei darf aus eigener Machtvollkommenheit niemanden länger als bis zum Ende des Tages, der dem Tag der Ergreifung folgt, in Gewahrsam halten (Artikel 104 Abs. 2 Satz 3 Grundgesetz). Spätestens am Tage nach der Festnahme muss eine Person, die wegen des Verdachts einer strafbaren Handlung vorläufig festgenommen wurde, dem Richter vorgeführt werden. Der Richter hat ihr die Gründe der Festnahme mitzuteilen, sie zu vernehmen und ihr Gelegenheit zu geben, Einwendungen vorzubringen (Artikel 104 Abs. 3 Satz 1 Grundgesetz). Gemäß Artikel 104 Abs. 4 Grundgesetz muss unverzüglich ein Angehöriger des Festgehaltenen oder eine Person seines Vertrauens benachrichtigt werden, wenn eine richterliche Entscheidung über die Anordnung oder Fortdauer einer Freiheitsentziehung ergeht.
- 130** Des Weiteren ist in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts anerkannt, dass jedem Beschuldigten das Recht auf ein faires Verfahren (*fair trial*) zusteht. Dieses

Recht umfasst auch die Befugnis, sich in jedem Stadium des Verfahrens der Hilfe eines Rechtsanwaltes zu bedienen.

- 131** Diese verfassungsrechtlichen Vorgaben haben Eingang in die Gesetze des Bundes und der Länder gefunden. Wird etwa eine Person wegen einer Straftat festgenommen, so ist ihr bei Beginn der ersten Vernehmung zu erklären, welche Tat ihr zu Last gelegt wird und welche Strafvorschriften in Betracht kommen. Sie ist darauf hinzuweisen, dass es ihr nach dem Gesetz freistehe, sich zu der Beschuldigung zu äußern oder nicht zur Sache auszusagen. Zugleich muss sie darüber belehrt werden, dass sie das Recht hat, jederzeit – auch schon vor ihrer Vernehmung – einen Verteidiger ihrer Wahl zu befragen (§ 136 Strafprozessordnung). Verlangt der Beschuldigte einen Verteidiger, muss die Vernehmung aufgeschoben oder unterbrochen werden, bis er ein Gespräch mit seinem Anwalt führen konnte.

2. Untersuchungshaft

- 132** Die Anordnung von Untersuchungshaft ist nach den Vorschriften der Strafprozessordnung nur dann möglich, wenn der Beschuldigte zum einen einer Tat dringend verdächtig ist und zum anderen ein Haftgrund besteht. Haftgründe sind zum Beispiel die Flucht, die Fluchtgefahr und die Verdunkelungsgefahr. Diese Voraussetzungen sowie der bei jeder strafprozessualen Maßnahme zu beachtende Grundsatz der Verhältnismäßigkeit stellen sicher, dass der Freiheitsentzug ohne rechtskräftige Verurteilung nicht die allgemeine Regel, sondern vielmehr die Ausnahme in den in Deutschland geführten Strafverfahren ist.
- 133** Auch dem Verfahrenserfordernis des Artikel 9 Abs. 2 des Pakts wird im deutschen Strafverfahrensrecht entsprochen: Bei der Verhaftung ist dem Beschuldigten der Haftbefehl bekannt zu geben oder, soweit dies nicht möglich ist, ihm vorläufig mitzuteilen, welcher Tat er verdächtig ist. Im letztgenannten Fall ist die Bekanntgabe des Haftbefehls unverzüglich nachzuholen. Der aufgrund eines Haftbefehls vorläufig Festgenommene ist unverzüglich dem zuständigen Richter vorzuführen, dieser hat den Beschuldigten unverzüglich nach der Vorführung, spätestens am nächsten Tage, über den Gegenstand der Beschuldigung zu vernehmen. Nach drei Monaten Untersuchungshaft muss zwingend eine Haftprüfung vorgenommen werden, wenn der Beschuldigte bis dahin weder eine Haftprüfung beantragt noch Haftbeschwerde eingelegt noch einen Verteidiger hat (§ 117 Abs. 5 Strafprozessordnung). Eine Untersuchungshaft über sechs Monate hinaus ist in den Fällen, in denen noch kein

Urteil ergangen ist, nur zulässig, wenn die besondere Schwierigkeit oder der besondere Umfang der Ermittlungen oder ein anderer wichtiger Grund das Urteil noch nicht zulassen und die Fortdauer der Haft rechtfertigen. Ein Beschuldigter, der sich aufgrund eines Haftbefehls in Untersuchungshaft befindet, kann sich mit den Rechtsbehelfen der Haftprüfung, der Haftbeschwerde sowie der weiteren Haftbeschwerde an die Gerichte wenden.

134 Wie sehr man sich im deutschen Strafverfahrensrecht des schwerwiegenden Eingriffs durch Anordnung der Untersuchungshaft bewusst ist, zeigt auch eine Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 11. Juli 1994 (Aktenzeichen 2 BvR 777/94, veröffentlicht in der Neuen Juristischen Wochenschrift 1994, S. 3219). Aus dem Recht des Beschuldigten auf ein faires, rechtsstaatliches Verfahren und dem Anspruch auf rechtliches Gehör folge, so das Gericht, ein Anspruch des inhaftierten Beschuldigten auf Einsicht seines Verteidigers in die Ermittlungsakten, wenn und soweit er die sich darin befindenden Informationen benötige, um auf die gerichtliche Haftentscheidung effektiv einwirken zu können.

135 Die Bundesregierung hat im Übrigen einen Gesetzentwurf zur Regelung des Vollzuges der Untersuchungshaft vorgelegt, der gegenwärtig noch einmal überarbeitet wird. Ein wichtiges Anliegen des Entwurfs besteht darin, unter konsequenter Beachtung der Unschuldsvermutung die Rechte und Pflichten der Betroffenen genau zu bestimmen und die Rechtsstellung der Untersuchungsgefangenen zu verbessern. Die Eingriffe in Rechtspositionen der Gefangenen sollen so gering wie möglich gehalten werden. Um den Gefangenen eine sinnvolle Gestaltung ihrer Haftzeit zu ermöglichen und subkulturelle Entwicklungen zu vermeiden, wirkt der Entwurf auf einen Ausbau vollzuglicher Angebote hin.

136 Für das Jahr 2000 weist die Statistik 36.683 Untersuchungsgefangene auf. Davon entfielen auf Untersuchungshaft von

bis zu 1 Monat	13.049 Fälle
1 bis 3 Monaten	8.531 Fälle
3 bis 6 Monaten	8.206 Fälle

6 Monaten bis 1 Jahr 5.310 Fälle
mehr als 1 Jahr 1.587 Fälle.

- 137** Im Vergleich zu den Jahren 1997 – 1999 ist die Zahl der Untersuchungsgefangenen gesunken. Im Jahr 2000 wurden insgesamt 908.261 Strafverfahren abgeschlossen. Die Anordnung der Untersuchungshaft bildet also die Ausnahme.

3. Verfahren vor internationalen Gremien

- 138** Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte und die Europäische Kommission für Menschenrechte haben sich in mehreren Verfahren mit dem Vorwurf auseinandergesetzt, deutsche Strafverfolgungsbehörden und Gerichte hätten in Einzelfällen Artikel 5 der Europäischen Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten (EMRK) – der ähnliche Rechte enthält wie Artikel 9 des Pakts – nicht beachtet. Beschwerden, die auf die Behauptung eines Verstoßes gegen Artikel 5 Abs. 1 EMRK gestützt wurden, waren in diesem Punkt in keinem Fall erfolgreich. So wies die Kommission für Menschenrechte die Beschwerden mehrerer Personen, die wegen Spionage zugunsten der ehemaligen Deutschen Demokratischen Republik verurteilt worden waren, als unzulässig zurück (Entscheidungen in den Sachen Sdrenka ./ Deutschland – Beschwerde Nr. 29791/96 – und Gast, Popp und Tischler ./ Deutschland – Beschwerde Nr. 29357/95 vom 24. Juni 1996). Auch die Beschwerde des ehemaligen Ministers für Staatssicherheit der Deutschen Demokratischen Republik Mielke gegen seine Verurteilung wegen eines 1931 begangenen Tötungsdelikts blieb ohne Erfolg (Entscheidung in Sachen Mielke ./ Deutschland vom 25. November 1996, Beschwerde Nr. 30047/96).
- 139** Ganz überwiegend erfolglos blieben auch eine Anzahl von Beschwerden, die auf eine Verletzung von Artikel 5 Abs. 3 EMRK wegen zu langer Untersuchungshaftdauer gestützt wurden (vgl. die Entscheidungen in Sachen B.H. ./ Deutschland vom 13. Oktober 1993 zu einer Untersuchungshaftdauer von einem Jahr und acht Monaten – Beschwerde Nr. 19791/92; in Sachen Nells ./ Deutschland vom 6. September 1994 – Beschwerde Nr. 20695/92 zu einer Untersuchungshaftdauer von einem Jahr und elf Monaten; in Sachen Löhr ./ Deutschland vom 28. Februar 1996 – Beschwerde Nr. 28397/95 zu einer Untersuchungshaftdauer von einem Jahr und vier Monaten). Eine Verurteilung wegen der Verletzung von Artikel 5 Abs. 3 EMRK erfolgte in einem Fall, in dem einer Verurteilung zu einer Freiheitsstrafe von sechs Jahren eine Untersuchungshaftdauer von fünf Jahren und elf Monaten gegenüberstand. (Urteil in

Sachen Erdem ./.. Deutschland vom 5. Juli 2001, Beschwerde Nr. 38321/97). Dieses Urteil wurde – wie alle anderen auch – in deutscher Sprache veröffentlicht und der betroffenen Landesjustizverwaltung übersandt.

- 140** Im Berichtszeitraum ergingen drei Urteile des Europäischen Menschenrechtsgerichtshofs gegen die Bundesrepublik Deutschland wegen einer Verletzung von Artikel 5 Abs. 4 EMRK. Der Gerichtshof entschied, dass trotz § 147 Abs. 2 Strafprozessordnung, demzufolge einem Verteidiger vor Abschluss der Ermittlungen die Akteneinsicht versagt werden kann, wenn dies den Untersuchungszweck gefährden kann, dem Verteidiger aus Gründen der Waffengleichheit alle Informationen, insbesondere belastende Zeugenaussagen und andere Beweismittel, die für die Beurteilung der Rechtmäßigkeit einer Untersuchungshaft von Bedeutung sind, in angemessener Weise zugänglich zu machen sind (Urteile in Sachen Garcia Alva ./.. Deutschland – Beschwerde Nr. 23541/94, Lietzow ./.. Deutschland – Beschwerde Nr. 24479/94 und Schöps ./.. Deutschland – Beschwerde Nr. 25116/94 - vom 13. Februar 2001). In einem Fall, in dem der Beschuldigte hatte erkennen lassen, dass auch nach einer erfolgten Akteneinsicht Interesse an dem weiteren Inhalt der umfangreichen Akten bestand, urteilte der Gerichtshof, dass die Strafverfolgungsbehörden ihm vor einem erneuten Haftprüfungstermin selbst ohne weitere Antragstellung Einsicht in die Akten hätten anbieten müssen (Urteil in Sachen Schöps ./.. Deutschland vom 13. Februar 2001 – Beschwerde Nr. 25116/94).

4. Unterbringung und Betreuung

- 141** Die Unterbringung ohne oder gegen den Willen des Betroffenen stellt einen Grundrechtseingriff dar, der nach dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit nur erlaubt ist, wenn eine Abhilfe mit weniger einschneidenden Maßnahmen nicht möglich ist. Ein solcher Eingriff darf zudem nur dann vorgenommen werden, wenn dafür eine gesetzliche Grundlage besteht. Nur ein Richter darf sie anordnen. Ist eine Person in einem Eilfall ohne richterliche Anordnung untergebracht worden, so muss ein Richter dies im Nachhinein genehmigen.
- 142** Das gerichtliche Verfahren zur Anordnung oder Genehmigung von Unterbringungsmaßnahmen wegen psychischer Krankheiten oder geistiger oder seelischer Behinderungen wurde 1992 in den §§ 70 ff. des Gesetzes über die Angelegenheiten der freiwilligen Gerichtsbarkeit (FGG) bundeseinheitlich geregelt. Auf

der materiell-rechtlichen Ebene sind drei Möglichkeiten der Unterbringung zu unterscheiden.

- a) Die zivilrechtliche Unterbringung durch einen gesetzlichen Vertreter (Betreuer, Eltern, Vormund, Pfleger), seit 1999 auch durch einen Bevollmächtigten (§§ 1906, 1631b Bürgerliches Gesetzbuch – BGB). Sie wird durch eine Selbstgefährdung des Betroffenen oder durch Erfordernisse der Gesundheitsfürsorge (z.B. erforderliche medizinische Untersuchung, Heilbehandlung, ärztlicher Eingriff) gerechtfertigt. Dabei geht es gemäß § 1896 Bürgerliches Gesetzbuch nicht ausschließlich um psychisch kranke Menschen, sondern auch um Personen mit geistiger, seelischer oder körperlicher Behinderung.
- b) Die öffentlich-rechtliche Unterbringung nach den landesrechtlichen Vorschriften, die nicht nur aufgrund einer Selbstgefährdung, sondern auch – in den einzelnen Ländern unterschiedlich formuliert - bei Vorliegen einer Fremdgefährdung erfolgen kann.
- c) Die strafrechtliche Unterbringung. Sie kann durch ein Gericht als Maßregel der Besserung und Sicherung angeordnet werden, wenn der Betroffene im Hinblick auf eine Straftat wegen einer psychischen Krankheit oder Störung schuldunfähig ist. Der Vollzug dieser Maßnahmen erfolgt zum Schutz der Öffentlichkeit und ist in einigen Bundesländern in den Maßregelvollzugsgesetzen, in anderen in eigenen Abschnitten der Psychisch-Kranken- bzw. Unterbringungsgesetze geregelt. Die gesetzliche Grundlage bietet für die Unterbringung in einem Psychiatrischen Krankenhaus § 63 Strafgesetzbuch, für die Unterbringung in einer Entziehungsanstalt § 64 Strafgesetzbuch, für die einstweilige Unterbringung § 126a Strafprozessordnung. Das Strafvollzugsgesetz regelt den Vollzug der Freiheitsstrafe und der freiheitsentziehenden Maßregeln der Besserung und Sicherung in den §§ 136 (Unterbringung in einem psychiatrischen Krankenhaus), 137 (Unterbringung in einer Entziehungsanstalt), 138 (Anwendung anderer Vorschriften).

143 Das schon Ende der letzten Berichtsperiode in Kraft getretene Betreuungsgesetz hat für Erwachsene, die bis dahin unter Vormundschaft oder Pflegschaft standen, den Schutz von Persönlichkeit und Freiheit verbessert. Das Gesetz wurde durch das im wesentlichen zum 1. Januar 1999 in Kraft getretene Betreuungsrechtsänderungsgesetz vom 25. Januar 1998 (Bundesgesetzblatt Teil I S. 1580) nochmals überarbeitet, so dass nun folgendes gilt:

- 144** Die vor Inkrafttreten des Betreuungsgesetzes bestehende Möglichkeit, einen Betroffenen zu entmündigen und ihm damit automatisch und ausnahmslos die Geschäftsfähigkeit zu nehmen, wurde ersatzlos aufgehoben. Die damit einhergehende Stigmatisierung des Betroffenen ist dadurch entfallen. Im Rahmen der jetzt möglichen Betreuungen gilt das Erforderlichkeitsprinzip. Danach setzt die Bestellung eines Betreuers voraus, dass die Angelegenheiten des Betreuten nicht durch den Betreuten selbst oder durch Bevollmächtigte oder andere Hilfen besorgt werden kann (§ 1896 Abs. 2 Bürgerliches Gesetzbuch). Demgemäss werden dem Betreuer nur diejenigen Aufgaben zugewiesen, für die der Betroffene der Unterstützung bedarf. Die Dauer der Betreuung darf das erforderliche Maß nicht überschreiten, nach längstens fünf Jahren muss die Betreuerbestellung überprüft werden (§ 69 Abs. 1 Nr. 5 FGG).
- 145** Die Rechtsposition des Betroffenen wurde im Betreuungs- wie auch im Unterbringungsverfahren dadurch gestärkt, dass er jetzt unabhängig von seiner Geschäftsfähigkeit verfahrensfähig ist (§§ 66, 70a FGG – im Unterbringungsverfahren sobald das vierzehnte Lebensjahr vollendet ist -) und damit vom bloßen Verfahrensobjekt zum Verfahrenssubjekt aufgewertet wurde. Dem Betroffenen ist ein Pfleger für das Verfahren zur Seite zu stellen, soweit dies zur Wahrnehmung der Interessen des Betroffenen erforderlich ist (§§ 67 Abs. 1, 70b Abs. 1 FGG).
- 146** Vor der Bestellung eines Betreuers ist der Betroffene grundsätzlich persönlich zu hören, gleiches gilt bei einer eventuell erforderlichen Unterbringung des Betroffenen (§§ 68, 70c FGG). Das Gericht ist verpflichtet, sich vor seiner Entscheidung einen unmittelbaren persönlichen Eindruck vom Betroffenen zu verschaffen.
- 147** Die Bestellung eines Betreuers berührt eine vorhandene Geschäftsfähigkeit des Betreuten nicht. Der Betreuer ist dem Wohl des Betreuten verpflichtet (§ 1901 Abs. 2 Satz 1 Bürgerliches Gesetzbuch). Im Rahmen seiner Fähigkeiten soll der Betreute sein Leben nach seinen eigenen Wünschen und Vorstellungen gestalten können (§ 1901 Abs. 2 Satz 2 Bürgerliches Gesetzbuch). Der Betreuer hat Wünschen des Betreuten zu entsprechen, soweit dies dem Wohl des Betreuten nicht zuwiderläuft und dem Betreuer zuzumuten ist (§ 1901 Abs. 3 Satz 1 Bürgerliches Gesetzbuch). Wichtige Angelegenheiten soll der Betreuer mit dem Betreuten besprechen (§ 1901 Abs. 3 Satz 3 Bürgerliches Gesetzbuch).

- 148** Von der eben geschilderten Betreuung, in deren Rahmen eine zivilrechtliche Unterbringung erforderlich werden kann, zu unterscheiden ist die öffentlich-rechtliche Zwangsunterbringung und -behandlung psychisch Kranker. Hierbei handelt es sich um polizeirechtlich erforderlich werdende Maßnahmen zur Abwendung einer Gefährdung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung. In der Bundesrepublik Deutschland liegt die gesetzgeberische Zuständigkeit dafür bei den Ländern. In vielen Ländern wurden die alten Freiheitsentziehungsgesetze, die nur knapp auf die besonderen Bedürfnisse psychisch Kranker eingingen, inzwischen durch Psychisch-Kranken-Gesetze (PsychKG) ersetzt. Die meisten dieser Gesetze sehen besondere Hilfen für psychisch Kranke vor, und zwar in Form vorsorgender, begleitender und nachgehender Maßnahmen. Um diese Hilfen umzusetzen, haben die Gesundheitsämter eigenständige Sozialpsychiatrische Dienste eingerichtet, in der Regel unter fachärztlicher Verantwortung. Die vorsorgenden Hilfen zielen darauf ab, die psychisch Kranken soweit möglich nicht zwangsweise unterzubringen.
- 149** Auch das neue Betreuungsgesetz, das am 1. Januar 1992 in Kraft getreten ist, hat Anlass zur Reformierung vorhandener Gesetze durch die Länder gegeben. Inzwischen haben alle neuen Bundesländer und die meisten der alten Bundesländer ihre Gesetze reformiert und teilweise auch völlig neu gefasst.

Artikel 10

Schutzmaßnahmen für Personen, denen die Freiheit entzogen ist

1. Kontrollmechanismen

- 150** Die menschenwürdige Behandlung von Personen, denen die Freiheit entzogen ist, ist im deutschen Recht verfassungsrechtliche Verpflichtung der Staatsgewalt (Artikel 1 und 2 Grundgesetz). Wie die Ausführungen zu Artikel 7, 8 und 9 zeigen, gewährleisten umfangreiche nationale und internationale Bestimmungen, dass dieser Grundsatz in allen Bereichen umgesetzt wird, in denen Menschen die Freiheit entzogen werden kann. Die Berichte des CPT-Ausschusses und die Stellungnahmen der Bundesregierung (vgl. oben bei Rdnr. 98) zeigen, dass die Bundesrepublik ständig im Dialog mit internationalen unabhängigen Gremien steht, die unangemeldet alle Orte in Deutschland aufsuchen können (und dies auch regelmäßig tun), an denen Personen

festgehalten werden. Viele Anregungen und Hinweise des Ausschusses haben zu Verbesserungen in deutschen Einrichtungen dieser Art geführt. Die Zusammenarbeit, die seit Verabschiedung der Europäischen Anti-Folterkonvention besteht, hat sich bewährt.

- 151** Die Einrichtung eines weiteren unabhängigen Mechanismus auf nationaler Ebene zur Untersuchung von Verdachtsfällen der Misshandlung durch Polizeibeamte auf örtlicher Ebene – die der Menschenrechtsausschuss in seiner Anmerkung 11 zum 4. Staatenbericht angeregt hat (CCPR/C/79/Add. 73)– erscheint angesichts der vielfältigen anderen Mechanismen nicht zwingend erforderlich. Neben dem CPT-System sorgen die herkömmlichen nationalen Vorkehrungen für eine ausreichende Prävention in diesem Bereich.
- 152** Misshandlungen von festgehaltenen Personen sind Straftaten (dies wurde oben bei Artikel 7 geschildert: s. Rdnr. 94 f.). Entsprechend dem Legalitätsprinzip (§ 152 Abs. 3 Strafprozessordnung - StPO) ist die Staatsanwaltschaft verpflichtet, wegen aller verfolgbarer Straftaten einzuschreiten, sofern zureichende tatsächliche Anhaltspunkte vorliegen. Sie hat, sobald sie durch Anzeige oder auch auf anderem Wege von dem Verdacht einer Straftat Kenntnis erhält, ein Ermittlungsverfahren einzuleiten (§ 160 Abs. 1 Strafprozessordnung). Sofern Sachverhalte bekannt werden, die strafrechtlich relevantes Verhalten einzelner Polizeivollzugsbeamter zum Gegenstand haben, erfolgt eine unparteiische, neutrale Untersuchung durch Staatsanwaltschaften und gegebenenfalls Gerichte. Im Rahmen des Legalitätsprinzips unterliegen die Beamten der Staatsanwaltschaft auch nicht dem in § 146 Gerichtsverfassungsgesetz vorgesehenen Weisungsrecht von Vorgesetzten, mithin auch nicht Weisungen der Exekutive. Die nach Anklageerhebung durch die Staatsanwaltschaft mit der Sache befassten Gerichte sind unabhängig und nur dem Gesetz unterworfen (Artikel 97 Abs. 1 Grundgesetz). Auch das Prinzip der Gewaltenteilung (Artikel 20 Abs. 2 Grundgesetz) gewährleistet, dass die unabhängige Justiz die Einhaltung der Grundrechte kontrolliert.
- 153** Außerhalb der Strafverfahren unterliegen die Polizeibeamten – wie andere Beamten auch - der Kontrolle durch ihre vorgesetzten Behörden und die zuständigen Ministerien. Darüber hinaus ist im Rahmen des Dienstrechtes, auf der Grundlage der Disziplinar Gesetze des Bundes und der Länder in Verbindung mit den Beamtengesetzen, ein Disziplinarverfahren mit weitreichenden Sanktionen bei

Dienstvergehen sowohl unterhalb strafrechtlicher Relevanz als auch in Ergänzung rechtskräftiger Strafurteile möglich.

2. Resozialisierung im Strafvollzug

a) *Grundsätzliches*

154 Aufgabe des Strafvollzuges ist es nach § 2 Strafvollzugsgesetz, den Gefangenen zu befähigen, künftig in sozialer Verantwortung ein Leben ohne Straftaten zu führen. Das Strafvollzugsgesetz setzt damit das Gebot der Verfassung um, den Strafvollzug auf das Ziel der Resozialisierung hin auszurichten. Wie oben (bei Artikel 8, Rdnr. 118) bereits berichtet, hat das Bundesverfassungsgericht am 1. Juli 1998 eine Entscheidung zur Gefangenenentlohnung getroffen, auf Grund derer die Entlohnung von Strafgefangenen neu geregelt wurde (s. oben Rdnr. 119). In diesem Urteil hat es zum Gebot der Resozialisierung folgendes ausgeführt:

“Die Verfassung gebietet, den Strafvollzug auf das Ziel der Resozialisierung der Gefangenen hin auszurichten. Der einzelne Gefangene hat aus Artikel 2 Abs. 1 i.V.m. Artikel 1 Abs. 1 Grundgesetz einen grundrechtlichen Anspruch darauf, dass dieser Zielsetzung bei ihn belastenden Maßnahmen genügt wird. Für die Freiheitsstrafe, bei der die staatliche Gewalt die Bedingungen der individuellen Lebensführung weitgehend bestimmt, erlangt das Gebot der Resozialisierung besonderes Gewicht. Das Bundesverfassungsgericht hat dieses Gebot aus dem Selbstverständnis einer Rechtsgemeinschaft entwickelt, die die Menschenwürde in den Mittelpunkt ihrer Wertordnung stellt und dem Sozialstaatsprinzip verpflichtet ist. Dem Gefangenen sollen die Fähigkeit und der Wille zu verantwortlicher Lebensführung vermittelt werden. Er soll sich in Zukunft unter den Bedingungen einer freien Gesellschaft ohne Rechtsbruch behaupten, ihre Chancen wahrnehmen und ihre Risiken bestehen können. Die Resozialisierung dient auch dem Schutz der Gemeinschaft selbst: Diese hat ein unmittelbares eigenes Interesse daran, dass der Täter nicht wieder rückfällig wird und erneut seine Mitbürger und die Gemeinschaft schädigt (vgl. BVerfGE 35, 202, 235f - Lebach).

Dieses verfassungsrechtliche Resozialisierungsgebot bestimmt den gesamten Strafvollzug; es gilt auch bei der Vollstreckung einer lebenslangen Freiheitsstrafe. Auch diesen Gefangenen sind Bedingungen zu bieten, unter denen sie ihre Lebenstüchtigkeit entfalten und festigen können. Persönlichkeitsschädigenden Auswirkungen des Freiheitsentzugs, vor allem deformierenden

Persönlichkeitsveränderungen ist entgegenzuwirken (vgl. BVerfGE 45, 187, 238f). Entsprechendes muss für die Sicherungsverwahrung gelten. Auch der dort Untergebrachte kann der Freiheit wieder teilhaftig werden, wenn er nicht mehr gefährlich ist (§ 67d Abs. 2 und Abs. 3 Strafgesetzbuch).

Das verfassungsrechtliche Resozialisierungsgebot ist für alle staatliche Gewalt verbindlich. Es richtet sich zunächst an die Gesetzgebung, der es aufgegeben ist, den Strafvollzug normativ zu gestalten (vgl. BVerfGE 33, 1, 10 f.). Es verpflichtet den Gesetzgeber, ein wirksames Resozialisierungskonzept zu entwickeln und den Strafvollzug darauf aufzubauen. Das verfassungsrechtliche Resozialisierungsgebot entfaltet seine Bedeutung freilich auch für Verwaltung und Rechtsprechung, wenn es gilt, unbestimmte Rechtsbegriffe oder Generalklauseln auszulegen, oder wenn der Gesetzgeber den Vollzugsbehörden ein Rechtsfolgeermessen eingeräumt hat.“

b) Einzelheiten zu der Entwicklung im Berichtszeitraum

- 155** Der Bundesgesetzgeber hat im Gesetz zur Bekämpfung von Sexualdelikten und anderen gefährlichen Straftaten vom 26. Januar 1998 einen neuen Akzent im Hinblick auf Sexualstraftäter gesetzt. Eine Vielzahl in- und ausländischer Untersuchungen zeigt, dass im Bereich der Sexualstraftaten in zahlreichen Fällen die Gefahr von Wiederholungstaten durch eine stärkere therapeutische Betreuung des Täters reduziert werden kann. Der erfolgreiche Einsatz von Therapiemaßnahmen setzt dabei voraus, dass geeignete Gefangene möglichst frühzeitig in therapeutische Behandlung kommen. Nach dem bis Januar 1998 geltenden Recht gelangte ein Sexualstraftäter, bei dem eine Therapie angezeigt war, zur Strafverbüßung in den allgemeinen Strafvollzug mit häufig unzureichender therapeutischer Betreuung. Die Vollzugsbehörden trafen die Entscheidung, welche Behandlungsmaßnahmen notwendig waren und prüften, ob eine intensivere Behandlung in einer sozialtherapeutischen Anstalt erforderlich war. Selbst wenn eine Verlegung in eine sozialtherapeutische Anstalt für angezeigt gehalten wurde, konnte diese nur erfolgen, wenn sowohl der Gefangene als auch der Leiter dieser Anstalt zustimmten. Darüber hinaus reichten die in den Ländern bestehenden Plätze in den sozialtherapeutischen Anstalten nicht für alle behandlungsbedürftigen Gefangenen aus.
- 156** Um diese unbefriedigende Situation zu verbessern, wurde mit dem Gesetz zur Bekämpfung von Sexualdelikten und anderen gefährlichen Straftaten eine zwingende Verlegung von behandlungsfähigen und behandlungsbedürftigen Sexualstraftätern, die

zu einer Freiheitsstrafe von mehr als zwei Jahren verurteilt wurden, in eine sozialtherapeutische Anstalt vorgeschrieben. Voraussetzung ist, dass diese Verlegung aufgrund einer Untersuchung der Persönlichkeit und der Lebensverhältnisse des Gefangenen angezeigt ist. Diese Regelung wird am 1. Januar 2003 in Kraft treten. Die Vollzugsbehörden sind allerdings schon jetzt verpflichtet, bei der zu Beginn des Vollzuges durchzuführenden Behandlungsuntersuchung zu prüfen, ob die Verlegung unter Behandlungsgesichtspunkten angezeigt ist und eine entsprechende Entscheidung zu treffen, die für den Fall, dass ein Verlegungserfordernis verneint wird, unter Berücksichtigung der Entwicklung des Gefangenen im Vollzug in regelmäßigen Abständen zu wiederholen ist.

3. Einzelhaft

- 157** Der Menschenrechtsausschuss hat in seinen Anmerkungen zum 4. Staatenbericht die Möglichkeit der Verhängung von Einzelhaft bis zu drei Monaten sowie die Möglichkeit, diesen Zeitraum noch weiter zu verlängern, beanstandet (CCPR/C/70/Add. 73, Anmerkung 15).
- 158** Die Anordnung der Einzelhaft hat Ausnahmecharakter, weil die Isolation und die damit verbundene Reduktion sämtlicher Umweltreize zu einem Verlust menschlicher Sozialität führen kann. Diese Einsicht schlägt sich auch in der gesetzlichen Ausgestaltung der Einzelhaft nieder. Die Verhängung von Einzelhaft ist nur unter engen Voraussetzungen möglich. Zudem ist die Entscheidung in vollem Umfang gerichtlich überprüfbar (s. auch die in Rdnr. 102 genannte Entscheidung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte).
- 159** Einzelhaft ist im Strafvollzug nur zulässig, wenn dies aus Gründen, die in der Person des Gefangenen liegen, unerlässlich ist (§ 89 Strafvollzugsgesetz – StVollzG). Welche Gründe dies sein können, ist in § 88 Abs. 1 StVollzG abschließend aufgezählt. Danach muss nach dem Verhalten oder dem seelischen Zustand des Gefangenen in erhöhtem Maße Fluchtgefahr oder die Gefahr von Gewalttätigkeiten gegen Personen oder Sachen oder die Gefahr des Selbstmordes oder der Selbstverletzung bestehen. Voraussetzung für das Vorliegen entsprechender Gefahren sind konkrete Anhaltspunkte nach dem gegenwärtigen Verhalten, bloße Befürchtungen sind nicht ausreichend. Für die Beurteilung der Fluchtgefahr genügt beispielsweise ein allein in der Vergangenheit liegendes Verhalten, wie frühere Ausbrüche, nicht. Es muss sich

um eine substantielle, mit konkreten Anhaltspunkten belegbare aktuelle Gefahr handeln.

- 160** Zudem muss die Anordnung der Einzelhaft unerlässlich sein. Der unbestimmte Rechtsbegriff der „Unerlässlichkeit“ ist gerichtlich voll überprüfbar. Er bedeutet, dass die Vollzugsanstalt zunächst alle sonstigen Mittel einsetzen muss, um der Einzelhaft vorzubeugen oder ihre Notwendigkeit zu beheben und dass weniger einschneidende Maßnahmen nicht ausreichen. Als sonstige Maßnahmen kommen ärztliche, psychiatrische oder psychologische Hilfestellungen in Betracht.
- 161** Die Anordnung der Einzelhaft wird in der Praxis nur ausnahmsweise und nicht über lange Zeiträume angeordnet. Bei einer dauerhaften Gefahr wird eine Unterbringung in Einzelhaft über längere Zeit durch die Verlegung in eine Anstalt mit einem höheren Sicherheitsgrad vermieden.
- 162** Unter diesen engen Voraussetzungen für die Verhängung von Einzelhaft möchte die Bundesrepublik Deutschland bei den bestehenden Regelungen bleiben.

Artikel 11

Verbot der Haft wegen Leistungsunfähigkeit

- 163** Die Verpflichtung aus Artikel 11 des Pakts, dass niemand nur deswegen in Haft genommen werden darf, weil er nicht in der Lage ist, eine vertragliche Verpflichtung zu erfüllen, wird in Deutschland eingehalten.
- 164** Das deutsche Zwangsvollstreckungsrecht sieht zwar in mehreren Vorschriften vor, dass gegen einen Schuldner die Haft angeordnet werden kann. Dies gilt etwa für den Fall, dass sich der Schuldner weigert, eine sog. unvertretbare Handlung (z.B. die Erteilung einer Auskunft) vorzunehmen und das gegen ihn festgesetzte Zwangsgeld nicht beigetrieben werden kann (§ 888 Zivilprozessordnung). Ein weiteres Beispiel betrifft den Fall, in dem der Schuldner, der eine eidesstattliche Versicherung abgeben soll, im Verhandlungstermin nicht erscheint oder die Abgabe ohne Grund verweigert. Dann kann das Gericht zur Erzwingung der Abgabe die Haft anordnen (§ 901 Zivilprozessordnung). Diese Vorschriften werden als verfassungsgemäß erachtet, weil die – für den Schuldner einschneidende – Sanktion jederzeit abgewendet werden

kann. Das Gesetz knüpft die Haft nicht an die Leistungsunfähigkeit, sondern an die Nichtbefolgung von Verpflichtungen, die sich ohne Schwierigkeiten erfüllen ließen.

- 165** Solche Sachverhaltskonstellationen betreffen Artikel 11 des Pakts nicht. Artikel 11 bewahrt nur dann vor der Schulhaft, wenn die Nichterfüllung einer vertraglichen Verpflichtung ausschließlich auf der Unfähigkeit des Schuldners beruht. Im Anwendungsbereich etwa des § 901 Zivilprozessordnung trifft dies gerade nicht zu, da es der Schuldner ohne weiteres in der Hand hat, die Haft durch Abgabe der eidesstattlichen Versicherung zu verhindern oder zu beenden. Im Übrigen bezieht sich das Verbot der Schulhaft ausdrücklich nur auf vertragliche Verpflichtungen. Bei der Pflicht zur Abgabe der eidesstattlichen Versicherung im Rahmen der Zwangsvollstreckung handelt es sich jedoch um eine gesetzliche Pflicht, die gegenüber dem Staat besteht.
- 166** Gleiches gilt für die neue Insolvenzordnung: Der Bundesgesetzgeber hat die Rechtsvorschriften zur Insolvenz in einem neuen Gesetz geregelt, der Insolvenzordnung vom 5. Oktober 1994 (Bundesgesetzblatt Teil I S. 2866). Nach § 17 der Insolvenzordnung ist die Zahlungsunfähigkeit der allgemeine Eröffnungsgrund für ein Insolvenzverfahren. Wird ein solches Verfahren beantragt, so kann bereits vor seiner Eröffnung Haft angeordnet werden, wenn keine anderen Mittel ausreichen, um eine nachteilige Veränderung des Vermögens des Schuldners zu verhindern (§ 21 Abs. 2 Satz 1 Insolvenzordnung). Die Haft kann in diesem Verfahrensstadium auch angeordnet werden, wenn der Schuldner seiner Auskunftspflicht nicht nachkommt (Beugehaft). Ebenso kann im eröffneten Verfahren vom Insolvenzgericht die Haft zur Erzwingung von Auskunftspflichten des Schuldners oder zur Sicherung der Masse angeordnet werden (§ 98 Abs. 2 und 3 Insolvenzordnung).
- 167** In all diesen Fällen wird die Haft nicht angeordnet, weil der Betroffenen nicht in der Lage ist, vertragliche Verpflichtungen zu erfüllen. Vielmehr dienen sie der Sicherung der Haftungsmasse vor unehrlichen Schuldern. Die Haft zur Erzwingung der Auskunft setzt voraus, dass der Betroffene gerade in der Lage ist, die Auskunft zu erteilen.

Artikel 12

Freizügigkeit und Reisefreiheit

1. Freizügigkeit

- 168** Die Freizügigkeit innerhalb des Bundesgebietes wird in Artikel 11 Grundgesetz gewährleistet. Artikel 11 Grundgesetz schützt das Recht, an jedem Ort innerhalb des Bundesgebietes Aufenthalt und Wohnsitz zu nehmen (vgl. zuletzt Beschluss des Bundesverfassungsgerichts vom 20. Juli 1999, Aktenzeichen 1 BvQ 10/99, veröffentlicht in Neue Juristische Wochenschrift 1999, S. 3477 – 3478, Beschluss vom 15. August 1996, Aktenzeichen 2 BvR 1075/96, veröffentlicht in Neue Juristische Wochenschrift 1996, S. 3145 – 3146; zu der Einschränkung dieses Grundrechts bei Wehrpflichtigen gemäß Artikel 11 Abs. 1 Grundgesetz wird auf die Ausführungen im 3. Staatenbericht hingewiesen (CCPR/C/52/Add.3 Rdnr. 84)).
- 169** Die Freizügigkeit ist in Artikel 11 Grundgesetz nur für Deutsche gewährleistet. Ausländer können sich jedoch nicht nur auf Artikel 12 des Pakts, sondern auch auf das Grundrecht auf freie Entfaltung der Persönlichkeit gemäß Artikel 2 Abs. 1 Grundgesetz berufen, wenn sie in ihrer Freizügigkeit innerhalb des Bundesgebietes eingeschränkt werden. Artikel 2 Abs. 1 Grundgesetz gewährleistet die allgemeine Handlungsfreiheit im umfassenden Sinne, steht aber insbesondere unter dem Vorbehalt der verfassungsmäßigen Ordnung, zu der alle formell und materiell verfassungsmäßigen Gesetze gehören. Ist durch die gesetzliche Beschränkung der freien Persönlichkeitsentfaltung ein unantastbarer Bereich privater Lebensgestaltung nicht beeinträchtigt, muss jedermann staatliche Maßnahmen hinnehmen, die im überwiegenden Interesse der Allgemeinheit unter Wahrung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes getroffen werden (Beschluss des Bundesverfassungsgerichts vom 10. April 1997, Aktenzeichen 2 BvL 45/92, veröffentlicht in der amtlichen Sammlung BVerfGE 96, S. 10 ff., 21).
- 170** Die Reise- und Bewegungsfreiheit von Asylbewerbern wird durch § 56 Asylverfahrensgesetz (AsylVfG) eingeschränkt. Danach ist die Aufenthaltsgestattung für Asylbewerber räumlich auf den Bezirk der Ausländerbehörde beschränkt, in dem die für die Aufnahme des Ausländers zuständige Aufnahmeeinrichtung liegt. Nach § 58 Abs. 2 Asylverfahrensgesetz soll einem Asylbewerber zur Wahrnehmung von Terminen bei dem Bevollmächtigten des UNHCR und bei Organisationen, die sich mit der Betreuung von Flüchtlingen befassen, die Erlaubnis zum Verlassen des

zugewiesenen Aufenthaltsorts erteilt werden. Für die Wahrnehmung von Terminen bei Behörden und Gerichten, bei denen das persönliche Erscheinen erforderlich ist, ist nach § 58 Abs. 3 Asylverfahrensgesetz eine Erlaubnis nicht erforderlich.

- 171** Bei der hier statuierten räumlichen Beschränkung ist zu beachten, dass es sich bei der Aufenthaltsgestattung für Asylbewerber (§ 55 Asylverfahrensgesetz) um ein zweckgebundenes, weil asylspezifisches und verfahrensabhängiges Aufenthaltsrecht handelt, das zwar keine Aufenthaltsgenehmigung nach § 5 Ausländergesetz, aber jedenfalls für die Dauer des Asylverfahrens einen rechtmäßigen Aufenthalt im Sinne von Artikel 12 Abs. 1 des Pakts vermittelt. Bis zum Abschluss des Asylverfahrens soll der Bewerber aus Verfahrensgründen an einem bestimmten Ort jederzeit und ohne weitere behördliche Bemühungen erreichbar sein. Hierin liegt keine unverhältnismäßige Einschränkung des Rechts auf freie Entfaltung der Persönlichkeit. Das Bundesverfassungsgericht hat die Verfassungsmäßigkeit der asylrechtlichen Bestimmungen über die räumliche Beschränkung der Aufenthaltsgestattung für Asylbewerber geprüft und in seinem Beschluss vom 10. April 1997 (Aktenzeichen 2 BvL 45/92, s. Rdnr. 169) für verfassungskonform erklärt. Wird ein Asylbewerber als Asylberechtigter anerkannt, entfällt die räumliche Beschränkung.
- 172** Bei Ausländern, die über einen Flughafen einreisen wollen und bei den Grenzbehörden um Asyl nachsuchen, ist das Asylverfahren vor der Entscheidung über die Einreise durchzuführen, wenn sie aus einem sicheren Herkunftsstaat kommen oder keinen gültigen Pass besitzen und die Unterbringung im Transitbereich möglich ist (vgl. § 18a Asylverfahrensgesetz). Dieses sogenannte Flughafenverfahren ist ein beschleunigtes Verfahren. So soll das Bundesamt für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge innerhalb von zwei Tagen nach Stellung des Asylantrags über diesen entscheiden und diese Entscheidung im Verfahren auf Gewährung vorläufigen Rechtsschutzes durch die Gerichte innerhalb von 14 Tagen überprüft werden. Können diese Fristen nicht eingehalten werden oder erweist sich der Asylantrag nicht als offensichtlich unbegründet, ist die Einreise zur Durchführung des regulären Asylverfahrens im Inland zu gestatten.

2. Ausreisefreiheit

- 173** Auch die Freiheit, das eigene Land zu verlassen – Artikel 12 Abs. 2 des Pakts – ist in der Bundesrepublik Deutschland gewährleistet. Dies ist – auch hinsichtlich der

rechtlichen Grundlagen – im 1., 2. und 3. Staatenbericht (CCPR/C/1/Add.18, CCPR/C/28/Add.6, CCPR/C/52/Add.3) dargestellt worden.

174 Im Berichtszeitraum spielte die strafrechtliche Aufarbeitung der „DDR-Regierungskriminalität“ eine prägenden Rolle. Die strafrechtliche Verfolgung der Handlungen, die zum Tod vieler Menschen an der innerdeutschen Grenze führten (vgl. dazu ausführlich schon oben bei Artikel 6 Rdnrn. 63 bis 70), stellt auch einen Beitrag zum Schutz von Artikel 12 Abs. 2 dar. Die Deutsche Demokratische Republik verstieß massiv gegen Artikel 12 Abs. 2 des Pakts, weil sie ihre Bürger daran hinderte, das eigene Staatsgebiet zu verlassen.

175 Hierbei ist daran zu erinnern, dass diese Praxis der Deutschen Demokratischen Republik im Juli 1984 auch vom Menschenrechtsausschuss erörtert und kritisiert worden war (vgl. Yearbook of the Human Rights Committee 1983-1984, Volume I, S. 521-543; s. dazu schon oben Rdnr. 64). So äußerte sich ein Ausschussmitglied wie folgt:

„He was not convinced that the German Democratic Republic was really complying with the provisions of article 12 of the Covenant. Everyone had the basic freedom to leave his own country; some restrictions were permitted by article 12, paragraph 3, but on three grounds only. The basic principle which determined whether or not persons might leave the German Democratic Republic was consistency with the rights and interests of that country; that seemed unduly broad when compared with the provisions of article 12, paragraph 3 of the Covenant“. (S. 533 Nr. 15).

176 Weitere Einwendungen gegen die willkürliche Einschränkung der Ausreisefreiheit erhoben die Ausschussmitglieder Roger Errera (a. a. O., S. 532 Nr. 7-11) und Christian Tomuschat (a. a. O., S. 528 Nr. 18). Es übten nicht allein westliche Mitglieder Kritik, sondern auch Vertreter der Dritten Welt. So äußerte das senegalesische Ausschussmitglied Birame Ndiaye:

„it seemed that the government of the German Democratic Republic envisaged the possibility of restricting freedom of movement on grounds other than those provided for in article 12 of the Covenant.“ (a. a. O., S. 533 Nr. 17)

177 Die Deutsche Demokratische Republik wurde wegen ihrer Beschneidung der Ausreisefreiheit nicht nur im Hinblick auf den Pakt kritisiert, sondern auch im Hinblick auf die allgemeine Verpflichtung auf die Menschenrechte, wie sie in der UNO-Charta in den Artikeln 1 Abs. 3, 55 und 56 niedergelegt ist. Im Jahre 1970 richtete der Wirtschafts- und Sozialrat durch die Resolution 1503 (XL VIII) ein

Beschwerdeverfahren ein, welches es Einzelpersonen ermöglichte, der Menschenrechtskommission über ihre Unterkommission für die Verhinderung von Diskriminierung und für den Schutz von Minderheiten Menschenrechtsverletzungen zur Kenntnis zu bringen, die auf ein „consistent pattern of gross and reliably attested violations of human rights“ hindeuten. Nur außerordentlich schwerwiegende Rechtsverstöße wurden in diesem – auf seinen ersten Stufen vertraulichen – Verfahren behandelt. Pro Jahr wurden etwa zehn Länder geprüft. Von allen Ländern des damaligen Ostblocks kam neben Albanien lediglich die Deutsche Demokratische Republik auf diese Liste, und zwar in den Jahren von 1981 bis 1983 wegen des Grenzregimes (vgl. P. Alston, The commission on Human Rights, in: ders. (Hrsg.), The United Nations and Human Rights. A Critical Appraisal, Oxford, Clarendon Press, 1992, S. 126 (151 Fn. 89); F. Newman/D. Weissbrodt, International Human Rights, Cincinnati, Anderson Publishing Co., 1990, S. 122). Von einem „consistent pattern“ ging man nach einer Faustregel aus, wenn zumindest 50 Beschwerden die gleiche Beeinträchtigung rügten. Der Deutschen Demokratischen Republik gelang es schließlich, von der Liste gestrichen zu werden, indem sie einige Beschwerdeführer ausreisen ließ, so dass die Gesamtzahl der vorliegenden Beschwerden unter 50 sank.

- 178** Diese Materialien haben Eingang gefunden in die Rechtsprechung der Strafgerichte, des Bundesverfassungsgerichts wie auch des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte, die sich jeweils mit diesen Strafverfahren befasst haben (vgl. oben Nr. 68 bis 70). Die Verurteilungen der damals Verantwortlichen, die seit 1993 von deutschen Gerichten ausgesprochen wurden, sind somit ein wichtiger Beitrag für den Schutz der Rechte aus Artikel 12 Abs. 2 des Pakts.

Artikel 13

Ausweisungen

- 179** Das deutsche Ausländerrecht steht im Einklang mit den Regelungen des Internationalen Pakts über bürgerliche und politische Rechte und der Europäischen Menschenrechtskonvention.
- 180** Ein Ausländer kann unter der Voraussetzungen der §§ 45 bis 48 Ausländergesetz ausgewiesen werden, wenn der Aufenthalt des Ausländers die öffentliche Sicherheit und Ordnung oder sonstige erhebliche Interessen der Bundesrepublik Deutschland

beeinträchtigt . Eine Ausweisung ergeht nach Anhörung des Ausländers durch Ordnungsverfügung. Widerspruch und Klage haben aufschiebende Wirkung. In besonderen Fällen kann die sofortige Vollziehung der Ausweisungsverfügung angeordnet werden, die schriftlich zu begründen ist. Die wirksam verfügte Ausweisung hat unter anderem zur Folge, dass eine erteilte Aufenthaltsgenehmigung erlischt. Der Ausländer darf nicht erneut ins Bundesgebiet einreisen und sich darin aufhalten; ihm wird auch bei Vorliegen der Anspruchsvoraussetzungen keine Aufenthaltsgenehmigung erteilt (§ 8 Abs. 2 Sätze 1 und 2 Ausländergesetz). Diese Wirkungen werden auf Antrag des Ausländers in der Regel befristet (§ 8 Abs. 2 Satz 3 Ausländergesetz).

181 Ein Ausländer kann gemäß § 46 Ausländergesetz insbesondere ausgewiesen werden, wenn er

- in Verfahren nach dem Ausländergesetz oder zur Erlangung eines einheitlichen Sichtvermerks nach Maßgabe des Schengener Durchführungsübereinkommens falsche Angaben zum Zweck der Erlangung einer Aufenthaltsgenehmigung oder Duldung gemacht oder trotz bestehender Rechtspflicht nicht an Maßnahmen der für die Durchführung des Ausländergesetzes zuständigen Behörden im In- und Ausland mitgewirkt hat (wobei die Ausweisung auf dieser Grundlage nur zulässig ist, wenn der Ausländer vor der Befragung ausdrücklich auf die Rechtsfolgen unrichtiger Angaben hingewiesen wurde),
- einen nicht nur vereinzelt oder geringfügigen Verstoß gegen Rechtsvorschriften oder gerichtliche oder behördliche Entscheidungen oder Verfügungen begangen oder außerhalb des Bundesgebiets eine Straftat begangen hat, die im Bundesgebiet als vorsätzliche Straftat anzusehen ist.

182 Eine Verurteilung wegen der zur Last gelegten Taten ist im Rahmen des § 46 Ausländergesetz nicht erforderlich. Bei der Ermessensentscheidung über die Ausweisung sind die Dauer des rechtmäßigen Aufenthalts und die schutzwürdigen Bindungen des Ausländers im Bundesgebiet, die Folgen der Ausweisung für die sich rechtmäßig im Bundesgebiet aufhaltenden Familienmitglieder, die mit dem Ausländer in familiärer Lebensgemeinschaft leben und die Duldungsgründe des § 55 Abs. 2 Ausländergesetz zu berücksichtigen.

183 Ein Ausländer wird gemäß § 47 Abs. 2 Ausländergesetz in der Regel ausgewiesen, wenn er z.B.

- wegen einer oder mehrerer vorsätzlicher Straftaten rechtskräftig zu einer Jugendstrafe von mindestens zwei Jahren oder zu einer Freiheitsstrafe ohne Bewährung verurteilt worden ist, oder
- sich im Rahmen einer verbotenen oder aufgelösten öffentlichen Versammlung oder eines verbotenen oder aufgelösten Aufzugs an Gewalttätigkeiten gegen Menschen oder Sachen, die aus einer Menschenmenge in einer die öffentliche Sicherheit gefährdenden Weise mit vereinten Kräften begangen werden, als Täter oder Teilnehmer beteiligt.

184 In Fällen besonderer Gefährlichkeit ist ein Ausländer auszuweisen, § 47 Abs. 1 Ausländergesetz. Ein solcher Fall liegt vor, wenn der Ausländer

- wegen einer oder mehrerer vorsätzlicher Straftaten rechtskräftig zu einer Freiheits- oder Jugendstrafe von mindestens drei Jahren verurteilt worden ist oder wegen vorsätzlicher Straftaten innerhalb von fünf Jahren zu mehreren Freiheits- oder Jugendstrafen von zusammen mindestens drei Jahren rechtskräftig verurteilt worden ist oder bei der letzten rechtskräftigen Verurteilung Sicherungsverwahrung angeordnet worden ist oder
- wegen einer vorsätzlichen Straftat nach dem Betäubungsmittelgesetz, wegen Landfriedensbruchs unter den in § 125a Satz 2 Strafgesetzbuch genannten Voraussetzungen oder wegen eines im Rahmen einer verbotenen öffentlichen Versammlung oder eines verbotenen Aufzugs begangenen Landfriedensbruches gemäß § 125 Strafgesetzbuch rechtskräftig zu einer Jugendstrafe von mindestens zwei Jahren oder zu einer Freiheitsstrafe ohne Bewährung verurteilt worden ist.

185 Besonderen Schutz vor Ausweisung genießen die in § 48 Ausländergesetz aufgezählten Ausländergruppen. Hiernach können insbesondere Ausländer, die ein Daueraufenthaltsrecht in der Bundesrepublik Deutschland besitzen, die mit einem deutschen Familienangehörigen in familiärer oder mit einem ein Daueraufenthaltsrecht in Deutschland besitzenden Ausländer in ehelicher oder lebenspartnerschaftlicher Lebensgemeinschaft leben oder die als Asylberechtigte oder Flüchtlinge anerkannt sind, nur aus schwerwiegenden Gründen der öffentlichen Sicherheit und Ordnung

ausgewiesen werden. Das System der „Ist“- , „Regel“- und „Kann“-Ausweisung wird für diese ausländischen Staatsbürger so variiert, dass Personen, die die Voraussetzungen des § 47 Abs. 1 Ausländergesetz für die zwingende Ausweisung erfüllen, nur noch in der Regel und Personen, die die Voraussetzungen der Regelausweisung nach § 47 Abs. 2 Ausländergesetz erfüllen, nur noch nach Ermessen („kann“) ausgewiesen werden.

- 186** Besonderer Ausweisungsschutz besteht außerdem nach § 48 Abs. 2 und 3 Ausländergesetz für minderjährige Ausländer, deren Eltern oder allein sorgeberechtigter Elternteil sich rechtmäßig im Bundesgebiet aufhalten und für anerkannte Asylberechtigte.
- 187** Ein ausreisepflichtiger Ausländer ist gemäß § 49 Ausländergesetz abzuschieben, wenn die Ausreisepflicht vollziehbar ist und ihre freiwillige Erfüllung nicht gesichert oder aus Gründen der öffentlichen Ordnung und Sicherheit eine Überwachung der Ausreise erforderlich erscheint. Ein Ausländer ist unter den Voraussetzungen des § 42 Ausländergesetz vollziehbar ausreisepflichtig, d. h. wenn er eine erforderliche Aufenthaltsgenehmigung nicht oder nicht mehr besitzt (beispielsweise aufgrund einer erfolgten Ausweisung) und wenn z.B. der Verwaltungsakt, durch den der Ausländer ausreisepflichtig wird, vollziehbar ist. Bei der Abschiebung sind das Abschiebungsverbot des § 51 Ausländergesetz und eventuelle Abschiebungshindernisse bzw. Duldungsgründe der §§ 53, 55 Ausländergesetz (vgl. zu den §§ 51 ff. Ausländergesetz Rdnrn. 57 bis 62; zu dem Verbot der Abschiebung bei drohender Folter s. Rdnrn. 100 und 101) zu beachten.

Artikel 14

Garantien im gerichtlichen Verfahren, insbesondere im Strafverfahren

- 188** Rechtsstaatlichkeit und Rechtsweggarantie sind Grundprinzipien des Grundgesetzes. Die einzelnen Ausprägungen dieser Prinzipien hat Artikel 14 des Pakts ausformuliert. Alle diese Bestimmungen werden durch die Prozessordnungen der verschiedenen Gerichtsbarkeiten der Bundesrepublik Deutschland umgesetzt. Dies ist im Einzelnen im 1. und 2. Staatenbericht (CCPR/C/1/Add.18, CCPR/C/28/Add.6) ausgeführt worden. Die folgenden neueren Entwicklungen werden nach Schwerpunktthemen aufgelistet.

1. Zugang zu Gericht

189 Nach Artikel 103 Abs. 1 Grundgesetz hat vor Gericht jedermann Anspruch auf rechtliches Gehör. Wird dieser Anspruch durch ein Urteil verletzt, das mit ordentlichen Rechtsmitteln nicht angefochten werden kann, so kann der Betroffene diese Verletzung durch eine an das Bundesverfassungsgericht gerichtete Verfassungsbeschwerde geltend machen. Durch das Gesetz zur Reform des Zivilprozesses vom 27. Juli 2001 (Bundesgesetzblatt Teil I S. 1887), das am 1. Januar 2002 in Kraft getreten ist, ist zudem der neue Rechtsbehelf der Rüge der Verletzung des Anspruchs auf rechtliches Gehör eingeführt worden. Die Rüge kann erhoben werden, wenn ein in erster Instanz ergangenes Urteil eines Zivil- oder Arbeitsgerichts mit der Berufung nicht anfechtbar ist. Künftig wird es daher insoweit nicht mehr nötig sein, Verfassungsbeschwerde einzulegen. Die Verwirklichung des Anspruchs auf faires Verfahren nach Artikel 14 Abs. 1 Satz 1 des Pakts wird damit noch schneller und effektiver.

190 Das Recht der Prozesskostenhilfe ermöglicht jedem unabhängig davon, ob er die Kosten eines Rechtsstreits selbst bestreiten kann, Zugang zu den Gerichten. Die Rechtsprechung hat das Rechtsinstitut am Maßstab der Vorschrift des Artikel 3 Abs. 1 Grundgesetz, der die Gleichheit vor dem Gesetz normiert, weiter ausgebildet. Die 3. Kammer des Ersten Senats des Bundesverfassungsgerichts hat am 23. Juni 1999 beschlossen, dass die mittellose unterlegene Partei von der Tragung der Gerichtskosten unabhängig davon befreit ist, ob sie Kläger oder Beklagter ist (veröffentlicht in Neue Juristische Wochenschrift 1999, S. 3186). Somit ist nicht nur der prozesskostenhilfeberechtigte Kläger davon befreit, einen Kostenvorschuss zu leisten und nach einer Prozessniederlage die Gerichtskosten zu zahlen. Auch der prozesskostenhilfeberechtigte Beklagte muss dem Kläger im Falle einer Niederlage die von ihm verauslagten Gerichtskosten nicht erstatten; dies obliegt vielmehr der Staatskasse.

2. Öffentlichkeitsgrundsatz

191 Nach dem deutschen Gerichtsverfassungsrecht sind Verhandlungen vor dem erkennenden Gericht einschließlich der Urteile und Beschlüsse öffentlich. Damit wird für unbeteiligte Dritte die Möglichkeit eröffnet, an Gerichtsverhandlungen teilzunehmen („unmittelbare Öffentlichkeit“). Der Grundsatz der unmittelbaren Öffentlichkeit schließt

die Möglichkeit der Presseberichterstattung aus der Gerichtsverhandlung ein. Dagegen ist eine durch Film-, Rundfunk- und Fernsehübertragungen erweiterte Öffentlichkeit („mittelbare Öffentlichkeit“) nicht zulässig.

- 192** Das Bundesverfassungsgericht hat sich mit dem gesetzlichen Ausschluss von Fernseh- und Rundfunkaufnahmen wiederholt befasst, zuletzt in seinem Urteil vom 24. Januar 2001 (Aktenzeichen 1 BvR 2623/ 95 und 1 BvR 622/99, veröffentlicht in der amtlichen Sammlung BVerfGE 103, S. 44). Das Urteil betrifft zwei Verfassungsbeschwerden eines privaten Nachrichtensenders, dem in einem Straf- und in einem verwaltungsgerichtlichen Verfahren vom jeweiligen Vorsitzenden untersagt worden war, die Verhandlung im Gerichtssaal live aufzunehmen. Der Nachrichtensender vertrat die Ansicht, das Verbot der Rundfunk- und Fernsehöffentlichkeit von Gerichtsverhandlungen sei nicht mit der verfassungsrechtlich garantierten Informations- und Rundfunkfreiheit (Artikel 5 Abs. 1 Grundgesetz) vereinbar.
- 193** Das Bundesverfassungsgericht hat die Verfassungsbeschwerden mit der Begründung zurückgewiesen, der Gesetzgeber habe bei der Ausgestaltung der Gerichtsöffentlichkeit deren Funktion sowie die unterschiedlichen Interessen der Verfahrensbeteiligten berücksichtigt. Mit der Vorschrift werde das Ziel der Kontrolle des Gerichtsverfahrens sowie der Zugänglichkeit von Informationen für die Öffentlichkeit erreicht. Auch der im Demokratieprinzip wurzelnde Grundsatz der Zugänglichkeit von Informationen zur öffentlichen Meinungsbildung gebiete keine andere als die Saalöffentlichkeit. Vor allem trage die Gesetzesregelung den Belangen des Persönlichkeitsschutzes, den Erfordernissen eines fairen Verfahrens sowie der Wahrheits- und Rechtsfindung Rechnung. Sie schütze das Recht auf informationelle Selbstbestimmung, denn es werde verhindert, dass durch technische Bearbeitungen des Fernsehbeitrages der Gehalt einer Aussage manipuliert werden könne. Der Gesetzgeber sei auch nicht verpflichtet, Ausnahmen für bestimmte Verfahren oder Verfahrensabschnitte zuzulassen, da in allen Fällen Gefährdungen des Persönlichkeitsrechts zu besorgen seien.

3. Rechte im Strafverfahren

- a) *Recht auf ein faires Verfahren, Artikel 14 Abs. 1*

- 194** Der Grundsatz des fairen Verfahrens ergibt sich für den Strafprozess in Deutschland aus der Garantie eines an Gerechtigkeit orientierten rechtsstaatlichen Verfahrens. Das Bundesverfassungsgericht misst ihm - gestützt auf Artikel 2 Abs. 1 in Verbindung mit Artikel 20 Abs. 3 Grundgesetz - Verfassungsrang zu (vgl. die Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts vom 26. Mai 1981, Aktenzeichen 2 BvR 215/81, veröffentlicht in der amtlichen Sammlung BVerfGE 57, S. 250, 274 ff.; vom 28. März 1984, Aktenzeichen 2 BvR 275/83, BVerfGE 66, S. 313, 318; vom 22. September 1993, Aktenzeichen 2 BvR 1732/93, BVerfGE 89, S. 120, 129). Konkretisierungen des Fairnessgebots durch gerichtliche Entscheidungen sind zahlreich. So leiten die deutschen Strafgerichte aus dem Gebot der Verfahrensfairness beispielsweise konkrete Hinweispflichten des Gerichts ab, um dem Angeklagten die sachgerechte Wahrnehmung seiner Verteidigungsrechte zu ermöglichen.
- 195** Den Verfahrensgarantien wird auch durch die gesetzliche Regelung des strafrechtlichen Ermittlungsverfahrens in der deutschen Strafprozessordnung entsprochen. Der Gesetzgeber ist an den fair-trial-Grundsatz gebunden. Dies ist in zahlreichen Vorschriften der Strafprozessordnung erkennbar. So enthält § 136 a Strafprozessordnung eine Reihe von Anforderungen, denen Vernehmungen von Beschuldigten genügen müssen. Jede Beeinträchtigung der Willensentschließung und -betätigung des Beschuldigten durch Zwang, Täuschung, Drohung und ähnliche Mittel ist danach verboten und führt selbst dann zur späteren Unverwertbarkeit der Aussage, wenn der Beschuldigte der Verwertung zustimmt.
- 196** Auch die Provokation von Tatverdächtigen zu Straftaten durch Vertrauenspersonen der Polizei ist aufgrund des Grundsatzes des fairen Verfahrens nur in engen Grenzen zulässig. Gerade Delikte im Bereich des unerlaubten Handels mit Betäubungsmitteln können zwar oft nur durch verdeckte Ermittlungen aufgeklärt werden. Eine Tatprovokation durch Vertrauenspersonen muss sich nach der höchstrichterlichen Rechtsprechung jedoch im Einzelfall mit dem Ziel der Aufklärung einer Straftat von erheblicher Bedeutung rechtfertigen lassen, deren Aufklärung bei Einsatz anderer Ermittlungsmethoden erheblich weniger erfolgversprechend oder wesentlich erschwert wäre. Die Tat, zu der angestiftet wird, muss in einem angemessenen deliktsspezifischen Verhältnis zu den Taten stehen, derer der Provozierte bereits verdächtig ist. Wird durch die Provokation über den bestehenden Tatverdacht hinausgehend eine Steigerung der Verstrickung des Tatverdächtigen in qualitativ deutlich höheres Unrecht bewirkt, ist dies ein Verstoß gegen den Grundsatz des fairen Verfahrens. Der Bundesgerichtshof hat beispielsweise unter Anwendung des

Grundsatzes des fairen Verfahrens gemäß Artikel 6 Abs. 1 Satz 1 EMRK und im Hinblick auf dessen Auslegung durch den Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte für den Fall eines konventionswidrigen Lockspitzeinsatzes entschieden, dass ein solcher Verstoß in den Urteilsgründen festzustellen und bei der Festsetzung der Rechtsfolgen - genau bemessen – zu kompensieren ist (Urteil vom 18. November 1999, Aktenzeichen 1 StR 221/99, veröffentlicht in der amtlichen Sammlung BGHSt 45, S. 321 ff.; Urteil vom 30. Mai 2001, Aktenzeichen 1 StR 42/01, veröffentlicht in Neue Juristische Wochenschrift 2001, S. 2981 bis 2983).

- 197** In eng begrenzten Ausnahmefällen kann nach deutschem Strafverfahrensrecht in Abwesenheit des Angeklagten verhandelt werden, so zum Beispiel gemäß § 231a Strafprozessordnung, wenn der Angeklagte seine Verhandlungsunfähigkeit vorsätzlich und schuldhaft herbeigeführt hat. Auch hier kommt der Grundsatz des fairen Verfahrens ins Spiel. Denn einer Ausweitung dieses Tatbestandes auf den Fall, dass der Angeklagte sich weigert, eine von ihm nicht herbeigeführte Verhandlungsunfähigkeit durch ärztliche Maßnahmen beheben zu lassen, ist das Bundesverfassungsgericht mit Beschluss vom 22. September 1993 entgegengetreten. Eine derart erweiternde Auslegung der Vorschrift verletze den Anspruch des Angeklagten auf rechtliches Gehör in Verbindung mit seinem Recht auf ein faires Verfahren jedenfalls dann, wenn ihm die ärztliche Behandlung nicht zumutbar ist (Aktenzeichen 2 BvR 1732/93, veröffentlicht in der amtlichen Sammlung BVerfGE 89, S. 120 bis 131).

b) Garantie des Fragerechts des Beschuldigten, Artikel 14 Abs. 3 lit. e)

- 198** Die Garantie des Fragerechts als besondere Ausprägung des Grundsatzes eines fairen Verfahrens nach dem – mit dem Pakt insoweit übereinstimmenden – Artikel 6 Abs. 3 lit. d) der EMRK hat im folgenden Fall zu einer wichtigen Modifikation des deutschen Rechts geführt:
- 199** In dem vom Bundesgerichtshof zu entscheidenden Fall war die Belastungszeugin – die als Tochter des Angeklagten das Recht hatte, das Zeugnis zu verweigern – im Ermittlungsverfahren vom Ermittlungsrichter vernommen worden. Der Beschuldigte, dem zu diesem Zeitpunkt noch keinen Verteidiger beistand, war von der Teilnahme an der Vernehmung wegen Gefährdung des Untersuchungszwecks ausgeschlossen worden. In der Hauptverhandlung verweigerte die Tochter das Zeugnis. Ihre Aussage wurde durch Rückgriff auf den Ermittlungsrichter in die Verhandlung eingeführt. Der

Angeklagte wurde daraufhin verurteilt. Der Angeklagte rügte eine Verletzung seines Rechts aus Artikel 6 Abs. 3 lit. d) der EMRK.

- 200** Der Bundesgerichtshof hat zunächst festgestellt, dass aus dieser Bestimmung nicht das Recht des Beschuldigten abgeleitet werden kann, bei der Zeugenvernehmung im Ermittlungsverfahren anwesend zu sein. Die Menschenrechtskonvention gebiete es aber, bei Auslegung des deutschen Strafprozessrechts den Grundgedanken des Fragerechts auch im Ermittlungsverfahren zu berücksichtigen. Deshalb müsse in einer solchen Konstellation geprüft werden, ob dem Beschuldigten ein Verteidiger zu bestellen sei (der grundsätzlich das Recht hat, bei richterlichen Vernehmungen anwesend zu sein). Wenn es sich um die Vernehmung der zentralen Belastungszeugin handele, die aus Gründen der Beweissicherung schon im Ermittlungsverfahren vom Richter vernommen werde und später eventuell das Zeugnis verweigern könne, so müsse dem Beschuldigten ein Verteidiger bestellt werden. Andernfalls liefe die Garantie des Fragerechts des Angeklagten leer und könne im weiteren Verfahren nicht mehr gewährleistet werden. Sei dies versäumt worden, so mindere sich der Beweiswert der durch den vernehmenden Richter in die Verhandlung eingeführten Aussage (Urteil des Bundesgerichtshofs vom 25. Juli 2000, Aktenzeichen 1 StR 169/00, veröffentlicht in der amtlichen Sammlung BGHSt 46, S. 93 bis 106).
- 201** Die Garantie des Fragerechts wird auch in den Fällen des „Zeugen vom Hörensagen“ berührt, in denen eine mittelbare Beweisführung als Grundlage für eine strafgerichtliche Verurteilung dient. Obwohl aus dem Anspruch auf ein faires Verfahren grundsätzlich der Anspruch auf materielle Beweisteilhabe, also auf Zugang zu den unmittelbaren Quellen der Sachverhaltsfeststellung folgt, ist diese Form der mittelbaren Beweisführung nicht von vornherein ausgeschlossen. In diesen Fällen sind jedoch erhöhte Anforderungen an die Beweismäßigkeit zu stellen (vgl. Bundesverfassungsgericht, Beschluss vom 20. Dezember 2000, Aktenzeichen 2 BvR 591/00, veröffentlicht in Neue Juristische Wochenschrift 2001, S. 2245 bis 2247). So genügen Bekundungen von Zeugen vom Hörensagen, die das Wissen einer Gewährsperson in den Prozess einführen sollen, hinsichtlich ihres Beweiswerts regelmäßig nicht für die richterliche Überzeugungsbildung, wenn sie nicht durch andere, nach der Überzeugung des Strafgerichts wichtige Gesichtspunkte und Beweisanzeichen bestätigt werden. Das Gericht muss sich der Grenzen seiner Überzeugungsbildung stets bewusst sein, sie wahren und dies zudem in den Urteilsgründen zum Ausdruck bringen. Eine gesteigerte Sorgfalt ist geboten, wenn polizeiliche oder nachrichtendienstliche Gewährspersonen nur deshalb nicht als Zeuge

gehört werden können, weil die zuständige Behörde sich weigert, ihre Identität preiszugeben oder eine Aussagegenehmigung zu erteilen. Hier ist es nämlich die Exekutive, die eine erschöpfende Sachaufklärung verhindert und es den Verfahrensbeteiligten unmöglich macht, die persönliche Glaubwürdigkeit der im Dunkeln bleibenden Gewährspersonen zu überprüfen.

c) *Verfahren innerhalb angemessener Frist, Artikel 14 Abs. 4 lit. c)*

- 202** Im Berichtszeitraum hatte das Bundesverfassungsgericht Gelegenheit, zu dem auch im innerstaatlichen Recht verankerten und aus dem Prozessgrundrecht auf ein faires rechtsstaatliches Verfahren folgenden Beschleunigungsgebot Stellung zu nehmen. Vermeidbare Verfahrensverzögerungen sind nach dem Bundesverfassungsgericht mit Rücksicht auf das in Artikel 6 Abs. 1 Satz 1 EMRK normierte Beschleunigungsgebot, aber auch mit Blick auf die vom Rechtsstaatsgebot des Grundgesetzes geforderte Verfahrensbeschleunigung im Strafurteil ausdrücklich festzustellen und durch eine Strafmilderung auszugleichen.
- 203** Eine überlange Verfahrensdauer ist somit ein eigener Strafmilderungsgrund. Er tritt selbständig neben den allgemein strafmildernd zu berücksichtigenden Gesichtspunkt des Zeitablaufs zwischen Tat und Aburteilung. Die Auswirkungen auf die erkannte Strafe sind in der Form eines bezifferten Abschlags im Strafurteil zum Ausdruck zu bringen (Bundesverfassungsgericht, Entscheidung vom 19. April 1993, Aktenzeichen 2 BvR 1487/90, veröffentlicht in Neue Juristische Wochenschrift 1993, S. 3254 bis 3256; Entscheidung vom 7. März 1997, Aktenzeichen 2 BvR 2173/96, veröffentlicht in Neue Zeitschrift für Strafrecht 1997, S. 591), damit der Umfang der Kompensation für den Verfassungsverstoß geprüft werden kann. Dies gilt auch für Verfahrensverzögerungen, die erst nach Erlass des tatrichterlichen Urteils eintreten. Sie sind auch ohne besondere Rüge vom Revisionsgericht zu berücksichtigen (Bundesgerichtshof, Urteil vom 21. Dezember 1994, Aktenzeichen 2 StR 415/94, veröffentlicht in Neue Juristische Wochenschrift 1995, S. 1101 bis 1102). Unter besonderen Umständen kann es auch geboten sein, das Verfahren einzustellen. Dies kann der Fall sein, wenn aufgrund der überlangen Verfahrensdauer, der Verletzung des Beschleunigungsgebots und der erheblichen Belastung des Angeklagten durch das bisherige Verfahren das öffentliche Interesse an einer Strafverfolgung entfallen ist (Bundesgerichtshof, Urteil vom 26. Juni 1996, Aktenzeichen 3 StR 199/95, veröffentlicht in Neue Juristische Wochenschrift 1996, S. 2739 bis 2740).

204 Bei einer sehr langen Dauer des Strafverfahrens haben sich damit im deutschen Strafverfahrensrecht mittlerweile drei gesonderte und von Amts wegen zu beachtende Strafmilderungsgründe herausgebildet:

- a) der lange zeitliche Abstand zwischen Tat und Urteil
- b) die Belastung durch eine lange Verfahrensdauer
- c) die Verletzung des Beschleunigungsgebots nach Artikel 6 Abs. 1 Satz 1 EMRK.

d) *Recht auf unentgeltliche Beiziehung eines Dolmetschers, Artikel 14 Abs. 3 lit. f)*

205 Mit Beschluss vom 26. Oktober 2000 hat der Bundesgerichtshof (Aktenzeichen 3 StR 6/00, veröffentlicht in Neue Juristische Wochenschrift 2001, S. 309 bis 312) Bedeutung und Umfang des Anspruchs auf unentgeltliche Zuziehung eines Dolmetschers konkretisiert und seine Verbindung mit der Gewährleistung eines fairen Verfahrens unterstrichen. Nach diesem Urteil hat ein Beschuldigter, der der Gerichtssprache nicht mächtig ist, unabhängig von seiner finanziellen Lage in jeder Phase des Strafverfahrens - also auch für vorbereitende Gespräche mit seinem Verteidiger - einen Anspruch auf unentgeltliche Zuziehung eines Dolmetschers. Auch Gespräche zwischen dem Angeklagten und seinem Verteidiger zur Vorbereitung der Verteidigung seien Erklärungen, die im Rahmen des Strafverfahrens abgegeben werden. Der Stellung des Angeklagten als Verfahrenssubjekt und der Stellung des Verteidigers als unabhängigem Organ der Rechtspflege würde es nicht gerecht werden, die Dolmetscherkosten dieser Gespräche dem Angeklagten aufzuerlegen.

e) *Artikel 14 Abs. 6 – Wiederaufnahme des Verfahrens*

206 Das Gesetz vom 9. Juli 1998 zur Reform des strafrechtlichen Wiederaufnahmerechts hat einen zusätzlichen Wiederaufnahmegrund eingeführt. Ein bereits rechtskräftig abgeschlossenes Strafverfahren muss nun wiederaufgenommen werden, wenn der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte eine Verletzung der EMRK oder ihrer Protokolle festgestellt hat und das Strafurteil auf dieser Verletzung beruht. Falls der Verstoß gegen die EMRK nicht schon im Instanzenzug korrigiert worden ist und erst der Europäische Gerichtshof die Verletzung festgestellt hat, ist die Wiederaufnahme des deutschen Strafverfahrens aufgrund dieser Verletzung nunmehr möglich.

Artikel 15

Nulla-poena-Grundsatz

- 207** Der 4. Staatenbericht hat bereits die Probleme behandelt, die sich aus der strafrechtlichen Aufarbeitung der DDR-Regierungskriminalität – und hier besonders der Schüsse auf Flüchtlinge an der innerdeutschen Grenze und der Mauer in Berlin - im Hinblick auf das Rückwirkungsverbot stellten (CCPR/C/84/Add.5, Rdnrn. 83 – 87). Im Berichtszeitraum hat dieses Problem die obersten Bundesgerichte beschäftigt. Auch der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte hat sich zu dieser Frage geäußert.
- 208** Inzwischen sind hohe Amtsträger der Deutschen Demokratischen Republik, nämlich Fritz Streletz (stellvertretender Verteidigungsminister), Heinz Kessler (Verteidigungsminister) und Egon Krenz (Staatsratsvorsitzender) für schuldig befunden worden. Das Landgericht Berlin hatte die drei Angeklagten wegen tateinheitlich begangenen dreifachen Totschlags, den Angeklagten Krenz zudem wegen eines weiteren Totschlags verurteilt. Gegenstand der Verurteilung war die Tötung von vier Menschen, die zwischen 1984 und 1989 unbewaffnet und ohne Gefährdung anderer aus der Deutschen Demokratischen Republik über die innerdeutsche Grenze fliehen wollten. Die Verurteilungen sind vom Bundesgerichtshof bestätigt und vom Bundesverfassungsgericht für verfassungskonform befunden worden.
- 209** Die Große Kammer des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte hat am 22. März 2001 in zwei Urteilen entschieden, dass Deutschland durch die Verurteilung von hohen DDR-Funktionären (und – in einer weiteren Entscheidung – die eines DDR-Grenzsoldaten) wegen Tötungsdelikten an der Grenze zwischen den beiden deutschen Staaten Artikel 7 Abs. 1 der Europäischen Menschenrechtskonvention nicht verletzt hat. Vor dem Gerichtshof in Straßburg hatten die Beschwerdeführer insbesondere geltend gemacht, dass die Handlungen zu dem Zeitpunkt, als sie begangen wurden, nach DDR-Recht oder nach Völkerrecht nicht strafbar gewesen seien, und dass ihre nachträgliche Verurteilung durch die deutschen Gerichte somit gegen das in Artikel 7 Abs. 1 der Europäischen Konvention für Menschenrechte niedergelegte Rückwirkungsverbot verstoße. Sie beriefen sich ferner auf Artikel 1 und auf Artikel 2 Abs. 2 der Konvention. Die Straßburger Richter widersprachen ausdrücklich: Das DDR-Regime habe eindeutig das Menschenrecht auf Leben und Freizügigkeit seiner Bürger verletzt. Dies sei auch – wie die deutschen Gerichte zu Recht betont hätten – nach damals geltendem DDR-Recht Unrecht gewesen. Nach Auffassung des Gerichtshofes ist es zudem für einen Rechtsstaat legitim, gegen Personen, die sich

eines Verbrechens unter einem früheren Regime schuldig gemacht haben, strafrechtliche Verfolgungen einzuleiten. Auch könne man den Gerichten des demokratischen Nachfolgestaates nicht vorwerfen, dass sie die gesetzlichen Bestimmungen, die zur Tatzeit galten, im Lichte rechtsstaatlicher Prinzipien auslegen und anwenden.

- 210** Der Gerichtshof hat festgestellt, dass die Verurteilung ihre gesetzliche Grundlage in dem zur Tatzeit anwendbaren Strafrecht der Deutschen Demokratischen Republik hat. Selbst vor dem Hintergrund, dass es das Ziel der Staatspraxis der Deutschen Demokratischen Republik war, die Grenze zwischen den beiden deutschen Staaten „um jeden Preis zu schützen“, um die Existenz der Deutschen Demokratischen Republik zu gewährleisten, habe diese Staatsraison ihre Grenzen in den in der Verfassung und den gesetzlichen Bestimmungen der Deutschen Demokratischen Republik verankerten Grundsätzen finden müssen. Da das Gebot, das menschliche Leben zu schützen, sowohl in der Verfassung als auch im Volkspolizeigesetz und im Grenzgesetz der Deutschen Demokratischen Republik niedergelegt war, könnten sich die Beschwerdeführer nicht auf eine damit in Widerspruch stehende Praxis der DDR-Behörden berufen, zumal das Recht auf Leben schon zur Tatzeit das höchste Rechtsgut auf der Werteskala der international anerkannten Menschenrechte darstellte. Der Gerichtshof hat betont, dass eine Staatspraxis, wie sie in der Deutschen Demokratischen Republik bezüglich des Grenzregimes gehandhabt wurde und die krass gegen die Grundrechte und vor allem gegen das Recht auf Leben verstieß, nicht unter dem Schutz von Artikel 7 der Konvention stehe. Eine Praxis, die die eigene Gesetzgebung aushöhlt, welche eigentlich ihre Grundlage sein sollte, könne nicht als „Recht“ im Sinne von Artikel 7 der Konvention angesehen werden.

Artikel 16

Anerkennung der Rechtsfähigkeit

- 211** Hier wird auf die Ausführungen zu Artikel 16 im 1. und 4. Staatenbericht (CCPR/C/1/Add. 18 und CCPR/C/84/Add. 5 Rdnr. 88) verwiesen. Neuere Entwicklungen haben sich insoweit nicht ergeben. Zu dem Themenkreis Vormundschaft und Pflegschaft wird auf die Ausführungen bei den Rdnrn. 143 –149 hingewiesen.

Artikel 17

Schutz der Privatsphäre

1. Änderung von Artikel 13 Grundgesetz und § 100c Strafprozessordnung

- 212** Mit dem Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes vom 26. März 1998 (Bundesgesetzblatt Teil I S. 610) ist Artikel 13 Grundgesetz (Grundrecht der Unverletzlichkeit der Wohnung) mit dem wesentlichen Ziel, die akustische Wohnraumüberwachung zu repressiven Zwecken zu ermöglichen und verfassungsrechtlich abzusichern, geändert worden. Dies war zur wirksamen Bekämpfung der organisierten Kriminalität, die auch in der Bundesrepublik Deutschland Bürger und Staat zunehmend bedroht, erforderlich geworden.
- 213** Im Bewusstsein der besonderen Bedeutung der Unverletzlichkeit der Wohnung hat der Gesetzgeber eine umfassende rechtsstaatliche Absicherung vorgenommen und die akustische Wohnraumüberwachung an enge Voraussetzungen geknüpft. So sind bereits in der Verfassung die Richterordnung – grundsätzlich durch ein Kollegium –, die obligatorische Anordnungsbeschränkung in zeitlicher Hinsicht, die materielle Beschränkung auf Verfolgung besonders schwerer Straftaten und die parlamentarische Kontrolle durch eine Unterrichtungspflicht geregelt worden. Zugleich wurden für die – bereits nach früherem Verfassungsrecht zulässige – Wohnraumüberwachung zu präventiven Zwecken zusätzliche verfassungsrechtliche Schranken geschaffen.
- 214** Die Grundzüge der gesetzlichen Ausgestaltung der akustischen Wohnraumüberwachung, die 1998 in die Strafprozessordnung eingefügt wurde, lassen sich wie folgt skizzieren: Voraussetzung einer Anordnung des Abhörens des in einer Wohnung nicht öffentlich gesprochenen Wortes mit technischen Mitteln ist der Verdacht einer Straftat aus einem speziellen Straftatenkatalog (§ 100c Abs. 1 Nr. 3 Strafprozessordnung). Der Eingriff ist nur zulässig, wenn die Erforschung des Sachverhalts oder die Ermittlung des Aufenthaltsortes des Täters auf andere Weise unverhältnismäßig erschwert oder aussichtslos ist. Soll eine andere Wohnung als die des Beschuldigten abgehört werden, so ist dies nur zulässig, wenn aufgrund bestimmter Tatsachen anzunehmen ist, dass der Beschuldigte sich in dieser Wohnung aufhält, die Maßnahme in Wohnungen des Beschuldigten allein nicht zur Erforschung

des Sachverhalts oder zur Ermittlung des Aufenthaltsortes des Täters führen wird und die Ermittlung auf andere Weise unverhältnismäßig erschwert oder aussichtslos wäre.

- 215** Indem der Gesetzgeber darauf abstellt, dass andere Ermittlungsmaßnahmen unverhältnismäßig schwierig oder aussichtslos sein müssen, bringt er die besonders strenge Subsidiarität der Maßnahme zum Ausdruck. Hinzu kommen weitere Sicherungen: für die Anordnung der akustischen Wohnraumüberwachung ist grundsätzlich eine mit drei Berufsrichtern besetzte sogenannte Staatsschutzkammer des Landgerichts zuständig. Bei Gefahr im Verzug kann die Anordnung auch durch den Vorsitzenden dieser Staatsschutzkammer getroffen werden. Eine Anordnung durch die Staatsanwaltschaft oder die Polizei ist dagegen nicht zulässig. Von vornherein unzulässig ist die Maßnahme, wenn dadurch in bestimmte, aus beruflichen Gründen bestehende Zeugnisverweigerungsrechte eingegriffen würde. Auf diese Weise wird zum Beispiel das Abhören von Gesprächen des Beschuldigten ausgeschlossen, wenn er sich an seinen Verteidiger in dessen Eigenschaft als Verteidiger wendet. Wie bei den anderen Maßnahmen sind die Beteiligten nach Abschluss zu benachrichtigen.
- 216** Die Staatsanwaltschaften unterliegen bei der Durchführung von akustischen Wohnraumüberwachungen strengen gesetzlichen Berichtspflichten gegenüber den Landesjustizministerien (§ 100e Abs. 1 Strafprozessordnung). Die Bundesregierung wiederum ist gesetzlich verpflichtet, den Bundestag auf der Grundlage von Ländermitteilungen jährlich über die durchgeführten akustischen Wohnraumüberwachungen zu unterrichten (§ 100e Abs. 2 Strafprozessordnung). Dadurch ist auf gesetzlicher Basis die parlamentarische Kontrolle dieser grundrechtssensiblen Eingriffsmaßnahme sichergestellt.
- 217** Die Bundesregierung erstattete den jüngsten – noch nicht veröffentlichten - Bericht dieser Art über das Jahr 2001 im Sommer 2002. Der vorhergehende Bericht über das Jahr 2000 wurde als Drucksache des Bundestages veröffentlicht (Bundestags-Drucksache 14/6778). Aus diesem Bericht lassen sich nähere Einzelheiten über Anlass, Umfang, Dauer, Ergebnis und Kosten der Maßnahmen der akustischen Wohnraumüberwachung entnehmen. Darüber hinaus hat die Bundesregierung am 30. Januar 2002 einen detaillierten Erfahrungsbericht zu den Wirkungen der Wohnungsüberwachung durch Einsatz technischer Mittel (Artikel 13 Abs. 3 bis 5 Grundgesetz, §§ 100c bis 100f Strafprozessordnung) vorgelegt, der eine Bewertung der Gesetzesfolgen mit verfassungsrechtlicher und kriminalpolitischer Würdigung der in

den Jahren 1998 bis 2000 durchgeführten Maßnahmen der Wohnungsüberwachung einschließt. Dieser Bericht ermöglicht dem Parlament eine Gesetzesfolgenabschätzung und damit eine zusätzliche Kontrolle grundrechtsrelevanter Eingriffsmaßnahmen (veröffentlicht in der Bundestags-Drucksache 14/8155).

2. Neue Rechtsprechung zum Strafverfahrensrecht

- 218** Die Rechte aus Artikel 17 des Pakts werden auch im Rahmen der Rechtsprechung zum Strafprozessrecht berücksichtigt. Die deutsche Strafprozessordnung gewährleistet, dass niemand, der von strafrechtlichen Ermittlungen betroffen ist, willkürlichen Eingriffen in seine Grundrechte ausgesetzt wird. Neben den geschriebenen Tatbestandsvoraussetzungen strafprozessualer Befugnisnormen ist Rechtmäßigkeitsvoraussetzung jeder strafrechtlichen Ermittlungsmaßnahme der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit. Dieser Grundsatz, der aus dem Rechtsstaatsprinzip des Artikel 20 Abs. 3 Grundgesetz und dem Freiheitsgehalt der Grundrechte abgeleitet wird, verlangt, dass eine Maßnahme unter Würdigung aller persönlichen und tatsächlichen Umstände des Einzelfalls zur Erreichung des angestrebten Zwecks geeignet und erforderlich ist; dies ist nicht der Fall, wenn ein milderes Mittel ausreicht. Außerdem darf der mit der Maßnahme verbundene Eingriff nicht außer Verhältnis zur Bedeutung der Sache und zur Stärke des bestehenden Tatverdachts stehen.
- 219** Mit Beschluss vom 27. Mai 1997 (Aktenzeichen 2 BvR 1992/92, veröffentlicht in der amtlichen Sammlung BVerfGE 96, S. 44 ff.) stellte das Bundesverfassungsgericht beispielsweise fest, dass ein Richter die Durchsuchung einer Wohnung nur dann anordnen dürfe, wenn er sich aufgrund eigenverantwortlicher Prüfung der Ermittlungen überzeugt habe, dass die Maßnahme verhältnismäßig sei. Die richterliche Anordnung habe die Grundlage der konkreten Maßnahme zu schaffen und müsse Rahmen, Grenzen und Ziel der Durchsuchung definieren. Davon könne ein halbes Jahr nach der richterlichen Anordnung nicht mehr ausgegangen werden, so dass dann eine Durchsuchung nicht mehr auf diese Anordnung gestützt werden könne.
- 220** Ein weiteres Beispiel für die strenge Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts in diesem Bereich ist sein Beschluss vom 30. April 1997 (Aktenzeichen 2 BvR 817/90, 728/92, 802 und 1065/95, veröffentlicht in der amtlichen Sammlung BVerfGE, Band 96, S. 27ff.). Hier stellt das Bundesverfassungsgericht fest, dass eine Beschwerde gegen

eine richterliche Durchsuchungsanordnung nicht allein deshalb unter dem Gesichtspunkt prozessualer Überholung als unzulässig verworfen werden dürfe, weil sie vollzogen sei und die Maßnahme sich deshalb erledigt habe.

- 221** Mit Urteil vom 20. Februar 2001 (Aktenzeichen 2 BvR 1444/00, veröffentlicht in der amtlichen Sammlung BVerfGE 103, S. 142) hat das Bundesverfassungsgericht eine Verfassungsbeschwerde gegen die eine Wohnraumdurchsuchung bestätigenden Beschlüsse eines Amtsgerichts und eines Landgerichts für zulässig und begründet erachtet und das Verfahren zur erneuten Entscheidung an das Amtsgericht zurückverwiesen. Die Durchsuchung war wegen ihrer Eilbedürftigkeit nicht von einem Richter angeordnet worden. Das Bundesverfassungsgericht hob dagegen hervor, dass die Anordnung einer Wohnungsdurchsuchung nach der Konzeption des Artikels 13 Abs. 2 Grundgesetz grundsätzlich dem Richter überantwortet und die Anordnung durch Staatsanwaltschaft und Polizei bei Gefahr im Verzuge an enge Voraussetzungen geknüpft sei. Gleichzeitig hat es die Notwendigkeit von tatsächlichen und rechtlichen Vorkehrungen zur Wahrung der von der Verfassung regelmäßig vorgesehenen Richterzuständigkeit (z.B. Notdienst nachts und an Wochenenden) betont und auf die unbeschränkte gerichtliche Kontrollmöglichkeit bzgl. des Begriffs „Gefahr im Verzug“ hingewiesen.

3. Datenschutz

a) *Das neue Bundesdatenschutzgesetz 2001*

- 222** Über das Bundesdatenschutzgesetz vom 20. Dezember 1990 ist bereits im 4. Staatenbericht (CCPR/C/84/Add. 5, Rdnrn. 94 bis 97) Näheres mitgeteilt worden. Das neue Bundesdatenschutzgesetz vom 18. Mai 2001, das am 23. Mai 2001 in Kraft getreten ist (Bundesgesetzblatt Teil I S. 904), dient in erster Linie der Umsetzung der Richtlinie 95/46/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 24. Oktober 1995 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten und zum freien Datenverkehr (Amtsblatt EG Nr. L 281 S. 31).
- 223** Das Gesetz enthält weitere Modernisierungselemente. So wurde der Grundsatz der Datenvermeidung und Datensparsamkeit in § 3a Bundesdatenschutzgesetz verankert. In § 9a Bundesdatenschutzgesetz wurde eine Bestimmung zum Datenschutzaudit aufgenommen. Nach ihr können Anbieter von Datenverarbeitungssystemen und

Datenverarbeitungsprogrammen sowie datenverarbeitende Stellen ihr Datenschutzkonzept sowie ihre technischen Einrichtungen durch unabhängige und zugelassene Gutachter prüfen und bewerten lassen sowie das Ergebnis der Prüfung veröffentlichen. Die näheren Anforderungen an die Prüfung und Bewertung, das Verfahren sowie die Auswahl und Zulassung der Gutachter werden durch ein besonderes Gesetz geregelt werden. Weitere Modernisierungselemente enthalten die Regelungen zur Videoüberwachung und zur Datenverarbeitung auf Chipkarten. Die Bundesregierung beabsichtigt in einem zweiten Schritt eine grundlegende Modernisierung des Datenschutzrechts.

b) Datentransfer in Drittstaaten

- 224** Neben dem Datenverkehr innerhalb der Europäischen Union spielt die Datenübermittlung in Drittstaaten eine immer größere Rolle. Rechtlicher Ausgangspunkt ist die in Kapitel IV der EG-Datenschutzrichtlinie geregelte Übermittlung personenbezogener Daten in Drittländer, die ihre Entsprechung in den §§ 4b und 4c Bundesdatenschutzgesetz gefunden hat. Nach Artikel 25 der Richtlinie und § 4b Abs. 2 und 3 Bundesdatenschutzgesetz ist der Datentransfer in einen Drittstaat nur zulässig, wenn dort ein angemessenes Datenschutzniveau gewährleistet ist.
- 225** Die Bundesregierung arbeitet darüber hinaus aktiv an der Erarbeitung und Fortschreibung international geltender Rahmenbedingungen für den Datenschutz mit. So konnten mit den USA nach langen Kontroversen Regelungen zur Übermittlung personenbezogener Daten aus den Mitgliedstaaten der EU in die USA vereinbart werden. Das Europäische Parlament hat dem von der EG-Kommission unter Beteiligung der Mitgliedstaaten erzielten Verhandlungsergebnis, den „SafeHarborPrinciples“, im Juli 2000 zugestimmt. Das „SafeHarbor“-Arrangement sieht vor, dass das US-Handelsministerium ein Verzeichnis derjenigen amerikanischen Unternehmen führt, die sich, um die Vorteile des Systems zu erhalten, öffentlich auf die Grundsätze des SafeHarbor verpflichtet haben (web.ita.doc.gou/safeharbor/SHList.hsf/WebPages/Safe+Harbor+List). Derzeit sind dies knapp 200 Unternehmen. Wer sich auf amerikanischer Seite dem System des SafeHarbor anschließt, ist vor einer Einschränkung des Datenverkehrs sicher, während im Gegenzug die europäischen Unternehmen im Interesse der Unionsbürger erfahren, an welche US-Firmen Daten übermittelt werden können, ohne dass zusätzliche Garantien verlangt werden müssen.

Artikel 18

Gewissens- und Religionsfreiheit

1. Rechtsprechung zur Gewissens- und Religionsfreiheit

- 226** Die Glaubens-, Gewissens- und Bekenntnisfreiheit wird in Artikel 4 Grundgesetz gewährleistet. Das Bundesverfassungsgericht hat im Berichtszeitraum zwei wichtige Entscheidungen in diesem Bereich getroffen.
- 227** Mit Urteil vom 19. Dezember 2000 hat das Bundesverfassungsgericht eine Verfassungsbeschwerde der Zeugen Jehovas gegen die Ablehnung ihrer Anerkennung als Körperschaft des öffentlichen Rechts durch das Bundesverwaltungsgericht als zulässig und begründet erachtet, die Sache zur erneuten Entscheidung zurückverwiesen und dabei die Grundsätze für die Anerkennung von Religionsgemeinschaften als Körperschaften des öffentlichen Rechts verdeutlicht (Aktenzeichen 2 BvR 1500/97, veröffentlicht in der amtlichen Sammlung BVerfGE 102, S. 370 bis 400).
- 228** Im Kontext des Grundgesetzes ist der den Religionsgemeinschaften nach Artikel 140 Grundgesetz i.V.m. Artikel 137 Abs. 5 Satz 2 Weimarer Reichsverfassung (WRV) angebotene Status einer Körperschaft des öffentlichen Rechts ein Mittel zur Entfaltung der Religionsfreiheit. Eine Religionsgesellschaft kann nach diesen Vorschriften auf ihren Antrag hin die Rechte einer Körperschaft des öffentlichen Rechts erlangen, wenn sie durch ihre Verfassung und die Zahl ihrer Mitglieder die Gewähr der Dauer bietet. Den Religionsgemeinschaften werden mit dem Körperschaftsstatus bestimmte hoheitliche Befugnisse übertragen. Diese und andere Vergünstigungen erleichtern es ihnen, ihre Organisation und ihr Wirken nach den Grundsätzen ihres religiösen Selbstverständnisses zu gestalten und die hierfür erforderlichen Ressourcen, etwa in Form finanzieller Mittel, zu erlangen.
- 229** Nach der Rechtsprechung muss die Religionsgesellschaft als weitere Voraussetzung für die Anerkennung als Körperschaft des öffentlichen Rechts die Gewähr dafür bieten, dass sie das geltende Recht beachten, insbesondere die ihr übertragene Hoheitsgewalt nur in Einklang mit den verfassungsrechtlichen und sonstigen

gesetzlichen Bindungen ausüben wird. Eine darüber hinausgehende Loyalität zum Staat kann nach der genannten Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts jedoch nicht gefordert werden. Dies ergebe sich bereits daraus, dass die Beschwerdeführerin als eine Vereinigung, die sich die Pflege und Förderung eines religiösen Bekenntnisses und die Verkündung des Glaubens ihrer Mitglieder zum Zweck gesetzt habe, Trägerin des Grundrechts der Religionsfreiheit aus Artikel 4 Abs. 1 und Abs. 2 Grundgesetz sei. Ob einer antragstellenden Religionsgemeinschaft der Körperschaftsstatus zu versagen sei, richte sich nicht nach ihrem Glauben, sondern nach ihrem Verhalten. Der Grundsatz religiös-weltanschaulicher Neutralität verwehre es dem Staat, Glaube und Lehre einer Religionsgemeinschaft als solche zu bewerten (a. a. O., S. 394).

- 230** Mit Beschluss vom 16. Mai 1995 hat das Bundesverfassungsgericht eine Norm der bayerischen Schulordnung, nach der in jedem Klassenzimmer ein Kreuz anzubringen war, für verfassungswidrig erklärt (Aktenzeichen 1 BvR 1087/91, veröffentlicht in der amtlichen Sammlung BVerfGE 93, S. 1ff). Zur Begründung führte es aus, die Anbringung eines Kreuzes oder Kruzifixes in den Unterrichtsräumen einer staatlichen Pflichtschule, die keine Bekenntnisschule ist, verstoße gegen Artikel 4 Abs. 1 Grundgesetz. Dieser überlasse es dem Einzelnen zu entscheiden, welche religiösen Symbole er anerkenne und verehere und welche er ablehne. Der Staat dürfe keine Lage schaffen, in der der Einzelne ohne Ausweichmöglichkeiten dem Einfluss eines bestimmten Glaubens, den Handlungen, in denen dieser sich manifestiert, und den Symbolen, in denen er sich darstellt, ausgesetzt sei. Aus der Glaubensfreiheit des Artikels 4 Abs. 1 Grundgesetz folge der Grundsatz staatlicher Neutralität gegenüber den unterschiedlichen Religionen und Bekenntnissen (a. a. O., S. 15 f.).
- 231** Artikel 4 Abs. 3 Grundgesetz gewährleistet schließlich das Recht, den Kriegsdienst aus Gewissensgründen zu verweigern. Dies ist im 4. Staatenbericht (CCPR/C/84/Add.5; Rdnrn. 106 f.) dargestellt worden.

2. Fortbildung von Richtern

- 232** In seinen abschließenden Bemerkungen zum 4. Staatenbericht hat der Menschenrechtsausschuss seine Besorgnis darüber zum Ausdruck gebracht, dass Richter in der Bundesrepublik Deutschland bezüglich bestimmter religiöser Gruppen staatlich beeinflusst würden (CCPR/C/79/Add.73, Anmerkung 16: „The Committee also

recommends the State party to discontinue the holding of "sensitizing" sessions for judges against the practices of certain designated sects.“).

- 233** Die juristische Ausbildung vermittelt die für den Einstieg in den richterlichen Beruf erforderlichen Kenntnisse und Fähigkeiten. Um den Richterberuf ordnungsgemäß auszuüben, ist eine das gesamte Berufsleben begleitende Fortbildung notwendig. Die Art und Weise der Fortbildung ist den Richterinnen und Richtern freigestellt. Eine Pflicht für Richter, an bestimmten Fortbildungsveranstaltungen teilzunehmen, existiert in der Bundesrepublik Deutschland nicht.
- 234** Die Deutsche Richterakademie, die der überregionalen Fortbildung der Richterinnen und Richter aller Gerichtsbarkeiten sowie der Staatsanwältinnen und Staatsanwälte dient, bietet eine Vielzahl von Fortbildungsveranstaltungen an. Getragen wird die Akademie vom Bund und den Ländern gemeinsam. Neben Tagungen zu speziellen juristischen Fachgebieten werden auch Veranstaltungen zur Bewältigung des beruflichen Alltages und zu den Arbeitsbedingungen, mit verhaltensorientierter oder interdisziplinärer Ausrichtung, Tagungen in historischer Perspektive, zu aktuellen gesellschaftlichen Entwicklungen oder zur Erlangung sozialer Kompetenz durchgeführt. In diesem Rahmen wird einmal jährlich auch eine Tagung angeboten, der sich mit sogenannten Sekten und anderen Erscheinungsformen auf dem Psychomarkt und der Esoterikszene mit ihren psychologischen, soziologischen und rechtlichen Implikationen befasst.
- 235** Auf Grund von individuellen und freiwilligen Bewerbungen werden die Teilnehmer an den einzelnen Tagungen von ihren Dienstherren ausgewählt und zur Tagung angemeldet. Die Teilnahme erfolgt, wie bei allen Veranstaltungen, auf freiwilliger Basis. Diese Tagung ist für die Richterschaft nur eine Möglichkeit in der Vielzahl von Informationsquellen, sich über Voraussetzungen, Gegebenheiten und Folgen bestimmter gesellschaftlicher Entwicklungen zu informieren. Eine solche Tagung ist ein Diskussionsforum, keine systematische Schulung oder gar „Sensibilisierung“ [„sensitizing“].
- 236** Richter in der Bundesrepublik Deutschland sind unabhängig. Diese Unabhängigkeit hat zur Folge, dass ein Richter ausschließlich selbst darüber bestimmt, ob und in welcher Weise er einzelne Äußerungen von Experten oder Wissenschaftlern auf Tagungen aufnimmt und bewertet. Der Staat kann und darf einem Richter keine bestimmte Bewertung vorschreiben. Von einem der Bundesrepublik Deutschland zurechenbaren

Versuch, ein bestimmtes Bild über eine bestimmte Gruppe zu vermitteln, kann daher nicht gesprochen werden.

Artikel 19

Meinungsfreiheit

- 237** Artikel 5 Abs. 1 Grundgesetz gewährleistet den umfassenden Schutz der Meinungsfreiheit und umfasst die Meinungsäußerungs-, Presse-, Rundfunk- und Filmfreiheit. Die Meinungsäußerungsfreiheit ist nach der ständigen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts eines der „vornehmsten Menschenrechte“ überhaupt, sie ermöglicht die ständige geistige Auseinandersetzung und ist daher für das demokratische Gemeinwesen schlechthin konstituierend (so schon in der Entscheidung vom 25. Januar 1958, Aktenzeichen 1 BvR 400/51, veröffentlicht in der amtlichen Sammlung BVerfGE 7, S. 198, 208). Presse- und Rundfunkfreiheit sind durch ihre Aufgabe, umfassende Information zu ermöglichen, die Vielfalt der bestehenden Meinungen wiederzugeben und selbst Meinungen zu bilden und zu vertreten, ebenfalls Wesenselement des freiheitlichen Staates und für die moderne Demokratie daher unentbehrlich (vgl. die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 6. November 1979, Aktenzeichen 1 BvR 81/76, veröffentlicht in der amtlichen Sammlung BVerfGE 52, S. 283, 296). Ausgehend von dieser besonderen Bedeutung der Meinungsfreiheit hatte das Bundesverfassungsgericht im Berichtszeitraum vielfach die schwierige Aufgabe, die Grenzen der Freiheit im Hinblick auf die Rechte anderer zu bestimmen. Beispielhaft seien zwei Entscheidungen genannt:
- 238** Mit Beschluss der 1. Kammer des Ersten Senats vom 25. November 1999 (Aktenzeichen 1 BvR 755/98 u.a., veröffentlicht in der Neuen Juristischen Wochenschrift 2000, S. 1859) hat das Bundesverfassungsgericht der Verfassungsbeschwerde des Fernsehsenders SAT 1 gegen das von einem der Täter erwirkte gerichtliche Verbot, einen Fernsehfilm über den „Soldatenmord von Lebach“ auszustrahlen, stattgegeben. Zur Begründung hat es ausgeführt, dass Rundfunkfreiheit im Kern Programmfreiheit sei und das Verbot, eine bestimmte Sendung auszustrahlen, damit den Kern der Rundfunkfreiheit berühre. Dieser Eingriff könne nicht per se mit dem Schutz des Persönlichkeitsrechts des Straftäters, das das Recht auf Wiedereingliederung nach Verbüßung der Strafe umfasse, gerechtfertigt werden.

Berichte ein Fernsehsender in erheblichem zeitlichen Abstand über eine Tat und sei die Identifizierung des Täters durch die Sendung nicht beabsichtigt, so habe der Straftäter keinen Anspruch darauf, in der Öffentlichkeit überhaupt nicht mehr mit seiner Tat konfrontiert zu werden. Damit hat das Bundesverfassungsgericht die Aussagen seiner im Jahre 1973 ergangenen Lebach-Entscheidung, die die Ausstrahlung eines Dokumentar-Fernsehspiels über den „Soldatenmord von Lebach“ noch unter Hinweis auf das Resozialisierungsinteresse des damaligen Beschwerdeführers verhindert hatte, zugunsten der Rundfunkfreiheit präzisiert (Aktenzeichen 1 BvR 536/72, veröffentlicht in der amtlichen Sammlung BVerfGE 35, S. 202 – 245).

- 239** Eine vom Verein „Neues Forum“ angestregte Verfassungsbeschwerde gegen das gerichtliche Verbot, eine Liste mit Inoffiziellen Mitarbeitern (IM) des Ministeriums für Staatssicherheit (MfS) der Deutschen Demokratischen Republik öffentlich auszulegen, hat die 1. Kammer des Ersten Senats des Bundesverfassungsgerichts mit Beschluss vom 23. Februar 2000 (1 BvR 1582/94, veröffentlicht in der Europäischen Grundrechtezeitschrift 2000, S. 242) nicht zur Entscheidung angenommen. Das Gericht hat aber darauf hingewiesen, dass die Instanzgerichte dem Veröffentlichungsinteresse des Beschwerdeführers unter Verkennung seiner grundrechtlichen Position zu wenig Bedeutung beigemessen hätten. Insbesondere sei im Gegensatz zu dem Persönlichkeitsrecht einer dort namentlich genannten Person nicht hinreichend berücksichtigt worden, dass die Veröffentlichung der Liste mit einer die Öffentlichkeit wesentlich berührenden Frage im Zusammenhang gestanden habe. Mit der Entscheidung unterstreicht das Gericht seine Rechtsprechung, dass die Bedeutung der Meinungsfreiheit gegenüber Rechtsgütern Dritter in dem Maße zunimmt, in dem die Meinungsäußerung eine die Öffentlichkeit wesentlich berührende Frage betrifft.
- 240** Die durch Artikel 19 Abs. 2 des Pakts gewährleistete Informationsfreiheit ist innerstaatlich in Artikel 5 Abs. 1 Satz 1 Halbsatz 2 Grundgesetz garantiert und ergänzt die Meinungsfreiheit aus der Empfängerperspektive. Dadurch wird im Interesse einer freien individuellen und öffentlichen Meinungsbildung der Kommunikationsprozess umfassend geschützt.
- 241** Die Gerichte hat im Berichtszeitraum auch das Informationsbedürfnis in Deutschland lebender Ausländer beschäftigt. In seinem Beschluss vom 9. Februar 1994 (Aktenzeichen 1 BvR 1687/92, veröffentlicht in der amtlichen Sammlung BVerfGE 90, S. 27) hat das Bundesverfassungsgericht seine bis dahin zu dem Anbringen von

Parabolantennen an Mietwohnungen ergangene Rechtsprechung bestätigt und fortgeführt. Es hat den Schutz der Informationsfreiheit ausdrücklich auch auf ausländische Informationsquellen sowie auf die Beschaffung und Nutzung technischer Anlagen erstreckt, die deren Empfang erst ermöglichen. Ferner hat es darauf hingewiesen, dass bei der Abwägung zwischen Mieter- und Vermieterinteressen auch bei der Bereitstellung eines Kabelanschlusses dem Informationsbedürfnis dauerhaft in Deutschland lebender Ausländer hinreichend Rechnung getragen werden müsse. Angesichts der kleinen Zahl von ausländischen Programmen, die in das deutsche Kabelnetz eingespeist würden, bestünde eine ausreichende Informationsmöglichkeit meist nur mittels einer Satellitenempfangsanlage.

Artikel 20

Verbot von Hetz- und Kriegspropaganda

- 242** Die innerstaatliche Umsetzung von Artikel 20 des Pakts im deutschen Strafgesetzbuch ist in den früheren Staatenberichten erläutert worden. Zur Bekämpfung von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit im Sinne von Artikel 20 Abs. 2 des Pakts sind eine ganze Reihe von Initiativen aufgegriffen worden.
- 243** Im Rahmen der Gemeinsamen Maßnahme betreffend die Bekämpfung von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit des Rates der Europäischen Union (Amtsblatt Nr. L 185/5) hat sich die Bundesrepublik Deutschland verpflichtet, zum Zwecke der Bekämpfung von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit eine wirksame justizielle Zusammenarbeit bei Vergehen herbeizuführen, die auf den nachfolgend aufgeführten Verhaltensweisen gründen. Weiterhin sollen – falls für die Zwecke der Zusammenarbeit erforderlich – entweder diese Verhaltensweisen unter Strafe gestellt oder bis zur eventuellen Annahme der erforderlichen Bestimmungen eine Ausnahme vom Grundsatz der beiderseitigen Strafbarkeit gemacht werden. Betroffen sind:
- öffentliche Aufstachelung zur Diskriminierung, Gewalt oder Rassenhass
 - öffentliche, auf Rassismus und Fremdenfeindlichkeit abzielende Verteidigung von Verbrechen gegen die Menschlichkeit sowie von Menschenrechtsverletzungen
 - öffentliche Leugnung der Verbrechen im Sinne von Artikel 6 des Statuts des Internationalen Militärtribunals im Anhang zum Londoner Abkommen vom 8. August 1945, sofern dies eine Verhaltensweise umfasst, die Verachtung einer

über Hautfarbe, Rasse, Religion oder nationale oder ethnische Herkunft definierten Gruppe ausdrückt oder eine solche Gruppe herabwürdigt

- Weitergabe und Verbreitung von Schriften sowie von Bild- und sonstigem Material mit rassistischen oder fremdenfeindlichen Inhalten in der Öffentlichkeit
- Beteiligung an Tätigkeiten von Gruppen, Organisationen oder Vereinigungen, bei denen es zu Diskriminierung, Gewalt oder Rassenhass, ethnischem oder religiösen Hass kommt

244 In der Bundesrepublik Deutschland sind die einschlägigen Verhaltensweisen unter anderem als Volksverhetzung gemäß § 130 Strafgesetzbuch, Verbreiten von Propagandamitteln verfassungswidriger Organisationen gemäß § 86 Strafgesetzbuch, Verbreiten von Kennzeichen verfassungswidriger Organisationen gemäß § 86a Strafgesetzbuch, und Beschimpfung von Bekenntnissen, Religionsgesellschaften und Weltanschauungsvereinigungen gemäß § 166 Strafgesetzbuch strafbar.

245 Im Rahmen der Erklärung des 77. Deutsch-Französischen Gipfels am 12. Juni 2001 hat sich die Bundesrepublik Deutschland gemeinsam mit Frankreich außerdem dafür ausgesprochen, die Verhütung rechtsextremistischer und fremdenfeindlicher Straftaten in die Arbeiten des vom Rat der Europäischen Union (Justiz und Inneres) im März 2001 beschlossenen Europäischen Netzes für Kriminalprävention einzubeziehen.

246 Die nach § 130 Strafgesetzbuch strafbare Volksverhetzung wird zunehmend mit Hilfe des Internet begangen. Ein Hauptanliegen der Bundesregierung ist daher die Bekämpfung des Rechtsextremismus, insbesondere des Rassenhasses und der Fremdenfeindlichkeit im Internet. Soweit beispielsweise eine Homepage volksverhetzende Inhalte oder Kennzeichen verfassungswidriger Organisationen aufweist, ist dies nach §§ 86, 86a, 130 Strafgesetzbuch strafbar. Die Strafverfolgungsbehörden leiten hier Ermittlungsverfahren ein. Zur Unterstützung der Strafverfolgungsbehörden und Verfassungsschutzorgane wurde ein Internet-Ermittlungstool namens „INTERMIT“ entwickelt, das ein Auffinden entsprechender Seiten zukünftig automatisiert ermöglicht. Darüber hinaus treten die Sicherheitsbehörden an Internet-Provider und Online-Dienste heran, um diese dazu zu motivieren, rechtsextremistische Inhalte vom Internet fernzuhalten. Sie arbeiten zudem eng mit nichtstaatlichen Organisationen zusammen und unterstützen diese bei ihren Bemühungen, auf Betreiber und Provider rechtsextremistischer Internetseiten mit dem Ziel einzuwirken, die Entfernung von Hetzparolen aus dem Internet zu erreichen.

- 247** Problematisch im Bereich rechtsextremistischer Aktivitäten im Internet ist insbesondere die Tendenz, Seiten über ausländische – vor allem US-amerikanische – Server ins Netz einzustellen. Vor diesem Hintergrund hat das Bundesministerium der Justiz zusammen mit dem Simon-Wiesenthal-Center Los Angeles und der Friedrich-Ebert-Stiftung am 26. und 27. Juni 2000 die internationale Konferenz „Verbreitung von Hass im Internet“ in Berlin veranstaltet. Die „Berliner-Erklärung“, die auf dieser Konferenz verabschiedet wurde, will ein Zeichen setzen, damit Politik, Wirtschaft und Zivilgesellschaft ein globales Bündnis zur Bekämpfung der Verbreitung von Hass im Internet gegen Minderheiten bilden. Es gilt sicher zu stellen, dass künftig das Internet als Medium der freien Diskussion aller Kulturen ein Beitrag zum friedlichen Zusammenleben der Menschen leisten kann. Ziel dieser Bemühungen ist es, einen globalen Wertekonsens zu schaffen, um international wenigstens einen Mindestbestand an Strafbestimmungen vereinbaren zu können, die festlegen, welche Handlungen strafbar sind und welche Überschreitungen der Meinungsfreiheit nicht hingenommen, sondern strafrechtlich verfolgt werden.
- 248** Im Europarat ist am 23. November 2001 das Übereinkommen zur Bekämpfung der Datennetzkriminalität aufgelegt und von 30 Staaten, auch von Deutschland, gezeichnet worden (Europarat Übereinkommen ETS Nr. 185). Ein Expertenausschuss des Europarats hat am 25. April 2002 die Beratungen zu einem Ersten Zusatzprotokoll zu diesem Übereinkommen abgeschlossen, das sich mit der Bekämpfung der Verbreitung von Rassenhass und Fremdenfeindlichkeit im und durch das Internet befasst. Das Zusatzprotokoll soll im Herbst 2002 der Parlamentarischen Versammlung des Europarats vorgelegt werden.
- 249** Durch Urteil vom 12. Dezember 2000 entschied der Bundesgerichtshof, dass ein zum Tatbestand des § 130 Abs. 1 Strafgesetzbuch oder § 130 Abs. 3 Strafgesetzbuch (Strafbarkeit der Leugnung des Holocaust) gehörenden Erfolg in der Bundesrepublik Deutschland eintritt und damit die Verfolgung durch deutsche Strafverfolgungsbehörden möglich ist, wenn ein Ausländer von ihm verfasste entsprechende Äußerungen auf einem ausländischen Server, der Internetnutzern in Deutschland zugänglich ist, in das Internet einstellt, sofern die Äußerungen konkret zur Friedensstörung im Inland geeignet sind. Eine Eignung zur Friedensstörung liegt dabei vor, wenn der Täter eine Gefahrenquelle schafft, die geeignet ist, das gedeihliche Miteinander zwischen einzelnen Bevölkerungsgruppen und einzelne Bevölkerungsgruppen in ihrem Sicherheitsgefühl und in ihrem Vertrauen auf Rechtssicherheit empfindlich zu stören. Eine ausreichende Eignung, gerade den

öffentlichen Frieden in der Bundesrepublik Deutschland zu stören, ergibt sich, wenn jedem Internetnutzer in Deutschland die Publikationen ohne weiteres zugänglich sind und gerade auch Internetnutzer zum Adressatenkreis der Publikation gehören. Dies kann sich unter anderem daraus ergeben, dass der Inhalt einen nahezu ausschließlichen Bezug zu Deutschland hat (Aktenzeichen 1 StR 184/00, veröffentlicht in der amtlichen Sammlung BGHSt 46, S. 212 bis 225, insbesondere S. 219 f.). Unter diesen Voraussetzungen ist also die deutsche Strafgerichtsbarkeit auch gegeben, wenn jemand entsprechendes Material auf einem ausländischen Server bereitstellt.

- 250** Der Deutsche Bundestag hat im Rahmen des Haushaltsgesetzes 2001 Mittel in Höhe von 10 Millionen DM bewilligt, die Opfern rechtsextremistischer Übergriffe zu Gute kommen sollen. Diese freiwillig übernommene Leistung, auf die kein Rechtsanspruch besteht, ist als Akt der Solidarität des Staates und seiner Bürger mit den Betroffenen zu verstehen. Zugleich soll mit ihr ein deutliches Zeichen für die Ächtung derartiger Übergriffe gesetzt werden. Unter rechtsextremistischen Übergriffen sind vor allem Straftaten zu verstehen, die aus fremdenfeindlichen und antisemitischen Motiven begangen werden. Bis Ende 2001 wurden 2,64 Millionen DM zuerkannt. Die Höhe der einzelnen Entschädigungsleistungen betrug zwischen 500 und 500.000 DM. Für das Jahr 2002 sind Mittel in Höhe von 2,5 Millionen Euro bereitgestellt. (Weitere Informationen über die Bekämpfung rechtsextremistischer und fremdenfeindlicher Erscheinungen finden sich in der Stellungnahme zu Artikel 26, Rdnr. 326 ff.)

Artikel 21

Versammlungsfreiheit

- 251** Die Versammlungsfreiheit ist in Deutschland durch Artikel 8 Abs. 1 Grundgesetz gewährleistet, nach dem alle Deutschen das Recht haben, "sich ohne Anmeldung oder Erlaubnis friedlich und ohne Waffen zu versammeln". Dieses Recht kann für Versammlungen unter freiem Himmel gemäß Artikel 8 Abs. 2 Grundgesetz durch Gesetz oder auf Grund eines Gesetzes beschränkt werden. Die maßgeblichen Regelungen trifft vor allem das in seiner ursprünglichen Form aus dem Jahr 1953 stammende Versammlungsgesetz.
- 252** Die Auslegung dieses Gesetzes wird von einer im Jahre 1985 vom Bundesverfassungsgericht gefällten Grundsatzentscheidung bestimmt, in der am

Streitfall polizeilicher Beschränkungen und Verbote von teilweise gewalttätigen Versammlungen gegen den Bau eines Atomkraftwerkes in Brokdorf das Versammlungsgesetz verfassungskonform ausgelegt wird (Beschluss vom 14. Mai 1985, Aktenzeichen 1 BvR 233, 341/81, veröffentlicht in der amtlichen Sammlung BVerfGE 69, S. 315 ff.). An dieser Rechtsprechung hält das Gericht unverändert fest. Somit ist die Rechtslage in Deutschland durch hohe Kontinuität sowohl hinsichtlich der Rechtsgrundlagen als auch hinsichtlich deren Auslegung gekennzeichnet.

- 253** Die Versammlungsfreiheit darf danach durch Gesetz oder aufgrund eines Gesetzes nur zum Schutz gleichgewichtiger anderer Rechtsgüter und unter strikter Wahrung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit eingeschränkt werden. Die zuständigen Behörden können eine Versammlung unter freiem Himmel verbieten oder von bestimmten Beschränkungen („Auflagen“) des Versammlungsablaufes abhängig machen, wenn nach den zur Zeit des Erlasses der Verfügung erkennbaren Umständen die „öffentliche Sicherheit oder Ordnung“ bei Durchführung der Versammlung oder des Aufzuges unmittelbar gefährdet ist.
- 254** Unter dem Begriff der öffentlichen Sicherheit versteht die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts den „Schutz zentraler Rechtsgüter wie Leben, Gesundheit, Freiheit, Ehre, Eigentum und Vermögen des einzelnen“ sowie die „Unversehrtheit der Rechtsordnung“ und die „Unversehrtheit der staatlichen Einrichtungen“. Von besonderer Bedeutung ist die Einbeziehung der „Unversehrtheit der Rechtsordnung“ in den Schutzbereich der öffentlichen Sicherheit. Dies bedeutet, dass das Begehen von Straftaten als Störung der öffentlichen Sicherheit ein Einschreiten der Versammlungsbehörden bzw. der Polizei rechtfertigt. Die oben angesprochene Grundsatzentscheidung des Bundesverfassungsgerichts hat dabei unterstrichen, dass sich Maßnahmen der Polizei in diesem Fall grundsätzlich gegen den oder die Störer zu richten haben und die Versammlungsfreiheit einer friedlichen Mehrheit von Versammlungsteilnehmern nicht durch das Auftreten vereinzelter Gewalttäter zunichte gemacht werden darf.
- 255** Bundesregierung, Bundestag und Bundesrat haben zwischen 1998 und 2001 ihren Sitz von Bonn nach Berlin verlegt und dafür im Jahre 1999 das bisherige „Bannmeilengesetz“ zum räumlichen Schutz der Funktionsfähigkeit des Parlaments und einiger oberster Bundesorgane durch das „Gesetz über befriedete Bezirke für Verfassungsorgane des Bundes“ ersetzt. Das Gesetz sieht zum Schutze der Funktionsfähigkeit des Parlaments ein Flächenverbot für Versammlungen in einem

(nunmehr enger als in Bonn) gezogenen Bereich um die Parlaments- und Bundesratsgebäude herum vor. Versammlungen sind im befriedeten Bezirk dann zuzulassen, wenn Beeinträchtigungen der Funktionsfähigkeit des Parlaments und des Zugangs zu seinen Gebäuden nicht zu besorgen sind. Im Gegensatz zum früheren Recht stellen verbotswidrige, nicht zugelassene Versammlungen im befriedeten Bezirk nicht mehr Straftaten, sondern nur noch Ordnungswidrigkeiten – also Verwaltungsunrecht - dar.

Artikel 22

Vereinigungs- und Koalitionsfreiheit

1. Vereinigungsfreiheit

a) *Vereinigungsfreiheit und Parteien*

256 Nach Artikel 21 Abs. 1 Grundgesetz wirken die Parteien bei der politischen Willensbildung des Volkes mit. Ihre Gründung ist frei; ihre innere Ordnung muss demokratischen Grundsätzen entsprechen. Parteien, die nach ihren Zielen oder nach dem Verhalten ihrer Anhänger darauf ausgehen, die freiheitliche demokratische Grundordnung zu beeinträchtigen oder zu beseitigen oder den Bestand der Bundesrepublik Deutschland zu gefährden, können verboten werden. Dies sieht Artikel 21 Abs. 2 Grundgesetz vor, der eine Ausprägung des in mehreren Bestimmungen des Grundgesetzes zum Ausdruck kommenden Prinzips der „streitbaren“ bzw. „wehrhaften“ Demokratie darstellt: die demokratischen Kräfte sollen nicht tatenlos zusehen müssen, wie Gegner der freiheitlichen demokratischen Grundordnung die Liberalität und Toleranz der Verfassungsordnung gegen diese wenden. Allerdings ist die Entscheidung darüber, ob eine politische Partei verfassungswidrig ist, nach Artikel 21 Abs. 2 Grundgesetz dem Bundesverfassungsgericht vorbehalten. Den Antrag auf Feststellung der Verfassungswidrigkeit durch das Bundesverfassungsgericht können nach § 43 Abs. 1 Bundesverfassungsgerichtsgesetz Bundestag, Bundesrat oder Bundesregierung stellen.

257 Die Tatsache, dass die Nationaldemokratische Partei Deutschlands (NPD) im Rahmen der in den letzten Jahren zu verzeichnenden Zunahme rechtsextremistischer Aktivitäten eine zentrale Rolle spielt, hat die Bundesregierung bewogen, die

Feststellung der Verfassungswidrigkeit der NPD durch das Bundesverfassungsgericht zu beantragen. Die NPD wirbt mit zunehmendem Erfolg Anhänger unter gewaltbereiten Jugendlichen an, versucht sozialen Protest in grundsätzliche Feindschaft gegenüber Demokratie und Rechtsstaat umzuprägen und verbreitet in geistiger Nähe zum Nationalsozialismus verfassungswidrige Konzeptionen von einer totalitären Staats- und Gesellschaftsordnung. Rassistischer und antisemitischer Agitation wird im organisatorischen Rahmen einer Partei ein Forum gegeben.

258 Darüber hinaus haben auch Bundestag und Bundesrat den Antrag gestellt, die Verfassungswidrigkeit der NPD festzustellen. Auf diese Weise haben alle drei antragsbefugten Verfassungsorgane deutlich gemacht, dass die demokratischen Kräfte organisierten Antisemitismus und Rassismus nicht dulden.

b) Verbote extremistischer Vereinigungen

259 Ende 2001 gab es in der Bundesrepublik Deutschland 141 (2000: 144)¹ rechtsextremistische Organisationen und Zusammenschlüsse, 128 linksextremistische Gruppen (2000: 138) und 65 (2000: 66) im Bundesgebiet vertretene extremistische Ausländerorganisationen. Das Personenpotenzial lag 2001 bei etwa 49.700 (2000: 50.900)² im rechtsextremistischen Bereich, ca. 32.900 (2000: 33.500) im linksextremistischen Bereich und ca. 59.100 (2000: 58.800) im Bereich extremistischer Ausländerorganisationen.

260 Nach Artikel 9 Abs. 2 Grundgesetz sind Vereinigungen, deren Zwecke oder Tätigkeit den Strafgesetzen zuwiderlaufen oder die sich gegen die verfassungsmäßige Ordnung oder gegen den Gedanken der Völkerverständigung richten, verboten. Die

¹ Überwiegend umfasst diese Zahl kleinere, regional bzw. lokal aktive Gruppierungen.

² Hiervon waren 2001 33.000 Mitglieder der rechtsextremistischen Parteien „Nationaldemokratische Partei Deutschlands“ (NPD), „Deutsche Volksunion“ (DVU) und „Die Republikaner“ (REP), wobei im Falle der REP nicht davon ausgegangen werden kann, dass alle Mitglieder rechtsextremistische Ziele verfolgen oder unterstützen. Weitere 4.300 waren Mitglied sonstiger rechtsextremistischer Organisationen. Die übrigen Personen gehören dem Spektrum der Neonazis sowie der subkulturell

Verbotsverfügung nach § 3 Vereinsgesetz ergeht bei überregional tätigen Vereinigungen durch den Bundesminister des Innern. Auch die Möglichkeit eines derartigen Vereinsverbotes gehört zu der sogenannten streitbaren Demokratie, die in mehreren Bestimmungen des Grundgesetzes zum Ausdruck kommt.

261 Seit September 1993 hat der Bundesminister des Innern neun Verbote extremistischer Vereinigungen – sechs extremistischer Ausländerorganisationen und drei rechtsextremistischer bzw. rechtsextremistisch-neonationalsozialistischer Vereine – verfügt³.

262 Soweit sich die Tätigkeit und die Organisation eines Vereines auf ein Bundesland beschränken, sind die Innenminister der Länder für Verbote zuständig. Der Bundesregierung sind in diesem Rahmen innerhalb des Berichtszeitraumes 23 Verbote dieser Art bekannt geworden. Sie bezogen sich auf 14 extremistische Ausländerorganisationen, sieben rechtsextremistische/neonazistische Vereinigungen und zwei Vereine aus dem Bereich der allgemeinen Kriminalität.

2. Gewerkschaftliche Vereinigungen

263 In seinen abschließenden Bemerkungen zu dem 4. Staatenbericht hat der Menschenrechtsausschuss seinen Wunsch ausgedrückt, über das Recht, Gewerkschaften zu gründen und ihnen beizutreten, informiert zu werden und seine Besorgnis hinsichtlich des Streikverbots für Beamte („...an absolute ban on strike by public servants who are not exercising authority in the name of the State and are not engaged in essential services...“) geäußert (CCPR/ C/ 79/ Add. 73, Anmerkungen 18 und 19).

264 Artikel 9 Abs. 3 Grundgesetz gewährleistet durch die Freiheit des Zusammenschlusses zu Vereinigungen zur Förderung der Arbeits- und Wirtschaftsbedingungen auch die

geprägten und sonstigen gewaltbereiten Rechtsextremisten an. Letztere sind überwiegend nicht in Gruppen organisiert.

³ Dabei handelt es sich um folgende Vereinigungen: Arbeiterpartei Kurdistan (PKK) einschließlich mehrerer Teil- und Nebenorganisationen, Kurdistan Informationsbüro (KIB), Revolutionäre Volksbefreiungspartei – Front (DHKP – C), Türkische Volksbefreiungspartei (THKP/ -C-Devrimci-Sol), Verband der islamischen Vereine und Gemeinden e.V. Köln („Der Kalifatsstaat“), AL AQSA e.V., Wiking-Jugend e.V. (WJ), Freiheitliche Deutsche Arbeiterpartei (FAP), Blood & Honour – Division Deutschland mit der Jugendorganisation White Youth.

Freiheit der gemeinsamen Verfolgung dieses Zwecks. Über beides können die Beteiligten selbst und eigenverantwortlich, grundsätzlich frei von staatlicher Einflussmaßnahme, bestimmen. Elemente der Gewährleistung sind die Gründungs- und Beitrittsfreiheit, die Freiheit des Austritts und des Verbleibens sowie der Schutz der Koalition als solcher und ihr Recht, die in Artikel 9 Abs. 3 Grundgesetz genannten Zwecke zu verfolgen. Hierzu gehört der Abschluss von Tarifverträgen, durch die die Koalitionen insbesondere Lohn- und sonstige Arbeitsbedingungen in einem Bereich, in dem der Staat seine Regelungszuständigkeit weit zurückgenommen hat, in eigener Verantwortung und im Wesentlichen ohne staatliche Einflussnahme regeln.

- 265** Einem Streikrecht für Beamte stehen nach hiesiger Auffassung die besonderen beamtenrechtlichen Treuepflichten entgegen. Beamte sind Garanten für die gesetzmäßige, effektive und unparteiische Wahrnehmung wesentlicher öffentlicher Aufgaben. Ein Streik der Beamten würde die Allgemeinheit unzumutbar belasten und sich gegen die Entschließungsfreiheit der Parlamente wenden. Denn das Beamtenverhältnis wird ausschließlich durch staatliche Rechtsnormen bestimmt. Dadurch steht es allein den Parlamenten zu, die Pflichten und Rechte der Beamten, auch deren Besoldung und Versorgung, festzusetzen.
- 266** Durch ihren Eintritt in das Beamtenverhältnis verzichten Beamte freiwillig auf bestimmte Rechte. Diesem Verzicht steht allerdings die besondere Fürsorgepflicht des Dienstherrn gegenüber, die sich u.a. auch in der die Unabhängigkeit der Beamten sichernden Anstellung auf Lebenszeit äußert. Das Rechtsverhältnis für Beamte muss – entsprechend den verfassungsrechtlichen Vorgaben – einheitlich ausgestaltet sein. Es kann deshalb hinsichtlich des Streikverbotes nicht nach konkreten Aufgaben differenziert werden. Eine Differenzierung der Pflichtenbindung nach den Funktionen, die die Beamten wahrnehmen, gibt es nicht.
- 267** Auch eine Differenzierung je nach Art der Tätigkeit – etwa nach dem Kriterium des Kernbereichs hoheitlicher Aufgaben im Gegensatz zu Tätigkeiten, die nicht diesen Kernbereich betreffen –, wie es der Ausschuss anregt, lässt sich nicht umsetzen. Der Beamte hat keinen Anspruch darauf, eine bestimmte Aufgabe wahrzunehmen oder eine von ihm wahrgenommene Aufgabe fortführen zu dürfen. Es liegt in der Entscheidung des Dienstherrn, den Beamten für andere Aufgaben zu verwenden, also auch innerhalb einer Dienststelle umsetzen zu können. Wesentlicher Bestandteil des Beamtenrechts ist es deshalb, die Mobilität der Bediensteten zu garantieren. Die für die öffentliche Verwaltung notwendige Mobilität aber wäre wesentlich beeinträchtigt, wenn

der Beamte, je nach wahrgenommener Aufgabe, einen unterschiedlichen Rechtsstatus hätte. Dies würde Umsetzungen, Versetzungen und Abordnungen erschweren, da eine Änderung von Rechten und Pflichten damit verbunden wäre und die Beamten nicht mehr verhältnismäßig leicht, den Erfordernissen entsprechend, mit neuen Aufgaben betraut werden könnten.

Artikel 23

Schutz von Ehe und Familie

1. Schutz von Ehe und Familie

268 Gemäß Artikel 6 Abs. 1 Grundgesetz stehen Ehe und Familie unter dem besonderen Schutz der staatlichen Ordnung. Das Familienrecht ist im Bürgerlichen Gesetzbuch (BGB) geregelt (§§ 1297 bis 1921 Bürgerliches Gesetzbuch). Es befasst sich mit der Ehe (Eingehung, Ehwirkungen, Güterrecht, Scheidung), der Verwandtschaft (Abstammung, Unterhalt, elterliche Sorge, Annahme als Kind) sowie der Vormundschaft, rechtlichen Betreuung und der Pflegschaft.

269 Auch in anderen Rechtsbereichen werden Ehe und Familie geschützt. Im Erbrecht wird die Familie durch das Familienerbrecht geschützt. So sind Ehegatten - ab 1. August 2001 auch Lebenspartner (die in einer nach dem Lebenspartnerschaftsgesetz begründeten gleichgeschlechtlichen Partnerschaft leben) - und Verwandte als gesetzliche Erben berufen (§§ 1924 bis 1931 Bürgerliches Gesetzbuch, § 10 Abs. 1 und 2 Lebenspartnerschaftsgesetz). Auch bei einer Enterbung bleibt Abkömmlingen, Eltern sowie dem Lebenspartner mit dem Pflichtteil eine Mindestbeteiligung am Nachlass in Höhe der Hälfte des gesetzlichen Erbteils erhalten (vgl. §§ 2303 ff Bürgerliches Gesetzbuch, § 10 Abs. 6 Lebenspartnerschaftsgesetz). Im Verfahrensrecht wird die Familie durch Aussageverweigerungsrechte geschützt.

2. Schutz der Kinder vor Gewalt

270 Seit November 2000 gilt in Deutschland das ausdrückliche Verbot körperlicher Bestrafungen, seelischer Verletzungen und anderer entwürdigender Erziehungsmaßnahmen. Kinder haben ein Recht auf gewaltfreie Erziehung (§ 1631

Abs. 2 Bürgerliches Gesetzbuch neuer Fassung; Gesetz zur Ächtung der Gewalt in der Erziehung und zur Änderung des Kindesunterhaltsrechts vom 2. November 2000, Bundesgesetzblatt Teil I S. 1479). Die Einrichtungen der Kinder- und Jugendhilfe beraten darüber hinaus die Eltern darüber, wie Konflikte innerhalb der Familien gewaltfrei gelöst werden können.

3. Getrenntleben/ Scheidung

- 271** Jeder Ehegatte kann ohne rechtliche Einschränkungen die eheliche Lebensgemeinschaft aufgeben und von dem anderen Ehegatten getrennt leben. Während des Getrenntlebens kann ein Ehegatte von dem anderen den nach den Lebensverhältnissen und den Erwerbs- und Vermögensverhältnissen der Ehegatten angemessenen Unterhalt verlangen (§ 1361 Bürgerliches Gesetzbuch).
- 272** Eine Ehe kann nur durch gerichtliches Urteil auf Antrag eines oder beider Ehegatten geschieden werden (§ 1564 Abs. 1 Satz 1 Bürgerliches Gesetzbuch), wenn sie gescheitert ist. Dies wird nach § 1566 Abs. 1 Bürgerliches Gesetzbuch unwiderlegbar vermutet, wenn die Ehegatten seit einem Jahr getrennt leben und beide Ehegatten die Scheidung beantragen oder der Antragsgegner der Scheidung zustimmt. Nach einer Trennungszeit von drei Jahren wird unwiderlegbar vermutet, dass die Ehe gescheitert ist, ohne dass es auf die Stellungnahme der Parteien im Prozess ankäme (§ 1566 Abs. 2 Bürgerliches Gesetzbuch). Eine Fortsetzung einer gescheiterten Ehe ist möglich, wenn und solange die Aufrechterhaltung der Ehe im Interesse der aus der Ehe hervorgegangenen minderjährigen Kinder aus besonderen Gründen ausnahmsweise notwendig ist oder wenn und solange die Scheidung für den Antragsgegner, der sie ablehnt, auf Grund außergewöhnlicher Umstände eine so schwere Härte darstellen würde, dass die Aufrechterhaltung der Ehe auch unter Berücksichtigung der Belange des Antragstellers ausnahmsweise geboten erscheint (§ 1568 Bürgerliches Gesetzbuch).
- 273** Leben die Ehegatten im gesetzlichen Güterstand der Zugewinnsgemeinschaft, so ist der während der Ehezeit erwirtschaftete Zugewinn zwischen den Ehegatten bei der Scheidung auszugleichen (§ 1372 ff. Bürgerliches Gesetzbuch). Eine Ausnahme gilt, wenn der Zugewinnausgleich grob unbillig wäre. Dies kann insbesondere dann der Fall sein, wenn der Ehegatte, der den geringeren Zugewinn erzielt hat, längere Zeit hindurch die wirtschaftlichen Verpflichtungen, die sich aus dem ehelichen Verhältnis

ergeben, schuldhaft nicht erfüllt hat (§ 1381 Bürgerliches Gesetzbuch). Auf ein Verschulden hinsichtlich der Scheidung wird nicht abgestellt.

- 274** Das geltende Unterhaltsrecht geht für den nachehelichen Ehegattenunterhalt von dem Grundsatz aus, dass jeder geschiedene Ehegatte seinen Lebensbedarf wirtschaftlich eigenverantwortlich decken muss. Nur für besondere Bedürfnislagen sieht das Gesetz in den §§ 1570 - 1576 des Bürgerlichen Gesetzbuchs einen nachehelichen Ehegattenunterhaltsanspruch vor.
- 275** Die Unterhaltstatbestände der §§ 1570 ff. Bürgerliches Gesetzbuch knüpfen durchweg an mit der Ehe im Zusammenhang stehenden Bedürfnislagen an. Dies sind:
- Unterhalt wegen Betreuung eines gemeinsamen Kindes
 - Unterhalt wegen verminderter Erwerbsfähigkeit oder wegen Alters
 - Unterhalt wegen Arbeitslosigkeit
 - Unterhalt für die Zeit der Ausbildung.
- 276** Hinzu kommt noch ein Unterhalt aus allgemeinen Billigkeitsgründen. Diese Bedürfnislagen führen jedoch nur dann zu einem Unterhaltsanspruch, wenn sie zum Zeitpunkt der Scheidung oder sonst in einem engen zeitlichen Zusammenhang mit der Scheidung vorliegen. Eine erst Jahre nach Scheidung der Ehe eintretende Bedürfnislage - z.B. durch den Verlust der Arbeitsstelle - löst hingegen keine Unterhaltsansprüche gegen den geschiedenen Ehegatten aus.
- 277** Da der in einer Ehe erreichte gemeinsame Lebensstandard als ein Ergebnis der Leistung beider Ehegatten anzusehen ist, knüpft das Gesetz bei der Bemessung der Höhe des Unterhalts in § 1578 Bürgerliches Gesetzbuch grundsätzlich an die ehelichen Lebensverhältnisse an, um einen bedürftigen Ehegatten durch eine Scheidung der Ehe nicht zum sozialen Abstieg zu zwingen.
- 278** Der Versorgungsausgleich bei Ehescheidung tritt an die Stelle der mit der Scheidung entfallenen Aussicht auf eine Hinterbliebenenrente und sorgt für eine gleichmäßige Aufteilung der während der Ehe erworbenen Anwartschaften auf eine Versorgung wegen Alters oder verminderter Erwerbsfähigkeit. Er beruht auf dem Gedanken, dass die während der Ehe erworbenen Versorgungsanwartschaften auf der gemeinsamen Leistung beider Partner beruhen und der Sicherstellung des gemeinsamen Lebensbedarfs nach Beendigung des Erwerbslebens dienen. Der geschiedenen Ehegatte, der während der Ehe die niedrigeren Versorgungsanwartschaften erworben

hat, erhält zu Lasten des früheren Partners als Ausgleich die Hälfte des Wertunterschiedes zwischen den beiderseits erworbenen Versorgungsanswartschaften. Der Versorgungsausgleich kommt insbesondere Frauen zugute, die während der Ehe Kinder erzogen oder in anderer Weise in der Familie gearbeitet haben. Er verschafft dem ausgleichsberechtigten Ehegatten einen eigenen, vom früheren Partner unabhängigen Anspruch auf Versorgung gegen seinen Versorgungsträger.

4. Eheliches Güterrecht

279 Gesetzlicher Güterstand ist die Zugewinngemeinschaft (§ 1363 Bürgerliches Gesetzbuch). Gemäß § 1363 Abs. 2 Bürgerliches Gesetzbuch wird das Vermögen des Mannes und das Vermögen der Frau nicht gemeinschaftliches Vermögen der Ehegatten. Nach Ende der Zugewinngemeinschaft (sei es durch Tod, durch Scheidung oder durch ehevertragliche Aufhebung) wird der von den Eheleuten erwirtschaftete Zugewinn ausgeglichen.

280 Durch einen Vertrag können die Ehegatten das eheliche Güterrecht abändern (§ 1408 Bürgerliches Gesetzbuch). Eine der vom Gesetz vorgegebenen Lösungen ist die völlige Gütertrennung (§ 1414 Bürgerliches Gesetzbuch). Sie unterscheidet sich vom gesetzlichen Güterstand der Zugewinngemeinschaft insbesondere dadurch, dass der Ausgleich des Zugewinns ausgeschlossen wird. Ein weiterer gesetzlich geregelter Güterstand ist die Gütergemeinschaft. In diesem Fall kann geregelt werden, dass das Vermögen des Mannes und das Vermögen der Frau gemeinschaftliches Vermögen werden (§ 1416 Bürgerliches Gesetzbuch). Dieser Güterstand ist allerdings nur noch wenig gebräuchlich. Für (gleichgeschlechtliche) Lebenspartner gelten ab 1. August 2001 entsprechende Möglichkeiten, den Güterstand festzulegen.

5. Gleichberechtigung im Namensrecht

281 Der Grundsatz der Gleichberechtigung der Ehegatten (Artikel 3 Abs. 2 Satz 1 Grundgesetz) ist durch das Familiennamensrechtsgesetz vom 16. Dezember 1993 auch hinsichtlich des Ehenamens durchgesetzt worden. Die Verpflichtung der Ehegatten zur Führung eines gemeinsamen Familiennamens ist entfallen. Damit ist die vom Bundesverfassungsgericht durch Beschluss vom 5. März 1991 für

verfassungswidrig erklärte Bevorzugung des Familiennamens des Mannes, der zum Ehenamen wurde, falls die Ehegatten sich nicht einigten, entfallen.

6. Schutz der Familie im Steuerrecht

282 Der staatliche Schutz der Familie findet bei der Besteuerung von Eltern im – seit dem 1. Januar 1996 geltenden - Familienleistungsausgleich seinen Ausdruck. Danach wird der Teil des Einkommens, den Eltern für das Existenzminimum ihrer Kinder einzusetzen haben, nicht besteuert. Dies wird entweder über das monatlich als Steuervergütung gezahlte Kindergeld oder über bei der Einkommensteuerveranlagung von der steuerlichen Bemessungsgrundlage abziehbare Freibeträge für Kinder unter Verrechnung des Kindergeldes mit deren steuerlicher Wirkung erreicht. Nachdem zunächst nur das sächliche Existenzminimum der Kinder bei den Eltern steuerfrei gestellt wurde, wird seit dem 1. Januar 2000 der Betreuungsbedarf und ab dem 1. Januar 2002 auch der Erziehungs- und der Ausbildungsbedarf der Kinder in das steuerfrei zu stellende Existenzminimum einbezogen. Der für das sächliche Existenzminimum anzusetzende Kinderfreibetrag beträgt ab 2002 3.648 Euro (7.134 DM), der ab 2002 geltende Freibetrag für Betreuung und Erziehung oder Ausbildung 2.160 Euro (4.224 DM). Im Zuge dieser Entwicklung wurde das monatliche Kindergeld für erste und zweite Kinder seit 1996 mehrmals von ursprünglich jeweils 200 DM auf 154 Euro (301,20 DM) je Kind ab dem 1. Januar 2002 angehoben. Ab diesem Zeitpunkt beträgt das Kindergeld für die ersten drei Kinder je 154 Euro (301,20 DM) und ab dem vierten Kind je 179 Euro (350 DM). Der staatliche Schutz der Familie im Steuerrecht findet auch noch in anderen Regelungen seinen Ausdruck. So mindern etwa ab dem Jahr 2002 Aufwendungen zur Kinderbetreuung bis zu 1.500 Euro je Kind unter 14 Jahren die steuerliche Bemessungsgrundlage der Eltern, wenn diese erwerbstätig oder krank sind. Dies gilt für Betreuungskosten, soweit sie je Kind 1.548 Euro übersteigen. Ferner können Eltern für volljährige Kinder, die zu Ausbildungszwecken auswärtig untergebracht sind, einen Freibetrag zur Abgeltung eines Sonderbedarfs von bis zu 924 Euro pro Jahr steuerlich geltend machen.

Artikel 24

Kinderrechte

283 In der Bundesrepublik Deutschland haben die Kinderrechte stark an Bedeutung gewonnen. Diese Entwicklung wurde nicht zuletzt durch die UN-Konvention über die

Rechte des Kindes ausgelöst. Mit der Ratifizierung der Konvention im Jahr 1992 ist Deutschland die Verpflichtung eingegangen, die in der Konvention anerkannten Rechte durch „alle geeigneten Gesetzgebungs-, Verwaltungs- und sonstigen Maßnahmen“ innerstaatlich zu verwirklichen. Ausgehend von einem ohnehin hohen Standard bezüglich der Berücksichtigung von Kinderrechten in Verfassung und Gesetzgebung hat es gerade in den vergangenen Jahren weitere Verbesserungen gegeben.

1. Das neue Kindschaftsrecht

- 284** Das Kindschaftsrecht der Bundesrepublik Deutschland, das insbesondere das Abstammungsrecht und das Rechtsverhältnis zwischen minderjährigen Kindern und ihren Eltern regelt, wurde im Berichtszeitraum umfassend reformiert und modernisiert. Das Gesetz zur Reform des Kindschaftsrechts vom 16. Dezember 1997 (Kindschaftsrechtsreformgesetz, Bundesgesetzblatt Teil I S. 2942) trat am 1. Juli 1998 in Kraft.
- 285** Durch das Kindschaftsrechtsreformgesetz wurden weitgehend die bis dahin noch verbliebenen Unterschiede in der rechtlichen Stellung von ehelichen und nichtehelichen Kindern beseitigt. Insbesondere das Abstammungsrecht wurde hierzu neu geregelt; die Begriffe „ehelich“ bzw. „nichtehelich“ werden im Gesetz nicht mehr verwendet. Die zuvor in einem gesonderten Abschnitt geregelten Bestimmungen über die nichteheliche Abstammung sowie über die Legitimation nichtehelicher Kinder sind durch die Reform entfallen. Im Hinblick auf die medizinischen Fortschritte in der Fortpflanzungsmedizin wurde erstmals eine gesetzliche Regelung zur Abstammung des Kindes von der Mutter eingefügt. Die Vorschrift des § 1591 des Bürgerlichen Gesetzbuchs bestimmt, dass Mutter die Frau ist, die das Kind geboren hat. Durch diese Regelung soll jeglicher Anreiz für die in Deutschland gesetzlich verbotene Leihmutterchaft genommen werden.
- 286** Bei der Abstammung des Kindes vom Vater wurde die Zuordnung des Kindes zum Ehemann der Mutter grundsätzlich beibehalten (§ 1592 Nr. 1 Bürgerliches Gesetzbuch). Allerdings wurde die Beseitigung dieser Vaterschaftsvermutung für Kinder, die nach Anhängigkeit eines Scheidungsverfahrens auf die Welt kommen, erleichtert.

- 287** Im Einklang mit Artikel 18 Abs. 1 des VN-Übereinkommens vom 20. November 2000 über die Rechte des Kindes (Kinderrechtskonvention) stärkt das neue Kindschaftsrecht den Grundsatz der Verantwortlichkeit beider Elternteile für die Erziehung und Entwicklung des Kindes. Dies gilt grundsätzlich unabhängig davon, ob die Eltern des Kindes miteinander verheiratet sind oder nicht. Das neue Kindschaftsrecht ermöglicht es Eltern, die bei der Geburt ihres Kindes nicht miteinander verheiratet sind, die elterliche Sorge für ihr Kind gemeinsam zu übernehmen. Dies geschieht entweder durch die Abgabe gemeinsamer Sorgeerklärungen (§ 1626a Abs. 1 Nr. 1 Bürgerliches Gesetzbuch) oder durch spätere Heirat (§ 1626a Abs. 1 Nr. 2 Bürgerliches Gesetzbuch). Die Sorgeerklärungen können schon vor der Geburt des Kindes abgegeben werden (§ 1626b Abs. 2 Bürgerliches Gesetzbuch). Werden keine Sorgeerklärungen abgegeben und heiraten die Eltern nicht, so hat die Mutter die alleinige elterliche Sorge (§ 1626a Abs. 2 Bürgerliches Gesetzbuch).
- 288** Eltern, die bei der Geburt des Kindes miteinander verheiratet sind, steht ohnedies die elterliche Sorge gemeinsam zu. Für den Fall der Trennung oder Scheidung der Eltern, die die elterliche Sorge entweder aufgrund einer Ehe oder aufgrund gemeinsamer Sorgeerklärung gemeinsam ausüben, ermöglicht es die Vorschrift des § 1671 Bürgerliches Gesetzbuch den Eltern, auch nach einer Trennung oder Scheidung die elterliche Sorge gemeinsam auszuüben. Die elterlichen Entscheidungsbefugnisse sind dann gemäß § 1687 Bürgerliches Gesetzbuch wie folgt verteilt: Für alle Angelegenheiten, deren Regelung für das Kind von erheblicher Bedeutung ist, ist das gegenseitige Einvernehmen der Eltern erforderlich (§ 1687 Abs. 1 Satz 1 Bürgerliches Gesetzbuch). Der Elternteil, bei dem sich das Kind mit Einwilligung des anderen Elternteils oder aufgrund einer gerichtlichen Entscheidung gewöhnlich aufhält, hat die Befugnis zur alleinigen Entscheidung in Angelegenheiten des täglichen Lebens (§ 1687 Abs. 1 Satz 2 Bürgerliches Gesetzbuch). Solange sich das Kind mit Einwilligung dieses Elternteils oder aufgrund einer gerichtlichen Entscheidung – beispielsweise über das Umgangsrecht – bei dem anderen Elternteil aufhält, hat dieser die Befugnis zur alleinigen Entscheidung in allen Angelegenheiten der tatsächlichen Betreuung.
- 289** Mit der Reform des Kindschaftsrecht wird den Eltern, die gemeinsam Inhaber der elterlichen Sorge sind, nach ihrer Trennung und Scheidung der Fortbestand der gemeinsamen elterlichen Sorge nahegelegt, aber nicht aufgezwungen. Auf Antrag überträgt das Gericht die Alleinsorge auf den antragstellenden Elternteil, wenn entweder der andere Elternteil zustimmt (es sei denn, dass das betroffene Kind das 14. Lebensjahr vollendet hat und der Übertragung widerspricht) oder wenn zu erwarten

ist, dass die Aufhebung der gemeinsamen Sorge und die Übertragung auf den Antragsteller dem Wohl des Kindes am besten entspricht. Ist dies nicht der Fall oder wird von den Eltern kein Antrag auf Zuweisung der Alleinsorge gestellt, verbleibt es bei der gemeinsamen Sorge.

- 290** Der Bedeutung des Kontaktes des Kindes zu beiden Elternteilen trägt auch die Neuregelung des Umgangsrechts Rechnung. Anders als nach der zuvor geltenden Rechtslage ist das Umgangsrecht der Eltern einheitlich geregelt, unabhängig davon, ob die Eltern des Kindes miteinander verheiratet sind oder nicht. Darüber hinaus wurde ein Umgangsrecht für Großeltern, Geschwister und weitere Personen, die dem Kind typischerweise nahe stehen, geschaffen (§ 1685 Bürgerliches Gesetzbuch). Erstmals wurde auch das Umgangsrecht nicht nur als Recht der Eltern, sondern auch als Recht des Kindes ausgestaltet. Das Umgangsrecht des Kindes und der Eltern kann nur eingeschränkt oder ausgeschlossen werden, soweit dies zum Wohl des Kindes erforderlich ist. Eine familiengerichtliche Entscheidung, die das Umgangsrecht für längere Zeit einschränkt oder ausschließt, kann nur ergehen, wenn andernfalls das Wohl des Kindes gefährdet wäre (§ 1684 Abs. 4 Bürgerliches Gesetzbuch).
- 291** Dem Ziel, dass Kinder möglichst in einer gewaltfreien Umgebung aufwachsen können, dient auch das seit November 2000 geltende Gesetz zur Ächtung der Gewalt in der Erziehung und zur Änderung des Kinderunterhaltsrechts vom 2. November 2000, Bundesgesetzblatt Teil I S. 1479 (vgl. oben Rdnr.270). Mit dem seit 12. April 2002 geltenden Gesetz zur weiteren Verbesserung von Kinderrechten (Bundesgesetzblatt Teil I S. 1239) wird es den Gerichten erleichtert, Personen, die Gewalttätigkeiten gegen ein Kind verüben oder sonst erheblich nachteilig das Kindeswohl beeinträchtigen, aus der näheren Umgebung des Kindes zu entfernen. Insbesondere wird den Gerichten ausdrücklich die Befugnis zugewiesen, eine solche Person aus der vom Kind (mit-) bewohnten Wohnung zu verweisen. Auf diesem Wege kann nun das Kind in seiner gewohnten Umgebung (und Bezugspersonen) verbleiben und der Störer entfernt werden. Bislang wurde bei entsprechenden Vorkommnissen zumeist das Kind aus der Familie herausgenommen und in einem Heim oder bei einer Pflegefamilie untergebracht.
- 292** Die Rechte und die Stellung des Kindes als eigene Rechtspersönlichkeit kommen auch in dem gerichtlichen Verfahren zur Regelung der elterlichen Sorge und zur Regelung des Umgangs mit dem Kind zum Ausdruck. Bevor das Gericht eine Regelung über die elterliche Sorge oder den Umgang trifft, muss es grundsätzlich das Kind persönlich

anhören. Für den Fall, dass ein Interessengegensatz zwischen dem Kind und seinen gesetzlichen Vertretern besteht, wurde die Möglichkeit, in bestimmten Fällen sogar die Verpflichtung geschaffen, dass das Familiengericht einen besonderen Vertreter für das Kind bestellt, der seine Interessen wahrnimmt (§ 50 des Gesetzes über die Angelegenheiten der freiwilligen Gerichtsbarkeit - FGG). Kinder, die das 14. Lebensjahr vollendet haben, können selbstständig ohne Mitwirkung ihrer gesetzlichen Vertreter in Sorge- und Umgangssachen Beschwerde gegen die Entscheidungen des Familiengerichts einlegen (§§ 59 FGG). Diese Verfahrensrechte entsprechen den Rechten des Kindes aus dem Europäischen Übereinkommen vom 25. Januar 1996, das Deutschland im April 2002 ratifiziert hat. Das Übereinkommen gilt für Deutschland seit dem 1. August 2002.

- 293** Besonderes Gewicht wurde auch auf eine Verbesserung der Beratung der Eltern und der Kinder in den Fällen von Trennung und Scheidung der Eltern gelegt. Sowohl die Eltern als auch die Kinder und andere mögliche Umgangsberechtigte haben einen Rechtsanspruch auf Beratung durch das Jugendamt oder freie Träger der Jugendhilfe. Sowohl in gerichtlichen Verfahren als auch im Bereich der Jugendhilfe werden Bemühungen für eine außergerichtlichen Einigung gefördert.

2. Grundsatz der Nichtdiskriminierung

- 294** Der Gleichbehandlungsgrundsatz des Artikel 3 Grundgesetz verbietet jegliche Diskriminierung; dadurch werden auch die Kinder geschützt.
- 295** In den Bundesländern gibt es zum Teil ausdrückliche Vorschriften zur Nichtdiskriminierung. Beispielsweise wird im Ausführungsgesetz des Landes Berlin zum Sozialgesetzbuch Achten Buch (SGB VIII) vorgeschrieben, dass Leistungen der Jugendhilfe der Verwirklichung der Gleichberechtigung von Frauen und Männern dienen sollen und die Jugendhilfe unter anderem Toleranz im Umgang mit Menschen gleichgeschlechtlicher sexueller Orientierung fördern muss.

a) Ausländische Kinder

- 296** Ausländische Kinder dürfen in Deutschland nicht diskriminiert werden; ihnen und ihren Eltern wird der nötige Freiraum für die Bewahrung ihrer kulturellen Identität gewährt. Die Pflege des eigenen kulturellen Lebens, der Gebrauch der eigenen Sprache und

das Bekenntnis zur eigenen Religion sind durch das Recht auf freie Entfaltung der Persönlichkeit und die Religionsfreiheit verfassungsrechtlich geschützt (Artikel 2 Abs. 1 und Artikel 4 Abs. 1 und 2 Grundgesetz).

- 297** Die volle soziale und berufliche Eingliederung der rechtmäßig in Deutschland lebenden ausländischen Jugendlichen bildet einen Schwerpunkt der Ausländerpolitik der Bundesregierung. Die Integration wird gefördert durch rechtliche Rahmenbedingungen, die einen gesicherten Aufenthalts- und Arbeitsmarktstatus ermöglichen und dadurch die Lebensplanung erleichtern. So bestand bis Ende 1999 ein Anspruch auf Einbürgerung für junge Ausländer zwischen 16 und 23 Jahren, wenn diese ihre bisherige Staatsangehörigkeit aufgaben oder verloren, seit acht Jahren rechtmäßig ihren gewöhnlichen Aufenthalt im Bundesgebiet hatten, in Deutschland sechs Jahre die Schule besuchten und nicht wegen einer Straftat verurteilt worden waren. Diese Regelung ist zum 1. Januar 2000 durch neue Bestimmungen abgelöst worden (s. dazu unten Rdnrn. 378 f. und 332). Mit dem Gesetz zur Reform des Staatsangehörigkeitsrechts vom 15. Juli 1999 ist ein modernes Staatsangehörigkeitsrecht geschaffen und damit ein zentrales Ziel der Integrationspolitik der neuen Bundesregierung verwirklicht worden. Neben allgemeinen Einbürgerungserleichterungen ist zusätzlich zu dem fortbestehenden Abstammungsprinzip das *ius soli* eingeführt worden: Ab dem 1. Januar 2000 in Deutschland geborene Kinder ausländischer Eltern erhalten nun bereits mit der Geburt die deutsche Staatsangehörigkeit, wenn ein Elternteil seit acht Jahren rechtmäßig seinen gewöhnlichen Aufenthalt im Inland und einen verfestigten Aufenthaltsstatus hat (§ 4 Abs. 3 Staatsangehörigkeitsgesetz). Damit ist das sogenannte Optionsmodell verknüpft: Wer als Kind ausländischer Eltern künftig mit der Geburt in Deutschland die deutsche Staatsangehörigkeit erwirbt und zugleich kraft Abstammung eine ausländische erhält, hat bei Volljährigkeit zwischen der deutschen und der ausländischen Staatsangehörigkeit zu wählen. Falls er sich für die deutsche Staatsangehörigkeit entscheidet, ist er verpflichtet, die Aufgabe oder den Verlust der ausländischen Staatsangehörigkeit bis zur Vollendung des 23. Lebensjahres nachzuweisen (§ 29 Staatsangehörigkeitsgesetz).
- 298** Eine befristete Übergangsregelung gab ausländischen Kindern, die am 1. Januar 2000 rechtmäßig ihren gewöhnlichen Aufenthalt im Inland und das zehnte Lebensjahr noch nicht vollenden hatten, einen Einbürgerungsanspruch, sofern bei ihrer Geburt die Eltern bereits einen verfestigten Aufenthaltsstatus hatten. Grundsätzlich sind auch diese Kinder optionspflichtig. Der Staatsangehörigkeitserwerb steht hier in beiden

Fällen am Anfang der gesellschaftlichen Integration. Mit der Modernisierung des Staatsangehörigkeitsrechts sind im Übrigen die allgemeinen Einbürgerungsfristen von 15 Jahren auf acht Jahre verkürzt worden; Ehegatten und minderjährige Kinder können gemäß dem Ausländergesetz mit eingebürgert werden, auch wenn sie sich noch nicht seit acht Jahren rechtmäßig in Deutschland aufhalten.

b) Besonderer Schutz für Mädchen

- 299** Männer und Frauen sind gemäß Artikel 3 Abs. 2 Grundgesetz in Deutschland rechtlich gleichgestellt. Ungeachtet dessen gibt es nach wie vor zwischen Jungen und Mädchen faktisch Ungleichheiten, die es abzubauen gilt.
- 300** Die Bundesregierung hat sich zur Umsetzung der Aktionsplattform der Vierten Weltfrauenkonferenz 1995 in Peking verpflichtet. Einer der zwölf Schwerpunkte im Rahmen der strategischen Ziele und Maßnahmen in der Aktionsplattform ist dem Thema „Mädchen“ gewidmet. Die Beachtung der Interessen von Mädchen und jungen Frauen ist im Sinne des „gender mainstreaming“ in alle Politikbereiche integriert. Einen hohen Stellenwert haben die Interessen von Mädchen in der Kinder- und Jugendpolitik. Im Rahmen der Neuordnung des Kinder- und Jugendhilferechts ist die Verpflichtung, die unterschiedlichen Lebenslagen von Mädchen und Jungen zu berücksichtigen, Benachteiligungen abzubauen und die Gleichberechtigung von Mädchen und Jungen zu fördern, erstmals bundesgesetzlich verankert worden.
- 301** Damit wird deutlich, dass ein geschlechtsdifferenzierter Ansatz in allen Jugendhilfebereichen notwendig und umzusetzen ist. Im bundesweiten Fachdiskurs wurde der Begriff „Mädchenarbeit als Querschnittsaufgabe“ geprägt. Er verdeutlicht, dass Mädchenförderung nicht als ein spezielles Fachgebiet oder als eine Zusatzaufgabe der Kinder- und Jugendhilfe verstanden werden kann, sondern als integraler Bestandteil zu definieren ist. Es kann also nicht nur um gezielte Angebote für Mädchen gehen, sondern vor allem um eine eindeutige Perspektive, die für alle Bereiche den Blickwinkel der Geschlechterdifferenzierung zulässt. Folgerichtig ergibt sich hieraus auch die Forderung nach adäquaten Beteiligungsformen für eine tatsächliche Berücksichtigung der Mädchenbelange.
- 302** Der Realisierung der genannten Aufgaben kommt die Bundesregierung im Bereich der Kinder- und Jugendpolitik in erster Linie mittels des Kinder- und Jugendplanes des Bundes nach. Die Förderung von Mädchen ist als Querschnittsaufgabe in allen

Programmen des Kinder- und Jugendplans angemessen zu berücksichtigen. Dabei geht es um eine situations- und entwicklungsgerechte Differenzierung der Jugendhilfeangebote in allen Lebenslagen, in denen spezielle differenzierende Angebote nachgefragt werden oder geboten sind.

- 303** Einen besonderen Akzent setzt das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend mit dem Modellprogramm „Mädchen in der Jugendhilfe“, das gegenwärtig in der zweiten Phase läuft. In der ersten Phase des Programms von 1991 bis 1996 wurden mit zentralen Maßnahmen und Modellprojekten verschiedene Konzepte - insbesondere zugunsten sozial benachteiligter Mädchen – entwickelt und erprobt, die zahlreiche Impulse für die Mädchenarbeit, vor allem in den neuen Bundesländern, ausgelöst haben. Im Mittelpunkt der 1997 begonnenen zweiten Phase steht die Weiterentwicklung der bestehenden Jugendhilfestrukturen. Unter der Zielsetzung „Partizipation als aktive Beteiligung“ und „Integration als gleichberechtigte Teilhabe“ werden unterschiedliche, besonders innovative Konzepte der Mädchensozialarbeit, der politischen Bildung, der Jugendhilfeplanung und der geschlechtsspezifischen Arbeit mit Jungen erprobt. Das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend stellte in dem Zeitraum von 1994 bis 1999 für dieses Programm Mittel in Höhe von insgesamt fast 27 Millionen DM zur Verfügung.
- 304** Auch in der Bildungspolitik muss die Gleichberechtigung der Geschlechter sichergestellt werden. In Bildung und Ausbildung werden die Weichen für den Zugang zu einer qualifizierten beruflichen Entwicklung gestellt. Daher ist es erforderlich, Mädchen und jungen Frauen frühzeitig ein breites Spektrum an beruflichen Möglichkeiten zu eröffnen. Im Rahmen der Koedukation sind besondere Fördermaßnahmen für Mädchen im naturwissenschaftlich-technischen Bereich sicherzustellen, um eine bessere Entfaltung und Entwicklung der Fähigkeiten von Mädchen in diesen Fächern zu ermöglichen. Besondere Maßnahmen sind ferner für eine stärkere Beteiligung von jungen Frauen an technikorientierten Berufsausbildungen und Berufen erforderlich.

c) *Gleichstellung nichtehelicher Kinder*

- 305** Eine spezielle Ausprägung des Gleichbehandlungsgrundsatzes in der Verfassung enthält Artikel 6 Abs. 5 Grundgesetz, wonach den nichtehelichen Kindern durch die Gesetzgebung die gleichen Bedingungen für ihre leibliche und seelische Entwicklung und ihre Stellung in der Gesellschaft zu schaffen sind wie den ehelichen Kindern.

306 Durch das Gesetz über die erbrechtliche Stellung des nichtehelichen Kindes (Erbrechtsgleichstellungsgesetz) vom 16. Dezember 1997 (Bundesgesetzblatt Teil I S. 2968) sind die Bestimmungen zum Sondererbrecht nichtehelicher Kinder beseitigt und damit nichteheliche und eheliche Kinder erbrechtlich gleichgestellt worden. Eine Ausnahme besteht nur für vor dem 1. Juli 1949 geborene Personen, es sei denn, der nichteheliche Vater hatte seinen gewöhnlichen Aufenthalt am 2. Oktober 1990 in der Deutschen Demokratischen Republik. Diese Regelung beachtet die unterschiedliche Rechtsentwicklung in den beiden Teilen Deutschlands und gewährt den jeweils Betroffenen den erforderlichen Vertrauensschutz.

Artikel 25

Staatsbürgerliche Rechte

1. Maßnahmen des Bundes und der Länder im Hinblick auf die Einstellung in den öffentlichen Dienst

307 Der Menschenrechtsausschuss hat in seinen abschließenden Bemerkungen zum 4. Staatenbericht seine Besorgnis über die deutsche Einstellungspraxis in den öffentlichen Dienst im Hinblick auf Artikel 18 und 25 des Pakts geäußert (CCPR/C/79/Add.73, Anmerkung 16, 17). Die Bundesregierung nimmt die Hinweise des Ausschusses sehr ernst, vermag jedoch im Ergebnis seine Besorgnis nicht zu teilen.

308 In ein Beamtenverhältnis darf nur berufen werden, wer die Gewähr dafür bietet, dass er jederzeit für die freiheitliche demokratische Grundordnung im Sinne des Grundgesetzes eintritt. Hierzu erfolgt eine Bewertung in jedem konkreten Einzelfall auf der Grundlage des Verhaltens des Bewerbers und seiner Äußerungen. Jeder Dienstherr entscheidet die Frage für seinen Zuständigkeitsbereich selbst.

a) *Angehörige von sogenannten Sekten und Psychogruppen*

309 Der Menschenrechtsausschuss drückt seine Besorgnis darüber aus, dass die Mitgliedschaft in sogenannten Sekten und Psychogruppen als solche in manchen

Ländern der Bundesrepublik Deutschland die Einstellung in den öffentlichen Dienst verhindern könne (Anmerkung 16 der abschließenden Bemerkungen).

- 310** Auf eine daran anknüpfende Umfrage haben die Länder mitgeteilt, dass für sie gemäß Artikel 33 Abs. 2 Grundgesetz die maßgeblichen Kriterien für die Einstellung in den öffentlichen Dienst die Eignung, Befähigung und fachliche Leistung einer Person sind. Die Mitgliedschaft in einer Sekte allein („als solche“) kann daher den Eintritt in den öffentlichen Dienst nicht verhindern.
- 311** Das Land Bayern wies allerdings darauf hin, dass die Mitgliedschaft in einer Vereinigung, für die ein Absolutheitsanspruch sowie die totale Disziplinierung und Unterwerfung der Mitglieder unter die Ziele der Organisation charakteristisch seien, Zweifel an der Eignung eines Bewerbers begründen könne. Denn die Unterwerfung unter eine solche Organisation könne zu einem Konflikt mit den Dienstpflichten eines Beamten oder Arbeitnehmers führen. Bewerber um eine Einstellung in den bayrischen öffentlichen Dienst hätten deshalb einen Fragebogen auszufüllen, der die Beziehung des Bewerbers zu der Scientology-Organisation klären solle. Beständen aufgrund der Angaben Zweifel an der Eignung des Bewerbers, werde diesem Gelegenheit gegeben, diese auszuräumen. Im Jahr 2001 sei es in einem Fall wegen mangelnder Eignung im Zusammenhang mit der Zugehörigkeit zur Scientology-Organisation nicht zur Einstellung gekommen.
- 312** Die Praxis der Länder, über die Einstellung in den öffentlichen Dienst im Einzelfall an Hand der genannten Kriterien (Eignung, Befähigung, fachliche Leistung) zu entscheiden, ist im Hinblick auf Artikel 25 Buchstabe c) des Pakts nicht zu beanstanden. Eine Verletzung von Artikel 18 des Pakts (Religionsfreiheit) ist nach Auffassung der Bundesrepublik Deutschland ebenfalls nicht zu befürchten, wenn es um Mitglieder der Scientology-Organisation geht. Denn diese Vereinigung stellt – wie auch schon verschiedentlich gegenüber den Vereinten Nationen dargelegt wurde (s. Verbalnote der Ständigen Vertretung der Bundesrepublik Deutschland bei den Vereinten Nationen in Genf an das Büro des Hochkommissars für Menschenrechte der Vereinten Nationen vom 21. Juli 1999, Ref.: Pol 383.25/2.4, Note no. 240/99, mit Verweis auf die Stellungnahme der Bundesrepublik Deutschland vom 22. April 1994, S. 13 ff.; s. auch Stellungnahme der Bundesrepublik Deutschland zum Schreiben des Sonderberichterstatters der Menschenrechtskommission über religiöse Intoleranz vom 20. Oktober 1994, S. 3, C/ SO 214(36-8)) – keine religiöse oder weltanschauliche Gemeinschaft, sondern eine auf wirtschaftlichen Gewinn und Machterwerb

ausgerichtete Organisation dar. Selbst wenn man aber den Schutz des Artikels 18 annehmen würde, wäre die Prüfung der Eignung eines Bewerbers für den öffentlichen Dienst auch im Hinblick auf die Mitgliedschaft in einer solchen Vereinigung durch Artikel 18 Abs. 3 des Pakts gerechtfertigt. Denn sie wäre erforderlich, um das Funktionieren des öffentlichen Dienstes und damit den Schutz der öffentlichen Sicherheit und Ordnung zu gewährleisten.

- 313** Ergänzend wird darauf hingewiesen, dass sämtliche Verfahren, die durch die Scientology-Organisation nach der ECOSOC-Resolution 1503 gegen Deutschland in Gang gebracht worden sind, ohne Erfolg blieben (s. zuletzt die Mitteilung des Hochkommissars für Menschenrechte der Vereinten Nationen (United Nations High Commissioner for Human Rights) vom 24. September 1999 über die Beratungen der Arbeitsgruppe über Mitteilungen der Unterkommission zur Förderung und zum Schutz der Menschenrechte (Working Group on Communications of the Sub-Commission on the Promotion and Protection of Human Rights) vom 19. bis 30. Juli 1999 (Ref.: G/SO 215/13)).

b) Entlassung von Angehörigen des öffentlichen Dienstes der Deutschen Demokratischen Republik

- 314** Der Menschenrechtsausschuss äußert sich ferner besorgt bezüglich der Kriterien, anhand derer über den Verbleib oder die Entlassung von öffentlichen Bediensteten der Deutschen Demokratischen Republik nach der Vereinigung der beiden deutschen Staaten entschieden wurde und regt eine Konkretisierung der Kriterien an (Anmerkung 17 der abschließenden Bemerkungen).
- 315** Die Bundesrepublik Deutschland weist darauf hin, dass die Sondervorschriften des Einigungsvertrags über die ordentliche Kündigung von Arbeitnehmern und über die Entlassung von Beamten auf Probe (insbesondere wegen Tätigkeiten für das Ministerium für Staatssicherheit der Deutschen Demokratischen Republik) inzwischen außer Kraft getreten sind (die Vorschriften über die ordentliche Kündigung von Arbeitnehmern zum 1. Januar 1994 und die Vorschriften über die Entlassung von Beamten auf Probe zum 1. Januar 1997). Bei Beamten ist damit eine Entlassung wegen ihres Verhaltens in der Deutschen Demokratischen Republik (z.B. Tätigkeiten für das Ministerium für Staatssicherheit) nur noch nach den allgemeinen, für alle Beamten geltenden Vorschriften des Beamtenrechtes möglich; ein besonderes Recht

für Personen, die Bedienstete der Deutschen Demokratischen Republik waren, besteht hier nicht mehr.

- 316** Für Arbeitnehmer besteht noch die Möglichkeit der außerordentlichen Kündigung nach der Regelung in Anlage I Kapitel XIX Sachgebiet A Abschnitt III Nr. 1 des Einigungsvertrages, die sich ausdrücklich auf den Pakt bezieht und folgendermaßen lautet:

„Ein wichtiger Grund für eine außerordentliche Kündigung ist insbesondere dann gegeben, wenn der Arbeitnehmer

1. gegen die Grundsätze der Menschlichkeit oder der Rechtsstaatlichkeit verstoßen hat, insbesondere die im Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte vom 19. Dezember 1966 gewährleisteten Menschenrechte oder die in der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte vom 10. Dezember 1948 enthaltenen Grundsätze verletzt hat oder
2. für das frühere Ministerium für Staatssicherheit/ Amt für die nationale Sicherheit tätig war

und deshalb ein Festhalten am Arbeitsverhältnis unzumutbar erscheint.“

- 317** Es war Absicht des Einigungsvertrages, die Bediensteten des öffentlichen Dienstes der Deutschen Demokratischen Republik weitgehend in den öffentlichen Dienst der Bundesrepublik einzugliedern und ihre Arbeitsverhältnisse aufrechtzuerhalten, soweit nicht im Einzelfall Eignungsmängel im Sinne von Artikel 33 Abs. 2 Grundgesetz festgestellt wurden. Die den Sonderkündigungstatbeständen zugrunde liegende Einschätzung des Gesetzgebers, dass ein Bediensteter, der für das Ministerium für Staatssicherheit tätig war, grundsätzlich nicht die Voraussetzungen des Artikel 33 Abs. 2 Grundgesetz für eine Beschäftigung im öffentlichen Dienst der Bundesrepublik Deutschland erfüllt, erscheint allerdings unverzichtbar. Das Ministerium für Staatssicherheit war ein zentraler Bestandteil des totalitären Machtapparates der Deutschen Demokratischen Republik und fungierte als Instrument der politischen Kontrolle und Unterdrückung der Bevölkerung. Es diente insbesondere dazu, politisch Andersdenkende und Ausreisewillige zu überwachen, abzuschrecken und auszuschalten. Diese Tätigkeit zielte auf eine Verletzung der Freiheitsrechte, die für eine Demokratie konstituierend sind. Eine aktive Unterstützung des der Herrschaftssicherung des Einparteiensystems dienenden Repressionsapparates lässt auf eine mangelnde Eignung im Sinne von Artikel 33 Abs. 2 Grundgesetz schließen, da

die Vertrauenswürdigkeit des Bediensteten sowie seine innere Bereitschaft, Bürgerrechte zu respektieren und rechtsstaatliche Regeln als verbindlich einzuhalten, nachhaltig in Frage gestellt sind.

- 318** Dennoch führt die Tätigkeit für das Ministerium für Staatssicherheit nicht automatisch zur Kündigung. Zusätzlich ist erforderlich, dass deshalb ein Festhalten am Arbeitsverhältnis unzumutbar erscheint. Die „Unzumutbarkeit“ ist ein unbestimmter Rechtsbegriff, dessen Anwendung in vollem Umfang der gerichtlichen Kontrolle unterliegt und der durch die Rechtsprechung in der Zwischenzeit auch konkretisiert wurde. Maßgebend ist danach, ob die frühere Tätigkeit des Bediensteten – nicht seine politische Meinung - auch unter Beachtung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes das Arbeitsverhältnis derart belastet, dass nach objektivem Maßstab eine Fortsetzung ausgeschlossen ist. Dabei ist eine einzelfallbezogene Würdigung der Eignung anzustellen, bei der neben der konkreten Belastung für den Dienstherrn auch das Maß der Verstrickung des Betroffenen zu berücksichtigen ist (Bundesverwaltungsgericht, Entscheidung vom 13. Dezember 1998, Aktenzeichen 2 C 26/97, veröffentlicht in der Neuen Juristischen Wochenzeitschrift 1999, S. 2536, 2537; Bundesverfassungsgericht, Entscheidung vom 8. Juli 1997, Aktenzeichen BvR 1934/93, veröffentlicht in der amtlichen Sammlung BVerfGE 96, S. 189, 198 ff.).
- 319** Dem entsprechend hat das Bundesverfassungsgericht auch die Kündigung von Beschäftigten, die etwa als hauptamtliche Mitarbeiter oder herausgehobene Funktionäre der ehemaligen SED, einer Massenorganisation oder einer gesellschaftlichen Organisation, das frühere Unrechtssystem repräsentierten, unter der Maßgabe, dass bei der anzustellenden Prognose alle Umstände des Einzelfalles zu würdigen sind, grundsätzlich für zulässig erachtet (Bundesverfassungsgericht, Entscheidung vom 21. Februar 1995, Aktenzeichen 13 Sa 31/ 93, veröffentlicht in der amtlichen Sammlung BVerfGE, Band 92, S. 140, 152 ff.; Entscheidung vom 8. Juli 1997, Aktenzeichen 1 BvR 1243, 1247/ 95 und 744/96, Band 96, S. 152, 165 ff.). Auch der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte hat die Beschwerden gegen die Bundesrepublik Deutschland, die frühere Bedienstete der DDR wegen ihrer Kündigungen erhoben hatten, zurückgewiesen (Volkmer ./ Deutschland, Entscheidung vom 22. November 2001, Beschwerde Nr. 39799/98; Knauth ./ Deutschland, Entscheidung vom 22. November 2001, Beschwerde Nr. 41111/98; Bester ./ Deutschland, Entscheidung vom 22. November 2001, Beschwerde Nr. 42358/98; Petersen ./ Deutschland, Entscheidung vom 22. November 2001, Beschwerde Nr. 39793/98; im Internet abrufbar unter <http://hudoc.echr.coe.int>).

320 Vor diesem Hintergrund erscheint eine weitere Konkretisierung der Maßstäbe nicht erforderlich.

2. Zugang für EU-Ausländer zu öffentlichen Ämtern

321 Die Bundesrepublik Deutschland hat mit dem Zehnten Gesetz zur Änderung dienstrechtlicher Vorschriften vom 20. Dezember 1993 Staatsangehörige anderer EU-Mitgliedstaaten hinsichtlich der Berufung in das Beamtenverhältnis Deutschen gleichgestellt. Damit ist Artikel 48 Abs. 4 EG-Vertrag in deutsches Recht umgesetzt worden.

322 Von der grundsätzlichen Öffnung ausgenommen ist lediglich die Wahrnehmung solcher Aufgaben, die nur von solchen Angehörigen des öffentlichen Dienstes ausgeübt werden können, die selbst Mitglied der staatlichen Gemeinschaft sind, um deren Belange es geht. Der Ausnahmetatbestand ist bewusst offen gefasst, so dass der wachsenden europäischen Integration zukünftig Rechnung getragen werden kann, durch die die nationale Staatsangehörigkeit zunehmend an Bedeutung für die Erfüllung der Aufgaben der öffentlichen Verwaltung verliert. Bund und Länder haben sich auf Anwendungskriterien für diesen Ausnahmetatbestand geeinigt, durch die dieser Vorbehalt für eigene Staatsangehörige bereits jetzt hinter den Kriterien zurückbleibt, nach denen gemäß der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs in Luxemburg Aufgaben Deutschen vorbehalten werden können. So fällt z.B. die Wahrnehmung polizeilicher Aufgaben nach der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs insgesamt unter den nationalen Vorbehaltbereich, während nach den zwischen Bund und Ländern in Deutschland vereinbarten Kriterien in Bereichen der Eingriffsverwaltung (Eingriffe in Rechte und Freiheiten) nur die Funktionen deutschen Staatsangehörigen vorbehalten werden sollen, bei denen grundlegende Entscheidungen getroffen oder maßgeblich fachlich vorbereitet werden (z.B. Einsatzleiter bei der Polizei).

3. Ausländerwahlrecht

323 Das auf Grund des Maastrichter Vertrages und gemäß Artikel 28 Abs. 1 Satz 3 Grundgesetz den in Deutschland lebenden Staatsangehörigen der Mitgliedstaaten der Europäischen Union (Unionsbürger) zustehende aktive und passive kommunale

Wahlrecht (vgl. zu den Einzelheiten den 4. Staatenbericht, CCPR/C/84/Add.5, Rdnrn. 164 ff.) ist inzwischen durch die Wahlgesetze der einzelnen Bundesländer entsprechend der vom Rat der EG beschlossenen Richtlinie 94/80/EG vom 19. Dezember 1994 in nationales Recht umgesetzt worden. Unionsbürger haben erstmals an den Wahlen zu den Bezirksverordnetenversammlungen in Berlin am 22. Oktober 1995 teilgenommen. Seitdem haben sich wahlberechtigte Unionsbürger an allen Kommunalwahlen in Deutschland beteiligt.

- 324** Darüber hinausgehend sieht die Koalitionsvereinbarung vom 20. Oktober 1998, als Bestandteil des integrationspolitischen Gesamtkonzepts der Bundesregierung, die Einführung eines allgemeinen kommunalen Ausländerwahlrechts vor, das – abweichend von der in Artikel 28 Abs. 1 Satz 3 Grundgesetz getroffenen Regelung – auch Staatsangehörigen aus Nicht-EU-Staaten gewährt werden soll. Wörtlich heißt es darin:

“Zur Förderung der Integration sollen auch die hier lebenden Ausländerinnen und Ausländer, die nicht die Staatsangehörigkeit eines Mitgliedstaates der Europäischen Union besitzen, das Wahlrecht in Kreisen und Gemeinden erhalten.”

- 325** Um dieses Vorhaben zu verwirklichen, muss das Grundgesetz geändert werden. Nach Artikel 79 Abs. 2 Grundgesetz müssen dem zwei Drittel der Mitglieder des Bundestages und zwei Drittel der Stimmen des Bundesrates zustimmen. Angesichts dieser qualifizierten Mehrheitsanforderungen kann eine entsprechende Gesetzesinitiative nur im parteiübergreifenden Konsens beschlossen werden. Die legislativen Schritte zur Reform des kommunalen Ausländerwahlrechts wird die Bundesregierung daher erst einleiten können, wenn sich die dafür erforderliche breite Unterstützung im Parlament und im Bundesrat abzeichnet.

Artikel 26

Schutz vor Diskriminierung

1. Initiativen gegen Fremdenfeindlichkeit

- 326** Die Bundesregierung betrachtet die Bekämpfung von Fremdenfeindlichkeit – insbesondere von rechtsextremistischen Äußerungen und Übergriffen - als einen

Schwerpunkt ihrer Politik und befindet sich damit im Einklang zu der Stellungnahme des Menschenrechtsausschusses in seinen abschließenden Bemerkungen zu dem 4. Staatenbericht (CCPR/C/79/Add. 73, Anmerkung 12). Vielfältige Programme gegen Rechtsextremismus, Fremdenfeindlichkeit und Intoleranz wurden im Berichtszeitraum konzipiert und befinden sich in der Umsetzung. Die Bundesregierung wird diese Ansätze auch weiterhin mit der gebotenen Konsequenz fortführen. Hierbei verkennt sie nicht, dass es sich um ein Phänomen handelt, das auf vielschichtigen Entstehungs- und Wirkungszusammenhängen beruht. Dementsprechend erfolgt die Bekämpfung von Rechtsextremismus und Intoleranz als Verbund von präventiven und repressiven Maßnahmen, die auf mehreren Ebenen ansetzen:

a) *Stärkung von Zivilgesellschaft und Zivilcourage*

- 327** Die große Mehrheit der Bürgerinnen und Bürger in Deutschland bekennt sich zu Demokratie und Rechtsstaatlichkeit, gegen Gewalt und Extremismus. Zahlreiche zivilgesellschaftliche Aktionsbündnisse setzen sich mit großem Engagement für diese Ziele ein. Diese Initiativen sind wichtig; sie verdienen Anerkennung und Unterstützung. Die fortschreitende Ausbreitung rechtsextremistischen Gedankenguts und rechtsextremistischer Übergriffe zeigen jedoch, dass der Kampf gegen den Rechtsextremismus auf eine noch breitere Basis gestellt werden muss.
- 328** Für die Bekämpfung von Rechtsextremismus und Fremdenfeindlichkeit wurden allein im Jahr 2001 zusätzliche Mittel in einer Höhe von insgesamt 100 Millionen DM in den Bundeshaushalt eingestellt: 30 Millionen DM für ein Programm des Kinder- und Jugendplans des Bundes "Maßnahmen gegen Gewalt und Rechtsextremismus", 5 Millionen DM für die Förderung von Modellprojekten zur Beratung, Ausbildung und Unterstützung von Initiativen gegen Rechtsextremismus in den Neuen Bundesländern sowie weitere 5 Millionen DM für die Förderung von Modellprojekten zur Beratung von Opfern bzw. potentiellen Opfern rechtsextremer Straf- und Gewalttaten in den Neuen Bundesländern. Dazu kommen noch 10 Millionen DM für Opferentschädigung und Soforthilfe nach rechtsextremistischen Übergriffen. In Fortsetzung dieser Programme stellt die Bundesregierung im Jahr 2002 für das Programm „entimon – gemeinsam gegen Gewalt und Rechtsextremismus“ 10 Millionen Euro zur Verfügung, weitere 10 Millionen Euro für „CIVITAS – initiativ gegen Rechtsextremismus in den Neuen Bundesländern“ sowie 2,5 Millionen Euro für die Entschädigung von Opfern rechter Gewalt.

- 329** Darüber hinaus hat die Bundesregierung die jährlich aus dem Europäischen Sozialfonds bereitgestellten Mittel für das Programm "XENOS" im Juni 2001 auf 50 Millionen DM verdoppelt. Mit "XENOS – Leben und Arbeiten in Vielfalt" hat die Bundesregierung ein Programm entwickelt, mit dem Projekte gefördert werden können, die zum Ausbau des gegenseitigen Verständnisses deutscher und ausländischer Jugendlicher und Erwachsener beitragen sowie das gemeinsame Lernen und Arbeiten unterstützen. Zivilgesellschaftliche Strukturen sollen gestärkt und lokale Kooperationen und Partnerschaften unterstützt werden. Die Bundesregierung stellt für Projekte im Rahmen von „XENOS“ für einen Zeitraum von drei Jahren Mittel in Höhe von insgesamt rund 75 Millionen Euro aus dem Europäischen Sozialfonds bereit. Diese Projekte werden grundsätzlich in gleicher Höhe durch die Länder und die Kommunen kofinanziert (s. ergänzend zu einigen in Rdnrn. 329 und 330 genannten Programmen Rdnrn. 362 ff.)
- 330** In Zusammenarbeit mit bereits bestehenden Organisationen, lokalen Initiativen und Einzelpersonen, die engagiert jede Form von Extremismus und Fremdenfeindlichkeit bekämpfen, hat die Bundesregierung das bundesweite "Bündnis für Demokratie und Toleranz – gegen Extremismus und Gewalt" initiiert. Das Bündnis sammelt und mobilisiert Kräfte, die sich ideenreich gegen fremdenfeindlich, rassistisch und antisemitisch motivierte Gewalt wenden, stellt Kontakte her und fördert den Informations- und Erfahrungsaustausch. Seit der offiziellen Gründung am 23. Mai 2000 unter dem Motto "Hinschauen – Handeln – Helfen" erhält das Bündnis regen Zuspruch. Mehr als 900 Initiativen haben sich bislang dem Bündnis angeschlossen. Die Programme entimon, CIVITAS und XENOS – zusammengefasst im Aktionsprogramm „Jugend für Toleranz und Demokratie – gegen Rechtsextremismus, Fremdenfeindlichkeit und Antisemitismus“ – sind ebenfalls Teil des Bündnisses.

b) Förderung der Integration

- 331** Die Förderung der Integration aller rechtmäßig und auf Dauer in Deutschland lebenden Zuwanderer erachtet die Bundesregierung als überaus wichtigen Beitrag, um Fremdenfeindlichkeit, Rassismus und Diskriminierung vorzubeugen. Ein wesentlicher Kernpunkt der Integrationspolitik ist die am 1. Januar 2000 in Kraft getretene Reform des Staatsangehörigkeitsrechts (s. dazu unten Rdnrn. 379f., sowie Rdnrn. 298f.). Die darin verankerte Einführung des ius soli, wonach ab dem 1. Januar 2000 in Deutschland geborene Kinder ausländischer Eltern unter bestimmten Bedingungen mit der Geburt die deutsche Staatsangehörigkeit erhalten, und weitere durch die

Gesetzesreform eingeführte Erleichterungen bei der Einbürgerung, wie zum Beispiel kürzere Einbürgerungsfristen, fördern die Integration der rechtmäßig und dauerhaft bei uns lebenden Ausländer. Daran besteht ein öffentliches Interesse, weil kein demokratischer Staat es auf Dauer hinnehmen kann, dass ein zahlenmäßig bedeutender Teil seiner Einwohner über Generationen hinweg von den Rechten und Pflichten eines Staatsbürgers ausgeschlossen bleibt.

- 332** Das Zuwanderungsgesetz, das am 1. Januar 2003 in Kraft treten wird, normiert erstmals den Grundsatz der Förderung der Integration der rechtmäßig im Bundesgebiet lebenden Ausländer im Aufenthaltsrecht und setzt die politischen Vorgaben zur Verbesserung der Rahmenbedingungen für die Integration von Ausländern um. In diesem Zusammenhang wird ein Mindestrahmen staatlicher Integrationsangebote gesetzlich geregelt; dazu gehören Sprachkurse und Kurse über die Rechtsordnung, die Kultur und die Geschichte Deutschlands.
- 333** Im Berichtszeitraum hat die Bundesregierung außerdem Maßnahmen wie Aktionsprogramme zur Verbesserung der Bildungschancen für Migranten mit dem Ziel der nachhaltigen Optimierung der Bildungssituation dieser Zielgruppe in Schulen und in der beruflichen Aus- und Weiterbildung sowie durch die Förderung zivilgesellschaftlicher Initiativen die Integration von Migranten in Deutschland unterstützt. Unterstützt werden im Rahmen der Projektförderung auch Maßnahmen zur Umsetzung integrationsfördernder rechtlicher Regelungen sowie Maßnahmen zur politischen Mitbestimmung der in Deutschland rechtmäßig und auf Dauer lebenden Zuwanderer.
- 334** In Umsetzung der EU-Richtlinie zur Anwendung des Gleichbehandlungsgrundsatzes ohne Unterschied der Rasse oder der ethnischen Herkunft ist vorgesehen, dass die deutsche Antidiskriminierungsgesetzgebung als materielle Kernnormen ein Verbot insbesondere von Diskriminierungen aufgrund der Rasse oder der ethnischen Herkunft im Arbeitsleben, beim Zugang zu öffentlichen Waren oder Dienstleistungen einschließlich Wohnungen, die der Öffentlichkeit zur Verfügung stehen, beinhalten sollen. Ferner ist beabsichtigt, Sanktionen bis hin zum Schadensersatz, Beweiserleichterungen sowie die Einrichtung unabhängiger Stellen, die Opfer von Diskriminierungen auf unabhängige Weise im Beschwerdeverfahren unterstützen, festzuschreiben. Die Umsetzung soll nach derzeitiger Konzeption durch ein Zivilrechtliches Antidiskriminierungsgesetz und ein Arbeitsrechtliches Antidiskriminierungsgesetz erfolgen.

c) *Maßnahmen, die auf die fremdenfeindlich handelnden Personen und ihr Umfeld zielen*

- 335** Darüber hinaus gilt es, mit Hilfe präventiver und repressiver Handlungsansätze entschieden auf die Personen, die sich fremdenfeindlich verhalten und ihr Umfeld einzuwirken. Hierzu gehört zum einen der konsequente Einsatz derjenigen Mittel, die das Gesetz dem Staat zur Verfügung stellt, um einer Verbreitung rechtsextremistischer Ideologien im organisatorischen Rahmen entgegenzuwirken. Die Möglichkeit des Vereins- und Parteienverbotes und deren Inanspruchnahme wurden bereits oben dargestellt (s. bei Rdnrn. 256 ff., 259 ff.). Insbesondere von der Möglichkeit eines Vereinsverbots haben Bund und Länder gerade auch im Bereich rechtsextremistischer Organisationen immer wieder Gebrauch gemacht (vgl. dazu oben Rdnr. 261).
- 336** Die Auseinandersetzung mit Rassismus und Fremdenfeindlichkeit muss in allen gesellschaftlichen Bereichen aktiv geführt werden, dazu gehören Familie und Beruf ebenso wie Ausbildung und Betrieb. Das am 28. Juli 2001 in Kraft getretene Gesetz zur Reform des Betriebsverfassungsgesetzes leistet durch ein Bündel von Maßnahmen seinen Beitrag zur betrieblichen Integration von ausländischen Arbeitnehmern und zur Bekämpfung fremdenfeindlicher Betätigungen im Betrieb. Dazu gehören z.B. die Berichtspflicht des Arbeitgebers über die Integration der im Betrieb beschäftigten ausländischen Arbeitnehmer und das Recht des Betriebsrats, Maßnahmen zur Bekämpfung von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit zu beantragen. Des Weiteren kann der Betriebsrat bei fremdenfeindlichen und rassistischen Betätigungen seine Zustimmung zu personellen Einzelmaßnahmen wie z.B. der Einstellung und Versetzung verweigern, aber auch die Entfernung eines sich fremdenfeindlich betätigenden Arbeitnehmers aus dem Betrieb verlangen.
- 337** Zum anderen ist der Staat in der Pflicht, diejenigen nicht verloren zu geben, die in den Sog der rechten Szene geraten sind. Daher hat das Bundesministerium des Innern ein vom Bundesamt für Verfassungsschutz betreutes „Aussteigerprogramm für Rechtsextremisten“ konzipiert. Das Programm ist Mitte April 2001 angelaufen und hat zum Ziel, durch das „Herausbrechen“ von Führungspersonen die rechtsextremistische Szene zu schwächen und zu verunsichern; zudem sollen noch nicht fest in die Szene eingebundene „Mitläufer“ veranlasst werden, sich ernsthaft mit dem Gedanken eines Ausstiegs zu befassen. Im Rahmen eines aktiven Parts, der sich derzeit in der Anlaufphase befindet, beabsichtigt das Bundesamt für Verfassungsschutz,

Führungspersonen und Aktivisten der Szene anzusprechen, bei denen Anhaltspunkte für die mögliche Bereitschaft zum Ausstieg sprechen. Darüber hinaus ist eine Telefonhotline beim Bundesamt für Verfassungsschutz geschaltet (als sogenannter passiver Part des Programms), an die sich ausstiegswillige Rechtsextremisten bzw. ihre Angehörigen wenden können. Hier kann Kontakt zu geschulten Mitarbeitern des Bundesamtes für Verfassungsschutz aufgenommen werden, die im konkreten Einzelfall Hilfestellung bei der Loslösung vom bisherigen sozialen Umfeld („Hilfe zur Selbsthilfe“) bieten. Hierzu kann – in Zusammenarbeit mit den Arbeits-, Jugend- und Sozialämtern – etwa die Hilfe bei der Arbeits- und Wohnungssuche gehören.

338 Neue Kommunikationsmedien, insbesondere das Internet, werden von Rechtsextremisten zunehmend zum Zwecke der Selbstdarstellung, Mobilisierung und Agitation genutzt. Während das Bundesamt für Verfassungsschutz im Jahre 1999 noch 330 rechtsextremistische Homepages zählte, wuchs diese Zahl im Jahre 2000 auf rund 800 an. Ende 2001 waren rund 1.300 Homepages mit rechtsextremistischem Inhalt bekannt. Soweit eine Homepage volksverhetzende Inhalte oder Kennzeichen verfassungswidriger Organisationen aufweist, ist dies nach §§ 86, 86a, 130 Strafgesetzbuch strafbar (s. im einzelnen die Rdrrn. 244 ff.).

d) *Menschenrechtserziehung*

339 Der Menschenrechtsausschuss hat im Anschluss an den 4. Staatenbericht einen zusätzlichen Bedarf bei Maßnahmen zur Menschenrechtserziehung, insbesondere im Hinblick auf Polizeibeamte, Soldaten („defence academies“) und Jugendliche gesehen (CCPR/C/79/Add.73, Anmerkung 12). Im Berichtszeitraum sind eine Vielzahl von Initiativen in diesem Bereich ergriffen worden.

(1) *Menschenrechtserziehung bei der Polizei*

340 Es wird als eine Hauptaufgabe der polizeilichen Ausbildung verstanden, Polizeibeamte auf die Achtung der Grund- und Menschenrechte im Umgang mit den Bürgern und auf die Bekämpfung fremdenfeindlicher Straftaten vorzubereiten. Zwar kommt es aufgrund des föderalen Systems zu Abweichungen bei dem Vergleich der einzelnen Bundesländer und des Bundes, jedoch enthalten die Ausbildungs- und Studienpläne im Bund und in sämtlichen Bundesländern eine Vielzahl von Lehrinhalten, durch die die Polizeibeamten für den Einsatz für die freiheitliche und demokratische Grundordnung, die Achtung und Wahrung der Menschenrechte sowie den toleranten Umgang mit den

Bürgern deutscher und ausländischer Herkunft theoretisch und praktisch geschult werden. Die Menschenrechtserziehung ist integrativer und wesentlicher Bestandteil vieler Ausbildungsfächer, insbesondere der Fächer „Verfassungsrecht“, „Staats- und Verwaltungsrecht“, „Ethik“, „Gesellschaftslehre“, „Politik“, „Kommunikation und Rhetorik“ und „Psychologie“.

341 Beispielsweise sind im Prüfungsfach „Staats- und Verfassungsrecht“ in Rheinland-Pfalz folgende Studieninhalte verbindlich durch den Ausbildungsplan festgeschrieben

- allgemeine Bedeutung der Grund- und Menschenrechte im Verhältnis zum Machtmonopol des Staates,
- geschichtliche Entwicklung der Grund- und Menschenrechte,
- Standort und Bedeutung der Grund- und Menschenrechte im nationalen und Völkerrecht.

342 Die genannten Fächer gehören grundsätzlich zu den Pflichtfächern, so dass gewährleistet ist, dass alle Polizeibeamten eine entsprechende Ausbildung erhalten. Ziel ist es, durch umfassende Betrachtung dieser Themenbereiche ein entsprechendes Wertebewusstsein zu stärken und die Grundlagen für eine strikt an Beachtung der Menschenrechte ausgerichtete Polizeiarbeit, gerade im Bereich des Eingriffshandelns, zu legen. Dazu zählen auch die Vermittlung von Fähigkeiten wie Verantwortungsbewusstsein für Mitmenschen, Kooperations- und Teamfähigkeit, Einfühlungsvermögen sowie Toleranz gegenüber fremden Kultureinflüssen und die Friedenserziehung.

343 Die theoretisch vermittelten Ausbildungsinhalte werden ergänzt durch spezielle Kommunikations- und Verhaltenstrainings. Mit Unterstützung der psychologischen Dienste werden verhaltensorientierte Trainingsprogramme zur Steigerung der sozialen Kompetenz (Umgang mit dem Bürger) auf dem Gebiet der Kommunikation sowie der Stress- und Konfliktbewältigung in verstärktem Umfang durchgeführt. Dazu gehört auch der tolerante Umgang mit Bürgern ausländischer Herkunft unter rechtlichen, gesellschaftspolitischen und psychologischen Aspekten.

344 In der dienstlichen Fortbildung wird der Schwerpunkt seit einigen Jahren verstärkt auf die Probleme ethnischer Minderheiten und die Notwendigkeit der Bekämpfung von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit gelegt. Beispielsweise werden zu den Themen „Polizei und Fremde“, „Politischer Extremismus“, „Ausländerfeindlichkeit“ und

„Antisemitismus“ spezielle Seminarreihen angeboten, in denen vor allem Verständnis für Wertesysteme und Verhaltensweisen anderer Kulturen vermittelt wird. Es gibt unterrichtsbegleitende Exkursionen sowie einen regelmäßigen Gedanken- und Erfahrungsaustausch mit Vertretern von Migrantenorganisationen und Ausländerbeiräten. Das Land Berlin bietet beispielsweise ein Fortbildungsseminar „Ausländer in Berlin“ an, an dem seit 1994 mehr als 4000 Polizeibeamte teilgenommen haben. In Sachsen-Anhalt haben seit dem Jahr 2001 bereits 2800 Polizeibedienstete an Schulungen zu den Themen „Polizei und Fremde“ sowie „Polizei und Menschenrechte“ teilgenommen.

345 Darüber hinaus gibt es eine Vielzahl weiterer Initiativen. Exemplarisch wird auf folgende verwiesen:

- die Herausgabe eines Leitfadens „Polizeiarbeit in einer demokratischen Gesellschaft – ist Ihre Dienststelle ein Verteidiger der Menschenrechte?“,
- die Veranstaltung einer „Menschenrechtswoche“ aus Anlass des 50. Jahrestages der Unterzeichnung der Europäischen Menschenrechtskonvention vom 30. Oktober bis zum 3. November 2001 unter dem Motto „Polizei und Menschenrechte“,
- der Besuch von Studiengruppen einer Verwaltungsfachhochschule (Fachbereich Polizei) bei der Menschenrechtsorganisation „Association for the prevention of torture“ in Genf im Jahr 2001,
- die Durchführung von Trainings- und Begegnungsseminaren mit Einwanderern und Polizei im Rahmen des von der Europäischen Kommission geförderten Projektes „Polizei in einer multikulturellen Gesellschaft“,
- die Unterstützung des Programms „Polizei und Menschenrechte – nach 2000“ in der Menschenrechts-Generaldirektion des Europarates durch Zuweisung eines Beamten des Landes Hessen, dessen Arbeitsschwerpunkt auf der Entwicklung von Menschenrechts-Trainings für die Polizei liegt.

346 Das Verständnis deutscher Polizeibeamter gegenüber anderen – insbesondere außereuropäischen Kulturen – wird schließlich auch durch die Einstellung von Ausländern in den deutschen Polizeidienst zusätzlich gefördert. Deren Anteil betrug beispielsweise in Schleswig-Holstein in den Jahren 2000 und 2001 jeweils 4,3 bzw. 3,9 % der Einstellungen in die Landespolizei.

(2) *Menschenrechtserziehung bei der Bundeswehr*

- 347** In den Streitkräften der Bundesrepublik Deutschland ist die Menschenrechtserziehung in der Konzeption der Inneren Führung als Führungsphilosophie der Bundeswehr integriert und in den entsprechenden Dienstvorschriften dokumentiert. Die Ausbildung in den rund 70 Schulen und Akademien der Bundeswehr nimmt diese Herausforderung ernst und sieht umfangreiche Unterrichtsanteile zur Menschenrechtserziehung vor.
- 348** Die Konzeption der Inneren Führung hat die Aufgabe, Spannungen auszugleichen, die sich aus den individuellen Rechten des freien Bürgers einerseits und den militärischen Pflichten andererseits ergeben. Sie ist sowohl Normenlehre für das Verhalten der Soldaten als auch Gestaltungsprinzip für die Integration der Streitkräfte in Staat und Gesellschaft und für eine menschenwürdige, an der Rechtsordnung orientierte innere Ordnung. Es ist insbesondere Ziel in der Ausbildung des Führungspersonals der Streitkräfte, das Verständnis für dieses Leitbild des Staatsbürgers in Uniform zu verankern. Diese Umschreibung umschließt auch die Vermittlung der Grundrechte und deren Geltung für die Soldaten und ist mit der Lehre über die unveräußerlichen Menschenrechte und den Menschenwürdegehalt der Grundrechte verbunden. Gerade im militärischen Umfeld stellen sich Fragen zum Umgang mit Menschenrechten und der Menschenwürde in vielfältiger Weise, so dass diese Aspekte in unterschiedlichster Form in den Lehrgängen und Fortbildungen vorkommen.
- 349** Auf dem Gebiet der Menschenführung sind die ethischen Prinzipien, die sich aus den Menschenrechten und der Menschenwürde ableiten lassen, Grundlage für jedes verantwortliche soldatische Handeln. Dies wird vor allem in der Ausbildung des militärischen Führungspersonals thematisiert. In den rechtlich geprägten Unterrichtseinheiten der Inneren Führung werden Elemente der Menschenrechte und der Menschenwürde durch Rechtslehrer oder Rechtsdozenten aufgenommen und behandelt. Auch im Rahmen der Ausbildung im humanitären Völkerrecht wird der Gedanke des Schutzes der Menschenwürde und der Menschenrechte herausgestellt und vermittelt, dass auch im Krieg die Achtung der Menschenwürde und der Menschenrechte gewährleistet sein muss.
- 350** Das Zentrum Innere Führung unterstützt die gesamten Streitkräfte durch Grundlagenarbeit und -lehre. Exemplarisch seien hier folgende Lehrgänge und Seminare genannt:

- Im Lehrgang „Praxis der politischen Bildung“ wird als wesentlicher Motivationsfaktor für den Dienst in den Streitkräften der Schutz der Menschenrechte und der Menschenwürde herausgestellt.
- In Planspielen wird das Thema Fremdenfeindlichkeit und die Flüchtlingsproblematik angesprochen.
- Im Lehrgang „Praxis der Politisch-Historischen Bildung“ werden die Menschenrechtsverstöße durch die Wehrmacht im Zweiten Weltkrieg thematisiert.
- Die Lehrgänge „Menschenrechte und Politische Bildung für Lehrpersonal“ und „Menschenführung/Führungsnachwuchs“ stellen die Frage nach der Grundlage verantwortlichen soldatischen Handelns in den Vordergrund und vermitteln grundlegende menschenrechtliche Werte und Normen.
- Im Rahmen des Lehrgangs „Sicherheitspolitik und Völkerrecht“ ist das Thema Menschenrechte regelmäßig ein Schwerpunkt.
- In anderen querschnittlich angelegten Lehrgängen und Maßnahmen des Zentrums Innere Führung wird die Menschenwürde anhand der konkreten Inhalte erläutert. Beispielhaft seien die Themen „Frauen in den Streitkräften“, „Schutz vor Mobbing/ sexueller Belästigung am Arbeitsplatz“, „Toleranzerziehung und –training“ und „Interkulturelle Bildung“ genannt.

351 Auch an der Führungsakademie der Bundeswehr als der zentralen Ausbildungsstätte für die Ausbildung der Stabsoffiziere kommt den Menschenrechten eine besondere Bedeutung zu und ist in allen laufbahnrechtlich relevanten Lehrgängen als integrierte oder separate Ausbildung verankert. Zu den Ausbildungszielen der angebotenen Lehrgänge zählen auch die Stärkung der sozialen Kompetenz und die Vermittlung der ethischen Dimension des Handelns der Offiziere. Darüber hinaus wird Wert darauf gelegt, dass die Lehrgangsteilnehmer Kenntnisse und Verständnis für andere Länder und Kulturen auch in der konkreten Begegnung sammeln können. 70 % aller an der Führungsakademie der Bundeswehr durchgeführten Lehrgänge und Seminare sind für ausländische Stabsoffiziere geöffnet, in den Lehrgängen Generalstabs-/ Admiralstabsdienst liegen die Anteile ausländischer Lehrgangsteilnehmer mit 30 % im nationalen Lehrgang (NATO-Staaten) und gut 70 % im internationalen Lehrgang (Nicht-NATO-Staaten) am höchsten.

(3) *Menschenrechtserziehung für Schüler und junge Menschen*

352 Nach der Verfassungsordnung der Bundesrepublik Deutschland tragen die Länder die Verantwortung für die Schulen. Die Kultusministerkonferenz – ein Zusammenschluss

der Kultusminister der Länder – hat wiederholt und im Zusammenhang verschiedener Empfehlungen und Vereinbarungen hervorgehoben, dass Menschenrechtserziehung zum Kernbereich des Bildungs- und Erziehungsauftrags der Schulen gehört. Zu nennen sind hier insbesondere "Europa im Unterricht" (Beschluss der Kultusministerkonferenz vom 8. Juni 1978 in der Fassung vom 7. Dezember 1990), "Empfehlung 'Interkulturelle Bildung und Erziehung in der Schule'" (Beschluss der Kultusministerkonferenz vom 25. Oktober 1996) sowie „Eine Welt/Dritte Welt in Unterricht und Schule" (Beschluss der Kultusministerkonferenz in der Fassung vom 20. März 1998). Im Jahr 2000 hat die Kultusministerkonferenz die "Empfehlung zur Förderung der Menschenrechtserziehung in der Schule" neu gefasst (Beschluss der Kultusministerkonferenz vom 4. Dezember 1980 in der Fassung vom 14. Dezember 2000). Die einstimmig gefassten Beschlüsse der Kultusministerkonferenz stellen eine politische Selbstbindung eines jeden Landes dar, den gesamten damit verbundenen Themenbereich in den Lehrplänen der Länder zu verankern und im Unterricht umzusetzen.

- 353** In der Empfehlung zur Förderung der Menschenrechtserziehung bringen die Kultusministerinnen und –minister zum Ausdruck, dass die Menschenrechte nicht nur durch staatliches Handeln verwirklicht werden, sondern maßgeblich durch die Haltung und das Engagement jedes Einzelnen. Hierzu muss die Schule durch eine entsprechende Persönlichkeitsbildung einen maßgeblichen Beitrag leisten. Menschenrechtserziehung ist in allen Landesverfassungen und Schulgesetzen als oberstes Bildungsziel festgelegt. Menschenrechtserziehung ist somit Aufgabe für den gesamten Unterricht und Aufgabe aller Lehrerinnen und Lehrer. Sie erfasst alle Felder schulischen Handelns. Dabei leisten die Fächer des gesellschaftswissenschaftlichen Aufgabenfeldes einen besonderen systematischen Beitrag.
- 354** Ziel der Behandlung der Menschenrechtsthematik im Unterricht ist die Vermittlung von Kenntnissen und Einsichten über
- die historische Entwicklung der Menschenrechte und ihre gegenwärtige Bedeutung;
 - die Bedeutung der Grund- und Menschenrechte, sowohl für die Rechte des Einzelnen als auch für die objektiven Gestaltungsprinzipien des Gemeinwesens;
 - das Verhältnis von persönlichen Freiheitsrechten und sozialen Grundrechten im Grundgesetz und in internationalen Konventionen;
 - die unterschiedliche Auffassung und Gewährleistung der Menschenrechte in verschiedenen politischen Systemen und Kulturen;

- die grundlegende Bedeutung der Menschenrechte für das Entstehen des modernen Verfassungsstaates;
- die Notwendigkeit der Berücksichtigung eines individuellen Menschenrechtsschutzes im Völkerrecht;
- die Bedeutung internationaler Zusammenarbeit für die Verwirklichung der Menschenrechte und die Sicherung des Friedens;
- das Ausmaß und die sozialen, ökonomischen und politischen Gründe der weltweit festzustellenden Menschenrechtsverletzungen.

355 Die Beschäftigung mit den Menschenrechten soll bei den Schülerinnen und Schülern die Bereitschaft wecken und stärken, für ihre Verwirklichung einzutreten und sich ihrer Missachtung und Verletzung zu widersetzen. Die Schüler sollen befähigt werden, sich in ihrem persönlichen und politischen Lebensumkreis für die Realisierung der Menschenrechte einzusetzen. Sie sollen bereit sein, die Frage nach der Verwirklichung der Menschenrechte als wichtigen Maßstab zur Beurteilung der politischen Verhältnisse im eigenen wie in anderen Ländern zu nutzen. Eingeschlossen ist damit die Bereitschaft, für die Rechte anderer einzutreten. Menschenrechtserziehung beschränkt sich somit nicht nur auf die Vermittlung von Wissen. Sie muss die emotionale und handelnde Komponente einbeziehen. Schüler müssen die Achtung des Mitmenschen im täglichen Umgang in der Schule erleben und üben.

356 Somit gewinnen Projekte und Aktionen innerhalb und außerhalb des Unterrichts zunehmende Bedeutung für eine Erziehung zum friedlichen Miteinander. Exemplarisch sei hier auf folgende Projekte verwiesen, in denen Schüler und Lehrkräfte gemeinsam und zum Teil in Kooperation mit Eltern und zivilgesellschaftlichen Initiativen sowie Einrichtungen der Jugendhilfe der Frage nachgehen, was jeder Einzelne zur Verwirklichung der Menschenrechte in seinem persönlichen Umfeld und darüber hinaus für alle Menschen beitragen kann. Bei den Projekten und Maßnahmen handelt es sich sowohl um Initiativen der Länder als auch um solche, die von Bund und Ländern gemeinsam getragen werden:

- längerfristige Aktionsprogramme wie "Schule ohne Rassismus" u.ä.;
- Projekte wie "Ausländer machen Schule";
- Aufruf der Ministerien zu Aktionstagen und -wochen anlässlich von Gedenktagen, aktuellen Vorkommnissen u.ä.;
- Projektstage und -wochen zu aktuellen Themenbereichen;
- Internationale Austauschprogramme für Lehrkräfte und Schülerinnen und Schüler;
- Internationale Schulpartnerschaften;

- Förderwettbewerbe, Verleihung von Schülerfriedenspreisen;
- Stärkung des integrativen Unterrichts zur Benachteiligtenförderung;
- Förderung von Schülern anderer Herkunftssprachen;
- Ausbau der Schulsozialarbeit;
- Modelle der Schülerstreitschlichtung;
- Handreichungen für Lehrer, Arbeitsmaterialien für Schüler;
- Einrichtung von außerschulischen Stellen zur Förderung der Schuljugend- und Jugendarbeit;
- Kooperation mit verschiedenen außerschulischen Institutionen und Vereinen.

357 Die Aktivitäten des Bundesministeriums für Bildung und Forschung (BMBF) konzentrieren sich auf die Erziehung zur Demokratie sowie – einem primären Präventionsansatz folgend – auf die Bekämpfung von Rechtsextremismus, Ausländerfeindlichkeit und Antisemitismus. Sie sind auch gegen Gewalt allgemein konzipiert und sollen Konfliktlösungsstrategien vermitteln. Insgesamt stellt das BMBF für acht Programme und Einzelprojekte in diesem Bereich im Jahr 2002 rund 4,2 Millionen Euro zur Verfügung. Zwei Vorhaben seien wegen ihrer innovativen Bedeutung und wegen des Umfangs des finanziellen Engagements des Bundes an dieser Stelle besonders hervorgehoben:

- BLK-Modellprogramm „Demokratie lernen und leben“:
Ziel des 2002 gestarteten und auf fünf Jahre angelegten Modellprogramms der Bund-Länder-Kommission für Bildungsplanung und Forschungsförderung (BLK) ist die systematische Verbindung von Aspekten der Schulentwicklung mit der Förderung demokratischer (Alltags-)Kultur unter Einbeziehung des sozialen und gesellschaftlichen Umfeldes der Schulen und ihrer Schüler. Verfolgt wird damit ein primärer Präventionsansatz gegen Rechtsextremismus, Fremdenfeindlichkeit und Gewalt. Das Modellprogramm macht ferner die bereits vorhandenen Erfahrungen transparenter und zugänglicher, vernetzt die verschiedenen Initiativen und Maßnahmen miteinander, ermöglicht Kooperationen, baut ein regionalisiertes Beratungs- und Unterstützungssystem auf und beinhaltet eine begleitende Wirkungsforschung. Für das auf fünf Jahre angelegte Modellprogramm stehen insgesamt 12,8 Millionen Euro zur Verfügung, die hälftig von Bund und Ländern aufgebracht werden.
- „Entwicklung und Erprobung eines Fort- und Weiterbildungsprogramms gegen Gewalt, Ausländerfeindlichkeit, politischen Extremismus und Antisemitismus“:

Schwerpunkte dieses Projektes sind schulinterne Evaluationen von sozialer Schulqualität und die Entwicklung eines modularen Fernlehrgangsangebotes (15 Module) zur schulischen und außerschulischen Aus- und Fortbildung. An insgesamt 150 bis 175 Schulen aus zehn Bundesländern wird eine schulinterne Evaluation von sozialer Schulqualität (hierzu gehören u.a. auch Ausländerfeindlichkeit, politischer Extremismus, sowie Gewaltakzeptanz und Gewalthandeln) durchgeführt und nach zwei Jahren wiederholt. Auf den Inhaltsbereichen „sozialer Schulqualität“ aufbauend wird ein modulares Weiterbildungsprogramm bestehend aus Fernlehrgang und Seminaren in Abstimmung mit schulinterner Lehrerfortbildung entwickelt und angeboten. Mit der Entwicklung des Fernlehrgangsangebotes wird für die Fort- und Weiterbildung eine Grundlage geschaffen, die nachhaltig zur Prävention gegen Gewalt und Ausländerfeindlichkeit genutzt werden kann.

- 358** Das Bekenntnis zu den demokratischen und humanistischen Grundwerten, zur Einhaltung der Menschenrechte, zur Ausübung von Solidarität und Toleranz sowie die Absage an jegliche Form von Extremismus und Fremdenfeindlichkeit gehört natürlich auch zu den fundamentalen Prinzipien der Jugendarbeit und findet in den verschiedensten Maßnahmeformen Ausdruck - von der klassischen politischen Bildung bis hin zu sozialen Diensten und konkretem gesellschaftspolitischen Handeln. So wird z.B. im Rahmen des Kinder- und Jugendplans des Bundes, dem jugendpolitischen Förderinstrument der Bundesregierung, das Programm „Politische Bildung“ in Höhe von rund 10,9 Millionen Euro jährlich gefördert. Wichtig ist auch die Förderung des interkulturellen Lernens und das Bemühen um Integration der hier wohnhaften ausländischen Jugendlichen – beides Aufgaben, die in der täglichen Praxis der Jugendarbeit seit langem eine wichtige Rolle spielen.
- 359** Bisherige Erfahrungen haben gezeigt, wie wichtig und erforderlich es ist, dass die zuständigen Behörden und freien Träger in den Ländern und Kommunen solche Konzepte für eine präventive Kinder- und Jugendarbeit erarbeiten und umsetzen, die sowohl eine Stärkung der demokratischen Grundauffassungen und des praktischen demokratischen bzw. zivilen Engagements bei den Jugendlichen zum Ziel haben, die intolerantes und diskriminierendes Verhalten und extremistische und fremdenfeindliche Positionen ablehnen, als auch eine intensive Auseinandersetzung mit der Problemgruppe der fremdenfeindlich oder extremistisch gefährdeten oder auffälligen Jugendlichen ermöglichen.

360 Mit dem 2000 gestarteten Aktionsprogramm „Jugend für Toleranz und Demokratie - gegen Rechtsextremismus, Fremdenfeindlichkeit und Antisemitismus“ hat die Bundesregierung diesem bedeutenden Anspruch besonderen Nachdruck verliehen. Ziel des Programms ist die nachhaltige Stärkung der demokratischen Kultur bei jungen Menschen. Eine zunehmend größere Rolle spielt dabei die Vernetzung der unterschiedlichen Initiativen und Projekte vor Ort und die Kooperation mit den Schulen

361 Das Aktionsprogramm, das Teil des „Bündnisses für Demokratie und Toleranz – gegen Extremismus und Gewalt“ ist, gliedert sich in die drei Teile: XENOS – ENTIMON – CIVITAS.

Einen neuen Weg beschreitet die Bundesregierung mit dem Programm "XENOS – Leben und Arbeiten in Vielfalt". Dieses Programm verbindet arbeitsmarktbezogene Maßnahmen mit Aktivitäten gegen Fremdenfeindlichkeit und Rassismus. „XENOS – Leben und Arbeiten in Vielfalt“ geht davon aus, dass Eigenschaften wie Toleranz und Achtung gegenüber Fremden wichtige Qualifikationen im Arbeitsleben sind. Das Programm richtet sich an Betriebe und Verbände, an Gewerkschaften und Unternehmen, Kommunen und Organisationen der beruflichen Bildung sowie an Berufsschulen und Initiativen. Es verfolgt das Ziel, Maßnahmen, die sich gegen Ausgrenzung und Diskriminierung auf dem Arbeitsmarkt und in der Gesellschaft richten, mit Ansätzen gegen Fremdenfeindlichkeit, Rassismus und Intoleranz zu verbinden. Das Programm setzt dort an, wo Menschen gemeinsam arbeiten und lernen. Gefördert werden lokale Projekte, mobile Beratungsteams und Expertenpools, Initiativgruppen und runde Tische ebenso wie die Beratung bei der beruflichen Orientierung - zur Stärkung zivilgesellschaftlicher Strukturen und bürgerschaftlichen Engagements. Das Programm richtet sich gezielt an Jugendliche und solche Personen, die mit Jugendlichen in Schule und Ausbildung oder am Arbeitsplatz zusammentreffen. Im Rahmen des Programms XENOS nimmt die Prävention einen hohen Stellenwert ein. Gefördert werden Maßnahmen und Projekte, die demokratisches und tolerantes Verhalten fördern, den interkulturellen Dialog unterstützen und positive Erfahrungen zwischen jungen Menschen unterschiedlicher Herkunft vermitteln. Hierzu gehört auch die Förderung der Mobilität, die zur Verbesserung des gegenseitigen Verstehens beiträgt. Junge Menschen sollen ermutigt werden, in ihrem Umfeld eindeutig Position gegen fremdenfeindliche und rassistische Haltungen zu beziehen und eigene, kreative Aktivitäten zum friedlichen Zusammenleben der unterschiedlichen Kulturen zu entwickeln. Die Bundesregierung stellt für das Programm XENOS insgesamt etwa 75 Millionen Euro aus dem Europäischen Sozialfonds zur Verfügung. Hinzu kommen Mittel in gleicher Höhe aus der nationalen Kofinanzierung.

- 362** Der Programmteil „ENTIMON – Gemeinsam gegen Gewalt und Rechtsextremismus“ unterstreicht insbesondere den hohen Stellenwert der Stärkung der demokratischen Kultur bei jungen Menschen unter den zentralen Bildungs- und Erziehungszielen und ist ein wichtiger Beitrag zur Bekämpfung von Rechtsextremismus, Fremdenfeindlichkeit und Antisemitismus. Folgende Maßnahmebereiche stehen bei der Umsetzung dieses Programmteils im Vordergrund:
- Lokale Netzwerke;
 - Interkulturelles Lernen;
 - Politische Bildungsarbeit;
 - Forschungsvorhaben.
- 363** Besonderer Wert wird dabei auf die Entwicklung einer neuen Beteiligungskultur junger Menschen sowie auf die besondere Berücksichtigung der Entwicklung von Angeboten für die Zielgruppe der Haupt- und Berufsschüler gelegt. Das schließt eine Verstärkung der Angebote der Kinder- und Jugendbildung unmittelbar vor Ort ein. Die Umsetzung des Programmteils erfolgt in enger Abstimmung mit Ländern und Kommunen, der Bundeszentrale für politische Bildung, bundeszentralen Trägern der Jugendbildung sowie Trägern mit Erfahrungen aus der Arbeit mit jugendlichen Migranten und Migrantinnen. Für ENTIMON stellte die Bundesregierung bisher 25 Millionen Euro zur Verfügung.
- 364** Als dritter Schwerpunkt des Aktionsprogramms ist das Programm "CIVITAS - Initiative gegen Rechtsextremismus in den neuen Bundesländern" mit einem Mittelumfang von jährlich 10 Millionen Euro ins Leben gerufen worden. Ziel des Programms ist es, durch Förderung von Modellprojekten zur Beratung, Ausbildung und Unterstützung von Initiativen gegen Rechtsextremismus sowie von Modellprojekten zur Beratung von Opfern bzw. potentiellen Opfern rechtsextremer Straf- und Gewalttaten eine demokratische, gemeinwesenorientierte Gesamtkultur in den neuen Bundesländern zu stärken. Dieser Programmteil widmet sich Projekten und Initiativen, die menschenrechtsorientiert sind und die Perspektive der Opfer bzw. potentieller Opfer rechtsextremer Gewalt im Blick haben. Im Zentrum stehen dabei die Anerkennung, der Schutz und der Respekt gegenüber ethnischen, kulturellen und sozialen Minderheiten. CIVITAS unterstützt die Wirksamkeit und Stärkung der Selbsthilfe in der Zivilgesellschaft, von der sowohl der aktuelle als auch der zukünftige Erfolg der Demokratisierung vor Ort abhängt. Sowohl die mit CIVITAS angestrebte Professionalisierung von Beratungsstrukturen als auch die Entwicklung örtlicher

zivilgesellschaftlicher Initiativen sind wichtige Elemente zur Stärkung der demokratischen Kultur und im Kampf gegen Rechtsextremismus, Fremdenfeindlichkeit und Antisemitismus.

e) *Weitere Maßnahmen im Jugendbereich*

- 365** Eine wichtige Rolle bei der Bekämpfung rechtsextremistisch, fremdenfeindlich und antisemitisch motivierter Straf- und Gewalttaten spielen auch kriminalpräventive Projekte. Diese setzen bereits bei den Bedingungen zur Entstehung von Kriminalität an, indem sie die Bekämpfung der Ursachen kriminellen Handelns im Auge haben bzw. die Gelegenheiten zur Tatbegehung schmälern. In diesem Zusammenhang ist die Gründung der Stiftung „Deutsches Forum für Kriminalprävention“ (DFK) im Juni 2001 für die vorbeugende Bekämpfung von Rechtsextremismus, Fremdenfeindlichkeit, Antisemitismus und Gewalt von erheblicher Bedeutung. Im DFK, das sich mit allen Aspekten der Verhütung von Straftaten befasst, wirken Bund, Länder, Kommunen, Religionsgemeinschaften, Verbände, private Stifter und andere gesellschaftliche Kräfte zusammen. Aufgabe des Gremiums ist es, gesamtgesellschaftliche Strategien gegen Kriminalitätsursachen zu entwickeln, Kontakte zwischen den beteiligten Akteuren zu vermitteln sowie präventive Aktionen zu initiieren und zu fördern. Das DFK wird zentrale Informations- und Servicestelle der Kriminalprävention in Deutschland und Ansprechpartner für den Meinungs- und Erfahrungsaustausch auf internationaler Ebene sein. Die Bundesregierung hat das DFK mit der Durchführung eines Projekts „Primäre Prävention von Gewalt gegen Gruppenangehörige – insbesondere: junge Menschen“ betraut. Gegenstand des Projekts ist Gewaltkriminalität, die gegen eine Person oder Sache allein oder vorwiegend wegen der Rasse, der Religion, der ethnischen Zugehörigkeit, des Geschlechts, der politischen oder sexuellen Orientierung, des Alters oder der geistigen oder körperlichen Behinderung dieser Person oder des Eigentümers oder Besitzers dieser Sache gerichtet ist (sogenannte „Hasskriminalität“). Durch das Projekt sollen auf der Grundlage einer Dokumentation Vorschläge für die Präventionsarbeit vorgelegt werden.
- 366** Darüber hinaus förderte die Bundesregierung zur Einhaltung der Menschenrechte, zur Ausübung von Solidarität und Toleranz sowie zur Bekämpfung von extremistischen, rassistischen und fremdenfeindlichen Orientierungen bei jungen Menschen im Berichtszeitraum folgende Vorhaben und Projekte:

- Informations-, Dokumentations- und Aktionszentrum gegen Ausländerfeindlichkeit (IDA) der Jugendverbände und Jugendinitiativen Deutschlands, bietet bundesweite Jugendarbeit gegen Rassismus und Fremdenfeindlichkeit an
- Schaffung interkultureller Netzwerke der Jugendsozialarbeit im Sozialraum zur Unterstützung der besseren Integration von Migrantenjugendlichen
- Projekte zur Unterstützung der Arbeit antirassistischer Initiativen, Projekte und Netzwerke zur Bekämpfung des Rechtsextremismus insbesondere in den östlichen Bundesländern und Förderung zivilgesellschaftlicher Initiativen, z.B. Arbeitsgemeinschaft Netzwerke gegen Rechtsextremismus
- Medienpädagogische Projekte zur Stärkung der Medienkompetenz junger Menschen und gegen rechtsextremistische Orientierungen („Rock von Rechts“, „KAHLSCHLAG“, „Verlorene Kinder“, Netgeneration u.a.)
- Medienverbund-Trainings-Programm zur Stärkung der Verhaltenssicherheit von Jugendleitern, Sozialarbeitern und Pädagogen gegenüber rechtsextremistischen Aktivitäten und Ausländerfeindlichkeit bei Jugendlichen
- Ausgewählte Projekte der kulturellen Jugendbildung wie "Rap für Courage", Videos gegen Vorurteile und Gewalt, "Gewalt ist sprachlos" - Buchausstellung und Bücherkoffer
- Gezielte Maßnahmen der internationalen Jugendarbeit wie Unterstützung von Solidaritäts-Projekten in der Ausländerarbeit, Organisation von KZ-Gedenkstätten-Fahrten, Fahrradtouren unter dem Motto „Nichts ist vergessen – Stop Rassismus“, Sympathie Magazine "Fremdes verstehen“, „Islam verstehen“, „Judentum verstehen“ und „Buddhismus verstehen“
- Außerschulische antifaschistische und antirassistische jugendpolitische Bildungsarbeit
- Interkulturelle Arbeit, die die Ausbildung von Weltoffenheit und Toleranz zum Ziel hat und der Entstehung von Fremdenfeindlichkeit und Rassismus die Grundlage entziehen soll
- Förderung von Projekten, die verhaltensändernde Maßnahmen anbieten wie Meditation und Antiaggressivitätstraining
- Sport- und erlebnispädagogische Jugendarbeit (z.B. Straßenfußball für Toleranz)
- „Koordinationsstelle Fan-Projekte“: Die Fanprojekte sollen dem Auftreten von Gewalt junger Menschen im Zusammenhang mit Fußballspielen entgegenwirken.
- Gezielte Forschung, wie die Ergänzung und Spezifizierung der beim Deutschen Jugendinstitut laufenden Jugendstudie „Einstellungen Jugendlicher und junger Erwachsener“ durch den Themenkomplex „Extremismus, Fremdenfeindlichkeit und Gewalt“
- Etablierung einer Arbeitsstelle „Rechtsextremismus und Fremdenfeindlichkeit – jugendpolitische und pädagogische Herausforderungen“ zur Bewertung konzeptioneller präventiver Ansätze in der pädagogischen Arbeit
- Teilnahme am EU-Aktionsprogramm "Jugend": Das Aktionsprogramm leistet einen besonderen Beitrag zum gegenseitigen Vertrauen, zur Stärkung der Demokratie, zur Toleranz, zum Willen zur Zusammenarbeit und Solidarität zwischen jungen Menschen und ist daher für den Zusammenhalt und die künftige Entwicklung der

Union von entscheidender Bedeutung. Das Aktionsprogramm ist eine Bündelung und Erweiterung der bisherigen EU-Programme "Jugend für Europa" und "Europäische Freiwilligendienste". Es ist mit seiner Veröffentlichung am 18. Mai 2000 förmlich in Kraft getreten. Der Schwerpunkt des Aktionsprogramms liegt beim Europäischen Jugendaustausch sowie beim Europäischen Freiwilligendienst. Als Programmziel haben die EU-Kommission und der Rat der EU ausdrücklich die Förderung eines aktiven Beitrags der Jugendlichen zum Aufbau Europas durch ihre Teilnahme an grenzüberschreitenden Austauschprogrammen innerhalb der Gemeinschaft oder mit Drittländern an erster Stelle genannt, um das Verständnis für die kulturelle Vielfalt Europas und seine gemeinsamen Grundwerte zu entwickeln und damit die Achtung der Menschenrechte und der Bekämpfung von Rassismus, Antisemitismus und Fremdenfeindlichkeit zu fördern.

- D-a-s-h: Europaweite Kampagne zur Anregung von Jugendlichen und Jugendgruppen, sich mit Hilfe des Internets zu einem Aktionsforum gegen Intoleranz und Diskriminierung zusammenzuschließen und für Toleranz und Vielfalt einzutreten

2. Zivilrechtliches Antidiskriminierungsgesetz

367 In der Bundesrepublik Deutschland wird das Ziel verfolgt, ein zivilrechtliches Antidiskriminierungsgesetz zu verabschieden, um diskriminierende Praktiken auch zwischen Privatpersonen zu unterbinden. Zwar kann bereits nach jetziger Rechtslage in der Bundesrepublik Deutschland auch im Bereich des Zivilrechts evidenten Fällen von Diskriminierung durch die zivilrechtlichen Generalklauseln begegnet werden. Die Bundesregierung hat sich jedoch bereits mit Ziffer IX.10 der Koalitionsvereinbarung vom 20. Oktober 1998 vorgenommen, den Schutz vor Diskriminierung zu intensivieren und auch das Privatrecht stärker einzubeziehen.

368 Derzeit wird ein Gesetz zur Verhinderung von Diskriminierungen im Zivilrecht erarbeitet. Dessen Hauptanliegen besteht darin, deutliche Zeichen gegen Diskriminierungen aufgrund der Rasse und der ethnischen Herkunft auch im zivilrechtlichen Rechtsverkehr zu setzen. Im Rahmen dieses Gesetzesvorhabens werden für den Bereich des zivilrechtlichen Rechtsverkehrs ausdrücklich Diskriminierungsverbote festgeschrieben und zivilrechtliche Instrumentarien eingeführt, mit deren Hilfe die Durchsetzung der Diskriminierungsverbote nachhaltig erleichtert werden soll. Es soll sichergestellt werden, dass niemand aufgrund seiner Rasse oder ethnischen Herkunft beim Zugang zu Waren und Dienstleistungen, einschließlich Wohnraums im zivilrechtlichen Rechtsverkehr benachteiligt wird. Dies gilt insbesondere für die Begründung, Beendigung und Ausgestaltung von Kauf-, Miet-, Dienst- und

Geschäftsbesorgungsverträgen sowie ähnlichen Schuldverhältnissen, die der Öffentlichkeit zur Verfügung stehen oder eine Beschäftigung, medizinische Versorgung oder Bildung zum Gegenstand haben.

- 369** Zur Erleichterung der Rechtsdurchsetzung soll dieses Diskriminierungsverbot mit einer Beweislastregelung sowie der Ermöglichung einer zivilrechtlichen Verbandsklage verbunden werden, mit der Verbände, zu deren Aufgaben die Interessenvertretung betroffener Personengruppen gehört, die Unterlassung diskriminierendes Verhaltens auch gerichtlich geltend machen können. Über den Unterlassungsanspruch hinaus soll der Einzelne auch Anspruch auf benachteiligungsfreie Behandlung oder, wenn sich die Benachteiligung nicht anders ausgleichen lässt, auch eine angemessene Entschädigung in Geld verlangen können. Mit dem Entwurf eines Gesetzes zur Verhinderung von Diskriminierungen im Zivilrecht soll zugleich die Richtlinie 2000/43/EG des Rates vom 29. Juni 2000 zur Anwendung des Gleichbehandlungsgrundsatzes ohne Unterschied der Rasse oder der ethnischen Herkunft umgesetzt werden.

3. Eingetragene Partnerschaft für gleichgeschlechtliche Paare

- 370** Paare gleichen Geschlechts haben seit dem 1. August 2001 die Möglichkeit, eine „Eingetragene Lebenspartnerschaft“ zu begründen. Das „Gesetz zur Beendigung der Diskriminierung gleichgeschlechtlicher Gemeinschaften: Lebenspartnerschaften“ vom 16. Februar 2001 (Bundesgesetzblatt Teil I S. 266) enthält folgende Kernpunkte:

- Begründung der Lebenspartnerschaft grundsätzlich auf Lebenszeit;
- Möglichkeit, einen gemeinsamen Namen zu bestimmen;
- gegenseitige Unterhaltspflichten und –rechte bei bestehender Lebenspartnerschaft;
- „kleines Sorgerecht“ des Lebenspartners (Mitentscheidung in Angelegenheiten des täglichen Lebens eines Kindes);
- gesetzliches Erbrecht des überlebenden Lebenspartners;
- Aufhebung der Eingetragenen Lebenspartnerschaft beim Familiengericht;
- Regelungen über die Folgen der Trennung von Lebenspartnern (z. B. Unterhaltsrecht).

Die eingetragene Lebenspartnerschaft wird auch in anderen Bereichen berücksichtigt, so z.B. im Krankenversicherungsrecht und beim Zeugnisverweigerungsrecht.

4. Vorbehalt bei der Ratifikation des Fakultativprotokolls

371 Bei der Ratifizierung des Fakultativprotokolls zum Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte hat die Bundesrepublik Deutschland folgenden Vorbehalt angebracht (Bundesgesetzblatt 1994 Teil II S. 311):

„Die Bundesrepublik Deutschland bringt einen Vorbehalt im Hinblick auf Artikel 5 Abs. 2 Buchstabe a dahingehend an, dass die Zuständigkeit des Ausschusses nicht für Mitteilungen gilt,

...

c) mit denen eine Verletzung des Artikels 26 des Internationalen Pakts über bürgerliche und politische Rechte gerügt wird, wenn und soweit sich die gerügte Verletzung auf andere als im vorgenannten Pakt garantierte Rechte bezieht.“

372 In seinen abschließenden Bemerkungen vom 8. November 1996 (CCPR/C/79/Add. 73, Anmerkung 14) bedauert der Menschenrechtsausschuss, dass der Vorbehalt zu Buchstabe c) erklärt wurde. Die Bundesregierung nimmt die darin liegende Anregung auf und wird diesen Teil des Vorbehalts überprüfen, wenn die Ratifizierung des 12. Zusatzprotokolls zu der Europäischen Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten, das ein allgemeines Diskriminierungsverbot enthält, abgeschlossen sein wird.

Artikel 27

Schutz von Minderheiten

373 Die Regierung der Bundesrepublik Deutschland bedauert, dass der Eindruck entstanden ist, dass die Rechte aus Artikel 27 des Pakts in Deutschland nur

bestimmten Minderheiten zugestanden werden (Anmerkung 13 der abschließenden Bemerkungen, CCPR/C/79/Add. 73). Alle ethnischen, religiösen und sprachlichen Minderheiten in Deutschland werden durch das Grundgesetz im Hinblick auf die in Artikel 27 des Pakts genannten Rechte geschützt. Es ist allen Minderheiten im Sinne des Artikels 27 möglich, ihre Muttersprache und Kultur zu pflegen und ihre Religion zu praktizieren. Deutschland übt keinerlei Druck aus, der auf eine Assimilation zielt. Dementsprechend existieren viele Vereine und Gruppierungen, die von den ethnischen, religiösen oder sprachlichen Minderheiten getragen werden. Diese Vereine dienen dem Erhalt der kulturellen Identität, der Ausübung der religiösen Bekenntnisse sowie der Pflege des Brauchtums und der eigenen Sprache. Die Tätigkeit dieser Vereine und Gruppierungen wird in keiner Weise behindert. Viele Einzelprojekte werden durch den Staat finanziell unterstützt.

- 374** Deutschland unternimmt erhebliche Anstrengungen, um die Lebenssituation von Zuwanderern in Deutschland zu verbessern. Viele kulturelle Projekte von Zuwanderern werden im Rahmen von kulturellen Fördermaßnahmen oder aus Mitteln der Integrationspolitik gefördert. In den Schulen wird zunehmend muttersprachlicher Unterricht in der Sprache des jeweiligen Herkunftslandes angeboten, um Schulerfolg, Integration und Chancengleichheit zu verbessern.
- 375** Die Integration der dauerhaft und rechtmäßig in Deutschland lebenden Ausländer bildet nach wie vor einen besonderen Schwerpunkt der Ausländerpolitik. Ziel der Integrationspolitik ist es, den Ausländern in Deutschland ein gleichberechtigtes Leben und möglichst volle Teilhabe in allen gesellschaftlichen Bereichen zu ermöglichen. Insbesondere in den Bereichen des Spracherwerbs, der schulischen und beruflichen Bildung sowie des Zugangs zu einer Beschäftigung unterstützen Bund, Länder und Gemeinden sowie Wohlfahrtsorganisationen und Jugendverbände Maßnahmen, die die Teilhabe von Ausländern und insbesondere von ausländischen Jugendlichen stärkt.
- 376** Allein im Etat des Bundesministeriums für Arbeit und Sozialordnung (BMA) standen im Jahr 2001 über 100 Millionen DM (51,2 Millionen Euro) zur Förderung der sprachlichen, beruflichen und sozialen Integration ausländischer Arbeitnehmer und deren Familienangehöriger zur Verfügung. Seit 1968 hat das BMA fast 1,9 Milliarden DM für Integrationsmaßnahmen aufgewendet. Diese Maßnahmen stellen eine Ergänzung zu den beruflichen und arbeitsmarktlichen Integrationsmaßnahmen der Bundesanstalt für Arbeit sowie zu den Integrationsmaßnahmen anderer Bundesministerien, der Länder und Kommunen wie auch privater Organisationen dar. Schwer-

punkte sind Förderung der Ausländersozialberatung, Vermittlung von Deutschkenntnissen, berufliche Integration mit einer besonderen Förderung junger Ausländer beim Übergang von der Schule in den Beruf, soziale und berufliche Integration von ausländischen Frauen, Verbesserung des Zusammenlebens von Deutschen und Ausländern, Informationsmaßnahmen und Schulung von Multiplikatoren.

- 377** In der deutschen Ausländerpolitik vollzieht sich derzeit ein markanter Wandel (vgl. auch Rdnrn. 332 und 333). Zuwanderung wird mittlerweile von der Mehrheit der Deutschen positiv bewertet und als Selbstverständlichkeit akzeptiert. Die positiven Beiträge der Zuwanderer für die gesellschaftliche und ökonomische Entwicklung unseres Landes stehen im Mittelpunkt der Diskussion. Dieser Wandel des allgemeinen gesellschaftlichen Klimas wird die Situation von Zuwandern in Deutschland weiter positiv beeinflussen. Das in diesem Zusammenhang neu geschaffene Zuwanderungsgesetz wird am 1. Januar 2003 in Kraft treten. Dieses Gesetz soll die rechtliche Basis für das neue Verständnis Deutschlands als Zuwanderungsland bilden. Es schafft neben Verfahrensvereinfachungen und klareren Regelungen für die Einreise und den Aufenthalt auch eine koordinierte und umfassende Integrationsförderung für Zuwanderer. Das Zuwanderungsgesetz kann als das Symbol für den Wandel in der deutschen Ausländer- und Zuwanderungspolitik angesehen werden.
- 378** Als erster markanter Schritt für eine neue und bessere Ausländer- und Integrationspolitik wurde das Gesetz zur Reform des Staatsangehörigkeitsrechts am 23. Juli 1999 verkündet. Seine wesentlichen Bestimmungen sind am 1. Januar 2000 in Kraft getreten. Erstmals wurden im deutschen Staatsangehörigkeitsrecht Elemente des Territorialprinzips (*ius soli*) aufgenommen. Nach der neuen Regelung erwerben in Deutschland geborene Kinder ausländischer Eltern mit der Geburt die deutsche Staatsangehörigkeit, wenn ein Elternteil seit acht Jahren regelmäßig seinen gewöhnlichen Aufenthalt im Inland hat und eine Aufenthaltsberechtigung oder seit drei Jahren eine unbefristete Aufenthaltserlaubnis besitzt. Für Kinder im Alter von bis zu zehn Jahren, die vor Inkrafttreten des Reformgesetzes geboren wurden und bei deren Geburt die Voraussetzungen für den *Ius-Soli*-Erwerb vorlagen, wurde eine zunächst auf ein Jahr befristete Übergangsregelung geschaffen. Erwirbt das Kind neben der deutschen auch eine ausländische Staatsangehörigkeit, hat es nach Erreichen der Volljährigkeit - von den gesetzlichen Ausnahmen, die eine Hinnahme von Mehrstaatigkeit gestatten, abgesehen - bis zur Vollendung des 23. Lebensjahrs

zwischen der deutschen und der von den Eltern abgeleiteten ausländischen Staatsangehörigkeit zu wählen.

- 379** Erwachsene Ausländer erhalten nunmehr nach einem rechtmäßigen und gewöhnlichen Inlandsaufenthalt von acht (statt bisher 15) Jahren einen Anspruch auf Einbürgerung. Der Grundsatz der Vermeidung von Mehrstaatigkeit bleibt aufrechterhalten. Allerdings werden die Ausnahmen von diesem Grundsatz erweitert. So wird von dem Einbürgerungserfordernis, die bisherige Staatsangehörigkeit aufzugeben, beispielsweise abgesehen, wenn mit der Aufgabe erhebliche Nachteile insbesondere wirtschaftlicher oder vermögensrechtlicher Art verbunden sind. Bei politisch Verfolgten und anerkannten Flüchtlingen wird künftig generell auf Entlassungsbemühungen verzichtet. Darüber hinaus wird bei Personen, die die Staatsangehörigkeit eines Mitgliedsstaates der Europäischen Union besitzen, eine Einbürgerung unter Hinnahme von Mehrstaatigkeit zugelassen, wenn Gegenseitigkeit besteht. Das ist der Fall, wenn der EU-Herkunftsstaat die Mehrstaatigkeit bei der Einbürgerung von Deutschen hinnimmt.
- 380** Über die in Artikel 27 des Pakts für alle ethnischen, religiösen oder sprachlichen Minderheiten normierten Rechte hinaus (die Deutschland für alle Minderheiten gewährleistet) hat Deutschland zusätzlich besondere Schutzverpflichtungen für seine nationalen Minderheiten übernommen. Deutschland hat dazu insbesondere das Rahmenübereinkommen des Europarats zum Schutz nationaler Minderheiten im Jahre 1997 ratifiziert. Das Rahmenübereinkommen findet Anwendung auf die Dänen deutscher Staatsangehörigkeit, das sorbische Volk, die Friesen in Deutschland und die deutschen Sinti und Roma. Es ist am 1. Februar 1998 für Deutschland in Kraft getreten. Wenn Deutschland nur solche Volksgruppen als nationale Minderheiten ansieht, die unter anderem die Bedingungen erfüllen, dass sie in der Bundesrepublik Deutschland traditionell heimisch sind und ihre Angehörigen die deutsche Staatsangehörigkeit besitzen, geht es von Voraussetzungen aus, die dem völkerrechtlichen Standard in Europa entsprechen.
- 381** Die Europäische Charta der Regional- oder Minderheitensprachen des Europarats, mit der traditionell in einem Vertragsstaat gesprochene Regional- oder Minderheitensprachen als bedrohter Teil des europäischen Kulturerbes geschützt und gefördert werden sollen, ist im September 1998 ebenfalls durch Deutschland ratifiziert worden. Sie ist am 1. Januar 1999 für Deutschland in Kraft getreten. Geschützte Minderheitensprachen sind Dänisch, Ober- und Niedersorbisch, Nord- und

Saterfriesisch, das Romanes der deutschen Sinti und Roma sowie Niederdeutsch als Regionalsprache. In Artikel 1 lit. a) ii) der Charta ist ausdrücklich bestimmt, dass Sprachen von Zuwanderern nicht unter den Schutzzweck fallen. Damit zählt die Bundesrepublik Deutschland zu den lediglich dreizehn – von insgesamt 43 - Mitgliedstaaten des Europarats, die sowohl das Rahmenübereinkommen des Europarates zum Schutz nationaler Minderheiten als auch die Europäische Charta der Regional- oder Minderheitensprachen ratifiziert hat.

- 382** Die Bundesrepublik Deutschland geht davon aus, dass Artikel 27 des Pakts nicht das Recht weiterer geschützter Minderheiten enthält, ebenfalls als nationale Minderheiten anerkannt zu werden. Sie bezieht sich dabei auf die Materialien zum Pakt (Travaux Préparatoires) und den Abschlussbericht vom 1. Juli 1955 (A/2929), wo es heißt:

“The provisions concerning the right of minorities, it was understood, should not be applied in such a manner as to encourage the creation of new minorities or to obstruct the process of assimilation. It was felt that such tendencies could be dangerous for the unity of the State. In view of clarification given on those points, it was thought unnecessary to specify in the article that such rights may not be interpreted as entitling any groups settled in the territory of a State, particularly under the terms of immigration laws, to form within that State separate communities which might impair its national unity or security.” (A/2929, S. 63, § 186)

Abkürzungsverzeichnis

a.a.O.	am angegebenen Ort
Abs.	Absatz
Add.	Addendum
AsylVfG	Asylverfahrensgesetz
BGB	Bürgerliches Gesetzbuch
BLK	Bund-Länder-Kommission für Bildungsplanung und Forschungsförderung
BMA	Bundesministerium für Arbeit und Soziales
BMBF	Bundesministerium für Bildung und Forschung
bzgl.	bezüglich
bzw.	beziehungsweise
ca.	circa
CAT	Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (Übereinkommen gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe)
CEDAW	Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women (Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau)
CPT	European Convention for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (Europäische Konvention zur Verhütung von Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe)
d.h.	das heißt
DDR	Deutsche Demokratische Republik
ders.	derselbe
DFK	Deutsches Forum für Kriminalprävention
EG	Europäische Gemeinschaft
EMRK	Europäische Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten
ETS	European Treaty Series
EU	Europäische Union
f.	folgende
ff.	fortfolgende
FGG	Gesetz über die Angelegenheiten der freiwilligen Gerichtsbarkeit
Fn.	Fußnote
Hrsg.	Herausgeber
i.V.m.	in Verbindung mit
IDA	Informations-, Dokumentations- und Aktionszentrum gegen Ausländerfeindlichkeit
IGH	Internationaler Gerichtshof
IM	inoffizieller Mitarbeiter
IStGHJ	Internationaler Strafgerichtshof für das ehemalige Jugoslawien
KZ	Konzentrationslager
lit.	litera

MDK	Medizinische Dienste der Krankenversicherung
MfS	Ministerium für Staatssicherheit
NATO	North Atlantic Treaty Organisation
NPD	Nationaldemokratische Partei Deutschland
Nr.	Nummer
NS	Nationalsozialismus, nationalsozialistisch
PsychKG	Psychisch-Kranken-Gesetze
Rdnr.	Randnummer
Rdnrn.	Randnummern
S.	Seite
s.	siehe
SED	Sozialistische Einheitspartei Deutschland
SGB	Sozialgesetzbuch
StGB	Strafgesetzbuch
StPO	Strafprozessordnung
StVollzG	Strafvollzugsgesetz
u.ä.	und ähnliches
u.a.	unter anderem
UNHCR	United Nations High Commissioner for Refugees
USA	United States of America
UZwG	Gesetz über den unmittelbaren Zwang bei Ausübung öffentlicher Gewalt durch Vollzugsbeamte des Bundes
vgl.	vergleiche
VN	Vereinte Nationen
WRV	Weimarer Reichsverfassung
WÜK	Wiener Übereinkommen über konsularische Beziehungen
z.B.	zum Beispiel