

sollen. Es ist daher außerordentlich verdienstvoll, wenn Empell den Versuch unternimmt, hier eine Klärung herbeizuführen.

Die Untersuchung besticht durch eine exemplarische Gründlichkeit, die sorgfältig nicht nur die Entstehungsgeschichte wie auch die Praxis des Ausschusses berücksichtigt, sondern auch zahlreiche nützliche Parallelen innerhalb der Rechtsinstrumente des UN-Systems zieht. Dem Rezensenten ist kein anderes Werk bekannt, das mit gleicher Umsicht und Genauigkeit das verfügbare Material ausgewertet hätte. Demzufolge müssen die Ergebnisse außerordentlich ernstgenommen werden, selbst dann, wenn man in Einzelheiten mit ihnen nicht völlig übereinzustimmen vermag.

Nach einer Einleitung behandelt der Verfasser im zweiten Kapitel die Untersuchungskompetenzen des Ausschusses (S.41–100). Dabei geht es zunächst um die Frage, ob der Ausschluß, wenn ein Bericht unvollständig erscheint, weitere Informationen anfordern kann. Der Verfasser trifft hier diffizile Unterscheidungen, die nicht auf den ersten Blick einzuleuchten vermögen. Im Anschluß an die sogenannte Chile-Entscheidung des Ausschusses, in der das Land zur Vorlage eines neuen Berichts aufgefordert worden war, wird die These entwickelt, nur eine analoge Anwendung von Art.40 Abs.1 könne die Grundlage dieser Entscheidung gewesen sein (S.47f.). Noch stärker zurückhaltend heißt es im Hinblick auf Zusatzinformationen, der Ausschluß dürfe um solche Informationen zwar ersuchen, der betreffende Mitgliedstaat brauche sie jedoch nicht zu erteilen (S.48–54). Die Grundlagen des Berichtsprüfungsverfahrens werden hier wohl zu fein ziseliert dargeboten. Ohne dem Text Gewalt anzutun, kann man davon ausgehen, daß die Staaten gehalten sind, in vollständiger Form zu berichten. Ist ein Bericht lückenhaft und läßt er ein klares Bild der Realität nicht erkennen, so kann der Ausschluß seine Aufgabe nicht sachgerecht erfüllen. Es liegt daher nahe, Art.40 Abs.1b, wonach in einem späteren Stadium nach Vorlage des Erstberichts weitere Berichte »jeweils auf Anforderung des Ausschusses« zu erstatten sind, auf alle Situationen zu erstrecken, wo der Ausschluß zusätzliche Informationsgrundlagen für seine Arbeit benötigt.

Was sonstige Erkenntnisquellen angeht, so trifft es sicher zu, daß der Ausschluß als solcher nicht berechtigt ist, seinen Untersuchungen privates Informationsmaterial zugrunde zu legen, das selbstverständlich von jedem Mitglied zu seiner eigenen Unterrichtung benutzt werden kann. Der Autor verrennt sich allerdings wieder, wenn er behauptet, bei dem in der Verfahrensordnung vorgesehenen mündlichen Verfahren, in dem die Fragen und Bemerkungen der Mitglieder des Ausschusses jeweils von einer Regierungsdelegation beantwortet werden, handele es sich lediglich um den Niederschlag eines Fragerechts der einzelnen Mitglieder, da dem Ausschluß selbst ein Fragerecht nicht zustehe (S.74f.). Diese Deutung widerspricht gänzlich der institutionellen Funktion des Dialogs, der sich zwischen dem Ausschluß und den Vertretern des jeweils berichtenden Staates abspielt. Das einzelne Mitglied hat als individueller Amtsinhaber gegenüber dem Lande, dessen Bericht zur Prüfung ansteht, keinerlei Befugnisse, und um eine private Veranstaltung handelt es sich gewiß nicht. Richtig ist allerdings, daß kein Staat von Vertrags wegen gehalten ist, sich einer Erörterung in der Öffentlichkeit zu stellen. Die Rechtsgrundlagen sind durch die Verfahrensordnung geschaffen worden, die den Vertragsstaaten des Paktes keinerlei neue Pflichten aufzuerlegen vermag. Dennoch haben sich die Staaten aus gutem Grund durchweg auf diese Modalität eingelassen und damit freiwillig eine den engen Vertragsrahmen überschreitende Rechtsbeziehung zu dem Ausschluß hergestellt. Durch seine These der

»Individualisierung« verstellt sich der Verfasser eine institutionelle Deutung dieser Entwicklung.

Wesentlich überzeugender ist das dritte Kapitel ausgefallen, in dem der Verfasser zum Resultat der Berichtsprüfung Stellung nimmt. Sein Verdienst besteht vor allem darin, die in der Praxis bisher nicht berücksichtigten Worte »seine eigenen Berichte« (its reports) wieder in den Mittelpunkt der Überlegungen zu rücken. In der Tat macht Art.40 Abs.4 Satz 2 dem Ausschluß zur Auflage, bestimmte Berichte, nämlich »seine eigenen Berichte«, und dazu »allgemeine Bemerkungen« an die Vertragsstaaten zu übermitteln. Der Ausschluß hat eine Einigung über die Auslegung dieser Begriffe nicht zu erzielen vermocht. In seiner gründlichen Stellungnahme weist der Verfasser nach (S.112–141), daß nach dem Ende jeder Prüfung eines (staatlichen) Berichts ein (Ausschluß-)Bericht angefertigt werden müßte, der auf der einen Seite eine Zusammenfassung der Verhandlungen enthalten sollte, auf der anderen Seite aber auch gewisse Bewertungen einschließen dürfte, ohne freilich bis zu einer Feststellung von Paktverletzungen gehen zu können. Die »allgemeinen Bemerkungen«, die der Ausschluß bisher lediglich als »allgemeine allgemeine Bemerkungen« verabschiedet hat, nämlich als allgemeine Erläuterungen zum Pakt und Empfehlungen an die Adresse sämtlicher Mitgliedstaaten des Paktes, werden andererseits genau in diesem beschränkten Sinne gedeutet (S.141–200). Unter Verwertung der UN-Praxis zieht der Verfasser eine Parallele zu den sonst üblichen »allgemeinen Empfehlungen«, die sich nicht an einen einzelnen Staat richten und auch keine Einzelfälle aufgreifen dürfen, soweit diese nicht als Beispiele allgemeiner Entwicklungen erscheinen (S.188, 199f.).

Was den Zweck des Berichtsverfahrens angeht, so geht es hier letzten Endes um einen akademischen Streit, der aber auch handfeste politische Untertöne hat. Östliche Mitglieder haben sich stets dagegen gewandt, dem Ausschluß eine Kontrollfunktion zuzugestehen. Ihrer Auffassung nach soll es die ausschließliche Aufgabe des Ausschusses sein, als ein Forum der Kooperation und des Dialogs mit den Staaten zu dienen. Hier ist die Stellungnahme des Verfassers von erfrischender Direktheit. Er stellt fest, daß das Berichtsprüfungsverfahren der Einhaltung und Sicherung der Paktrechte diene, so daß keinerlei Einwendungen gegen den Begriff der Kontrolle erhoben werden könnten (S.200–213).

Es ist schade, daß der Verfasser nicht auf die Frage eingegangen ist, weshalb eigentlich die streitigen Auslegungsfragen in der Praxis des Ausschusses bisher nicht entschieden worden sind. Ein nationales Verfassungsgericht legt sich irgendwann einmal auf eine bestimmte Auslegung fest und bleibt dann der gewählten Lösung treu. Auch der Ausschluß hätte in manchen Detailpunkten eine Mehrheitsentscheidung treffen können. Man hat aber bewußt davon abgesehen, eine bestimmte Minderheitsgruppe, nämlich vor allem die Mitglieder aus den östlichen Staaten, zu überstimmen. Seit seinen Anfängen hat es der Ausschluß vorgezogen, die wegweisenden Entscheidungen im Wege des Konsenses zu treffen. Würde man sich bei politisch derart sensiblen Problemen einfach auf das größere Stimmengewicht verlassen, so wäre wohl eine loyale Mitwirkung der betroffenen Staatengruppe – durch rechtzeitige Vorlage genauer Berichte, durch die Entsendung sachverständiger Delegationen und dergleichen – in Frage gestellt. Im übrigen sind auch Praktikabilitätsgründe nicht zu übersehen. Der Auffassung des Verfassers zufolge müßte über die erfolgte Berichtsprüfung jeweils ein eigener Bericht des Ausschusses angefertigt werden. Wer aber nun in concreto die Redaktion übernehmen könnte, ist völlig unklar. Denn das Sekretariat der Vereinten Nationen hat durchweg eine

nicht-politische Aufgabe, die sich nicht leicht mit der Erteilung von Zensuren an die Adresse der Staaten vereinbaren läßt. Andererseits wäre es auch ein allzu heikles Unterfangen, die Rolle des verantwortlichen Berichterstatters einem der Ausschlußmitglieder anzuvertrauen.

Von einem kleinen sprachlichen Monitum abgesehen – statt des Imperfekts wird häufig das Perfekt benutzt –, ist die Arbeit, die Empell vorgelegt hat, eindrucksvoll. Sie zeigt aber auch in erschreckender Weise, welche Fülle an Material zu einem letzten Endes doch sachlich eng begrenzten Problem vorhanden ist. Zu hoffen steht, daß die Abhandlung, da sie auf deutsch geschrieben worden ist, nicht einfach folgenlos verhallt. Leider muß immer wieder festgestellt werden, daß ein in deutscher Sprache erschienener Beitrag zu einer internationalen Debatte jenseits des deutschen Sprachraums kaum zur Kenntnis genommen wird. Christian Tomuschat □

Reinhold Friedl: Erziehung und Ausbildung für Flüchtlinge in Afrika. Möglichkeiten und Grenzen der Ausbildungshilfe des Hochkommissariats für Flüchtlinge der Vereinten Nationen (UNHCR)

Hamburg: Institut für Afrika-Kunde (Hamburger Beiträge zur Afrika-Kunde, Bd.28) 1987
328 S., 38,- DM

Anhand einer umfassenden Untersuchung und Fallstudie am Beispiel der äthiopischen Flüchtlinge in Dschibuti setzt sich der Autor mit den Möglichkeiten und Grenzen einer Ausbildungshilfe für afrikanische Flüchtlinge auseinander.

Er macht kritische Anmerkungen zur Planung und Durchführung entsprechender Maßnahmen durch den UNHCR und andere internationale Institutionen, untersucht aber gleichzeitig die Gründe politischer und sozialer Natur, die generell einer wirksamen Durchführung von bildungsfördernden Maßnahmen für afrikanische Flüchtlinge entgegenstehen. Der Autor stellt insbesondere die bisherige Ausrichtung entsprechender Programme auf die praktisch nur in seltenen Fällen erreichbare Eingliederung dieser Flüchtlinge nach erfolgreicher Ausbildung in den afrikanischen Erstaufnahmestädern in Frage und verweist mit Recht auf die Notwendigkeit einer stärkeren Ausrichtung der Ausbildung auf eine spätere Auswanderung beziehungsweise Rückkehr der Flüchtlinge in die Herkunftsländer. Dies alles erfordert eine grundsätzliche Umorientierung der Ausbildungsprogramme, die in enger Zusammenarbeit mit der UNESCO, der ILO, der OAU und den einzelnen afrikanischen Staaten zu entwickeln wäre; einer späteren Verwendung der Ausgebildeten im afrikanischen Raum wäre Priorität einzuräumen; angesichts der Tatsache, daß es sich bei den in Frage kommenden afrikanischen Staaten durchweg um Entwicklungsländer, zum Teil der ärmsten Kategorie, handele, könne eine solche Umorientierung aber nur dann Aussicht auf Erfolg haben, wenn sie von stärkerer Solidarität seitens der Völkergemeinschaft gegenüber den betroffenen afrikanischen Staaten begleitet würde.

Der Autor, der in langjähriger Tätigkeit beim UNHCR gründliche Erfahrungen auf dem von ihm behandelten Gebiet erworben hat, leistet mit seiner Studie einen wertvollen Beitrag zu einer wirksameren Ausgestaltung der internationalen Flüchtlingshilfe in Afrika. Seine Vorschläge sollten auch bei den hierzulande mit Flüchtlingsfragen befaßten Einrichtungen zur Kenntnis genommen werden.

Eberhard Jahn □