Zur Zeit kann man sich des Eindrucks kaum erwehren, daß die Unterkommission in einer Krise steckt. Mehrfach wurde die zunehmende Politisierung und Emotionalisierung der Arbeit bemängelt. Enttäuschung über die Arbeit der Unterkommission hatte bereits die Resolution 1987/35 der Menschenrechtskommission erkennen lassen; diesem Gremium geht es vor allem darum, die Arbeit der Unterkommission mit der eigenen zu koordinieren. Außerdem wurde die Flut von Resolutionen und Beschlüssen gerügt. Nicht zuletzt der Ausfall der Tagung des Jahres 1986 hat aber einer spürbaren Verminderung ihrer Zahl entgegengewirkt. Daß es die Menschenrechtskommission mittlerweile abgelehnt hat, dem Wunsch der Unterkommission nachzukommen, ihr Mandat auf die Behandlung der Menschenrechtsproblematik insgesamt auszudehnen, fügt sich in dieses Bild. Nicht nur bei der Bestimmung ihrer Aufgaben und deren Bewältigung tut sich die Unterkommission schwer; einige ihrer Mitglieder halten es für erforderlich, die Unabhängigkeit der Experten zu sichern, indem zum Beispiel die geheime Abstimmung eingeführt wird. Es ist angesichts der Reaktion auf diesen Vorschlag nicht zu erwarten, daß er umgesetzt werden wird. Der Vorstellung von der Unabhängigkeit des Sachverständigen entspricht es jedenfalls nach Auffassung einiger Mitglieder des Gremiums nicht, wenn die Verhinderung eines Experten, der noch dazu Sonderberichterstatter ist, nicht von ihm selbst, sondern von der Regierung seines Herkunftslandes mitgeteilt wird. So geschehen im Fall des rumänischen Experten Dumitru Mazilu.

II. Dies ist kein Einzelfall. Immerhin hat die Unterkommission festgestellt, daß etwa 50 Angehörige des Personals der Vereinten Nationen und ihrer Sonderorganisationen derzeit inhaftiert sind, vermißt oder festgehalten werden. Zu ihrer 40. Tagung soll der Generalsekretär einen detaillierten Bericht zur Situation solcher Bediensteter der Vereinten Nationen und ihrer Familienangehörigen abgeben. An die Menschenrechtskommission erging die Aufforderung, sich dafür einzusetzen, daß der Rumäne Liviu Bota, Direktor des Instituts der Vereinten Nationen für Abrüstungsforschung (UNIDIR) wieder an seinen Arbeitsplatz und zu seiner Familie nach Genf zurückkehren kann. Er wurde im Dezember 1985 zu Konsultationen nach Bukarest zurückgerufen; im März 1986 unterbreiteten die rumänischen Behörden dem UN-Generalsekretär die Demission Botas, die Javier Pérez de Cuéllar nicht annahm. Im Februar 1988 konnte Bota wieder nach Genf zurückkehren.

III. Im Verlauf der Tagung befaßte sich die Unterkommission mit einer Vielzahl von Menschenrechtsverletzungen in aller Welt, von der Behandlung der Geisteskranken in Japan bis zur Situation in Kamputschea, Indonesien, Paraguay, Südkorea, der Türkei und Osttimor (zu diesem Thema äußerte sich erstmals ein Betroffener).

Anders als bei vorangegangenen Tagungen erhielten die nichtstaatlichen Organisationen überaus reichlich Gelegenheit, ihre Anliegen vorzutragen. Dadurch wurde die Dikussion unter den Sachverständigen selbst beschnitten. Außerdem hatten die einzelnen Beiträge eher den Charakter von Erklärungen als von Diskussionsbeiträgen. Allenfalls kam es noch zu einer — in der Regel den Vorwurf zurückweisenden — Replik des Beobachters des angesprochenen Staates; etwa als der amerikanische stellvertretende Experte John Carey die Aufmerksamkeit auf die Praktiken der Familienzusammenführung zwischen der DDR und der Bundesrepublik Deutschland lenkte und die Beobachterin der DDR, Tatjana Ansbach, daraufhin vortrug, daß die Zahl der Reisenden und Übersiedler seit dem Grundlagenvertrag gestiegen sei und die Einwohner der DDR extensiv in andere Länder reisen könnten.

Die Sacharbeit der Experten wurde außerdem mehrfach durch das Fehlen von Übersetzungen erschwert.

IV. Eine Resolution, die sich mit der Situation in der Türkei befassen und die Einsetzung eines Sonderberichterstatters empfehlen sollte, fand keine ausreichende Mehrheit; mit 9 gegen 5 Stimmen wurde bei 2 Enthaltungen — notabene bei 16 Stimmabgaben in einem Gremium, das 26 Mitglieder umfaßt — auf Nichtbefassung erkannt. Der Sonderberichterstatter hätte unter anderem die Lage der nichttürkischen Volksgruppen und der religiösen Minderheiten untersuchen sollen. Im Vorfeld der Abstimmung wies der Beobachter der Türkei darauf hin, daß das Bild von der Menschenrechtslage in seinem Land von Fehlinformationen und Übertreibungen bestimmt sei, wenn er auch einräume, daß auf dem Gebiet der Menschenrechte nicht alles perfekt sei.

V. Nichtbefassung wurde auch bezüglich eines II. Fakultativprotokolls zum Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte mit dem Ziel der Abschaffung der Todesstrafe beschlossen (+4; −3; =6). In der Diskussion hatte unter anderem der jordanische Experte Al Khasawneh darauf hingewiesen, daß im islamischen Recht für manche Straftaten die Todesstrafe zwingend vorgeschrieben ist; seiner Schätzung nach wollen derzeit 135 Staaten die Todesstrafe beibehalten, wogegen 40 Staaten zur Abschaffung bereit seien, was sie auch ohne Zusatzprotokoll tun könnten. Der Beobachter der Bundesrepublik Deutschland, Reinhard Hilger, hatte sich für eine Form der Ergänzung des Paktes ausgesprochen, die den Staaten die freie Wahl des Beitritts gewährt. Im übrigen hatte er auf die Initiative der Bundesrepublik Deutschland zur Abschaffung der Todesstrafe vor der Generalversammlung 1980 hingewiesen. *Birgit Laitenberger* □

Abschaffung der Todesstrafe: Initiative der Bundesrepublik Deutschland noch weit vom Erfolg entfernt — Studie des Sonderberichterstatters Marc Bossuyt (8)

(Dieser Beitrag knüpft an den Bericht in VN 2/1983 S.63 an.)

I. Schon im Jahre 1980 hatte die Bundesrepublik (unterstützt von Costa Rica, der Dominikanischen Republik, Italien, Österreich, Portugal und Schweden) die Ausarbeitung eines II. Fakultativprotokolls zum Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte (IPBPR) angeregt, dessen Ziel die weltweite Abschaffung der Todesstrafe sein soll. Doch bislang kamen die Arbeiten zu diesem Komplex nur äußerst schleppend voran: Die Generalversammlung hatte die Menschenrechtskommission mit Resolution 37/192 vom 18. Dezember 1982 zunächst aufgefordert, den Vorschlag eines II. Fakultativprotokolls zu überprüfen. Die Menschenrechtskommission wiederum betraute ihre Unterkommission mit dieser Angelegenheit (Resolution 1984/19 v.6.3.1984). Diese schlug daraufhin vor, einen Sonderberichterstatter zu beauftragen, das Für und Wider eines solchen Fakultativprotokolls zu untersuchen; auf Empfehlung der Menschenrechtskommission kam der Wirtschafts- und Sozialrat diesem Vorschlag nach (Resolution 1985/41 v.30.5.1985).

Seite Mitte letzten Jahres liegt die Studie des Sonderberichterstatters, des Belgiers Marc Bossuyt, vor (E/CN.4/Sub. 2/1987/20 v.29.6. 1987), die in ihrem ersten Teil die Behandlung der Todesstrafe im internationalen Recht untersucht, um sich im zweiten Teil den Vor- und Nachteilen eines Zusatzprotokolls zu widmen. Die Unterkommission verstand sich freilich nicht zu einer positiven Würdigung der Studie; ein Entschließungsentwurf, der auf die ausdrückliche Anerkennung der Arbeiten Bossuyts sowie die Weiterleitung der Analyse und der dazu abgegebenen Kommentare an die Menschenrechtskommission abzielte, wurde — wie im Bericht über die 39. Tagung der Unterkommission schon erwähnt — auf Grund einer Entscheidung zur Nichtbefassung gar nicht erst zur Abstimmung gestellt.

Dessen ungeachtet entschied die Generalversammlung am 7. Dezember 1987 in ihrem Beschluß 42/421 gegen 15 Stimmen islamischer Staaten sowie Singapurs, die Erörterungen zu einem II. Fakultativprotokoll auf ihrer 44. Tagung fortzusetzen; 64 Länder (darunter die beiden deutschen Staaten) befürworteten den Beschluß, 57 (darunter die beiden Supermächte) enthielten sich.

II. Auf universelle Geltung angelegt ist Artikel 6 des IPBPR über das Recht auf Leben, dessen Absätze 2 bis 6 die Todesstrafe behandeln. Sie ist danach zwar zulässig, doch nur unter bestimmten, einschränkenden Voraussetzungen: Sie darf nur für schwerste Verbrechen auf Grund von Gesetzen verhängt werden, die zur Tatzeit in Kraft waren und die den Bestimmungen des Paktes und der Genozid-Konvention nicht widersprechen. Ihre Vollstreckung ist nur auf Grund eines von einem zuständigen Gericht erlassenen rechtskräftigen Urteils zulässig; Amnestie, Begnadigung oder Strafumwandlung können immer gewährt werden. Die Abschaffung der Kapitalstrafe wird deutlich favorisiert, wie Art.6 Abs.6 zeigt. So erklärte auch der Menschenrechtsausschuß bei der Prüfung von Staatenberichten aus Mali und Guinea (A/36/40, Ziff.235; A/39/40, Ziff.145), es sei der Zweck dieser Bestimmung, die Staaten zur endgültigen Abschaffung der Todesstrafe zu bewegen. In seinen ›Allgemeinen Bemerkungen‹ zu dieser Vorschrift betonte der Ausschuß, sie lege eindeutig allen Staaten die Abkehr von dieser Strafart nahe; »alle Maßnahmen zur Abschaffung der Todesstrafe« seien »als Fortschritt in Richtung auf die Verwirklichung des Rechts auf Leben . . . anzusehen« (A/37/40, Anhang V).

Auch regionale Menschenrechtsinstrumente befassen sich mit der Kapitalstrafe.
Neben Art.2 der Europäischen Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten (EMRK) zum Recht auf Leben widmet sich das 6. Zusatzprotokoll zur EMRK der Todesstrafe. Sie ist danach grundsätzlich abgeschafft und darf nur ausnahmsweise für Delikte vorgesehen werden, die in Kriegszeiten oder bei unmittelbarer Kriegsgefahr begangen werden. Vertragsparteien sind bislang allerdings nur acht Staaten (Dänemark, Frankreich, Luxemburg, Niederlande, Österreich, Portugal, Spanien, Schweden), sieben weitere Länder haben unterzeichnet (Belgien, Bundesrepublik Deutschland, Griechenland, Irland, Italien, Norwegen, Schweiz) und damit ihre positive Haltung gegenüber dem Abkommen ausgedrückt.
Eine dem Pakt vergleichbare Bestimmung enthält Art.4 der Amerikanischen Menschenrechtskonvention, die die Zulässigkeit der Todesstrafe ebenfalls von bestimmten Voraussetzungen abhängig macht. So darf sie unter anderem nicht für politische Straftaten verhängt werden; ihre Abschaffung wird auch in diesem Vertrag stark befürwortet. Sowohl der Interamerikanische Menschenrechtsgerichtshof als auch die Interamerikanische Menschenrechtskommission haben die restriktive Tendenz dieser Vorschrift betont, deren Anliegen eine Abkehr von der Todesstrafe auf dem amerikanischen Kontinent sei. Beigetreten sind diesem Vertragswerk bislang 19 amerikanische Staaten.
Keinen speziellen Artikel über die Todesstrafe enthält die Afrikanische Charta der Rechte des Menschen und der Völker. Ihr Art.4 über den Schutz des Lebens und der körperlichen Unversehrtheit legt lediglich fest, daß niemand willkürlich seines Lebens beraubt werden darf. Diesem Vertrag — in Kraft seit dem 21. Oktober 1986 — waren bis November 1987 33 OAU-Mitglieder, darunter die Sahara-Republik (ADRS), beigetreten.
Daneben enthält auch das humanitäre Völkerrecht Regelungen über die Kapitalstrafe. So beinhalten die Genfer Konventionen von 1949 zum Teil detaillierte Bestimmungen über die Anwendung dieser Strafe in internationalen bewaffneten Konflikten. Die III. Genfer Konvention über die Behandlung von Kriegsgefangenen stellt Verfahrens- und Schutzbestimmungen für die Verhängung und Vollstreckung der Todesstrafe an Kriegsgefangenen auf (Art.100, 101). Noch weiter geht der Schutz des Art.68 der IV. Genfer Konvention über den Schutz der Zivilbevölkerung, der die Möglichkeiten zur Verhängung dieser Strafe signifikant einschränkt: Zulässig ist sie nur für wenige Delikte wie Spionage und Sabotage — dies sind allerdings höchst dehnbare Begriffe —; zudem darf die Strafe nicht schwerer sein, als sie vor der Besetzung ausgefallen wäre. Darüber hinaus ist ein festgelegtes Verfahren einzuhalten (vgl. Art.74, 75). Weitere Einschränkungen finden sich im 1. Zusatzprotokoll (v.10.12.1977) zu den Genfer Konventionen betreffend den Schutz der Opfer in internationalen bewaffneten Konflikten.
Weniger ausgeprägt ist der Schutz in nichtinternationalen Konflikten, etwa in Bürgerkriegen. In dem für alle Genfer Konventionen gleichlautenden Art.3 wird ein unbedingt einzuhaltender Mindeststandard festgelegt, wonach unter anderem Hinrichtungen von durch diese Vorschrift geschützten Personen (Nicht-Kombattanten, Kampfunfähige, kapitulierende Streitkräfte) ohne ordentliches und faires Gerichtsverfahren verboten sind.
Ein 2. Zusatzprotokoll zu den Genfer Konventionen über den Schutz der Opfer in nicht-internationalen Konflikten (v.10.6.1977) schützt Minderjährige, Schwangere und Mütter kleiner Kinder vor der Todesstrafe (Art.6).
Neben den genannten vertraglichen Regelungen behandeln zahlreiche Resolutionen der Vereinten Nationen das Problem der Todesstrafe, schränken ihre Zulässigkeit ein und fordern immer wieder zur völligen Abschaffung dieser Strafe auf (so die Resolution 2857(XXVI) der Generalversammlung v. 20.12.1971 und die Resolution 1986/10 des Wirtschafts- und Sozialrats v.21.5.1986). Auch im Rahmen der alle fünf Jahre stattfindenden UN-Kongresse, die die Untersuchung und Verbesserung der Situation von Strafgefangenen sowie eine Humanisierung des Strafvollzuges zum Gegenstand haben, steht diese Frage auf der Tagesordnung. Auf dem letzten Kongreß, 1985 in Mailand (vgl. VN 3/1986 S.111f.), wurden alle Staaten aufgefordert, zumindest die durch die Resolution 1984/50 des Wirtschafts- und Sozialrats aufgestellten Garantien zugunsten der zum Tode Verurteilten einzuhalten.
Ebenfalls im Fünfjahres-Intervall legt der Generalsekretär dem Wirtschafts- und Sozialrat einen Bericht über Entwicklungen, Schutzmaßnahmen und Trends betreffend die Todesstrafe vor (zuletzt E/1985/43 mit Add.1). Danach stellt sich die Situation zur Zeit wie folgt dar:

- 29 Staaten haben die Todesstrafe zur Gänze gesetzlich abgeschafft,
- 12 Länder sehen sie nur noch für außerordentlich schwere Delikte vor,
- 2 Staaten haben sie zwar noch nicht gesetzlich abgeschafft, doch wurde die Todesstrafe schon seit über vierzig Jahren nicht mehr verhängt,
- 9 weitere Länder haben sie seit über zehn Jahren nicht mehr verhängt und damit ebenfalls de facto abgeschafft.

Doch mehr als doppelt so viele Staaten haben die Kapitalstrafe beibehalten:

- 19 Staaten in Nordafrika und dem Nahen Osten,
- 43 Staaten im Afrika südlich der Sahara,
- 23 Länder aus dem asiatischen und pazifischen Raum,
- 11 osteuropäische sowie
- 17 lateinamerikanische und karibische Länder.
- Aus der westlichen Gruppe behielten nur Liechtenstein (wo allerdings seit 1785 niemand mehr hingerichtet wurde) und einige Einzelstaaten der USA die Todesstrafe gesetzlich bei.

Ausweislich des letzten Berichtes ließen sich die Staaten bei ihrer Entscheidung über die Abschaffung der Todesstrafe von drei Hauptfaktoren beeinflussen:

- Es ist empirisch nachgewiesen, daß die Todesstrafe die Gesamtkriminalitätsrate nicht beeinflußt.
- Die Todesstrafe wird von vielen Staaten als unvereinbar mit dem Schutz menschlichen Lebens empfunden.
- Einige Staaten bezogen sich auf die öffentliche Meinung, die die Abschaffung der Kapitalstrafe gefordert habe.

Die neueste Untersuchung über die Todesstrafe wurde vom Forschungsinstitut der Vereinten Nationen für soziale Verteidigung (UNSDRI) in Rom für ein internationales Seminar über die Todesstrafe in Siracusa (Italien) im Mai 1987 angestellt, die unter anderem Erkenntnisse von Amnesty International auswertete (E/1985/NGO/1, Ziff.4). Hier werden die sich aus der Todesstrafe ergebenden gesellschaftlichen und politischen Auswirkungen deutlich:
> Diesem Verfahren wohnt eine gewisse Willkür inne insofern, als nicht erwiesen ist, daß die Todesstrafe das einzig wirksame Abschreckungsmittel ist; zudem verursachen alle Exekutionsmethoden schwerste physische und psychische Qual.
> Die Todesstrafe wird überproportional oft bei Armen und Benachteiligten angewendet. Sie wird als Instrument rassischer, ethnischer, religiöser Unterdrückung mißbraucht.
> Oft werden Todesurteile gerade über politische Gegner verhängt.
> Ein rechtstaatliches, faires Verfahren vor unabhängigen Richtern wird in vielen Fällen nicht eingehalten. Besondere Gerichte entscheiden hinter verschlossenen Türen über Leben und Tod; oft erfolgt die Vollstreckung nur wenige Stunden nach dem Urteilsspruch.

III. Die Stellungnahmen der Staaten zu dem Entwurf eines II. Fakultativprotokolls variieren entsprechend der von der jeweiligen Regierung befolgten Politik hinsichtlich der Todesstrafe.
Länder, deren nationale Gesetzgebung die Todesstrafe vorsieht, stehen dem Entwurf generell ablehnend gegenüber, allen voran die islamischen Staaten unter Verweis auf die Scharia. Eine angebliche Abschreckungswirkung der Todesstrafe, die öffentliche Meinung sowie Sicherheitsgründe sind die Hauptargumente für eine Beibehaltung dieser Strafe. Überwiegend positiv reagierten Staaten auf den Entwurf, die die Todesstrafe abgeschafft haben oder de facto nicht mehr anwenden. Ihre Verhängung soll jedoch nach der Auffassung einiger dieser Länder in Kriegszeiten und für schwere militärische Dienstvergehen zulässig bleiben. Diese unterschiedlichen Haltungen spiegelten sich auch in den Diskussionen im 3. Hauptausschuß der Generalversammlung und in der Menschenrechtskommission wider. Auch in der Unterkommission beriefen sich Befürworter der Kapitalstrafe auf ihre Abschreckungswirkung besonders auf Terroristen und das organisierte Verbrechen. Ein Fakultativprotokoll sei sinnlos, solange der überwiegende Teil der internationalen Gemeinschaft nicht beitrittswillig sei; das Protokoll habe dann mehr den Charakter eines Versprechens. Die Mehrzahl der Stimmen wurde jedoch für die Abschaffung der Todesstrafe laut — irreparable Justizirrtümer, Unvereinbarkeit mit dem Resozialisierungsgedanken, Mißbrauchsmöglichkeiten, Grau-

samkeit der Strafe, fehlende Abschreckungswirkung und nicht zuletzt Unvereinbarkeit mit dem Recht auf Leben waren hier die zentralen Argumente. Nur wenige Äußerungen allerdings bezogen sich auf den Entwurf selbst, hauptsächlich wurde die Diskussion um das Für und Wider der Todesstrafe geführt.

Auf der Grundlage dieser Stellungnahmen und der oben wiedergegebenen Untersuchungen analysierte der Sonderberichterstatter den Entwurf und schlug eine Reihe von Änderungen vor.

In einer Präambel soll vorab betont werden, daß die Abschaffung der Todesstrafe der Stärkung von Menschenwürde und -rechten, insbesondere des Rechts auf Leben, diene; zudem soll das Ziel des Protokolls — die weltweite Abschaffung der Todesstrafe — klar hervorgehoben werden.

Art.1, die Zentralbestimmung, soll so klar und eindeutig formuliert werden, daß sie unmittelbar anwendbar sein kann. Während der 1. Absatz das Verbot von Exekutionen beinhaltet, fordert Abs.2 die künftigen Vertragsparteien auf, alle notwendigen Maßnahmen zur Abschaffung der Todesstrafe zu ergreifen.

Eingedenk der Regelungen des 6. Zusatzprotokolls zur EMRK und der Einwände einiger, zur Abschaffung der Todesstrafe grundsätzlich bereiter Staaten soll Art.2 solche Vorbehalte zulassen, die die Todesstrafe in Kriegszeiten für schwere militärische Dienstvergehen betreffen.

Nach einem neu eingefügten Art.3 sollen Staaten in ihren Berichten über die Verwirklichung der Paktrechte auch über Fortschritte bei der Abschaffung der Todesstrafe informieren. Zudem — so Art.4, 5 — sollen die Bestimmungen des II. Fakultativprotokolls auch Gegenstand von Staaten- und Individualbeschwerden sein können. Nach Art.6 schließlich sind sie notstandsfest und — bis auf die in Art.2 genannten Ausnahmen — vorbehaltsfeindlich.

Abschließend stellt Bossuyt fest, Zweck seiner Untersuchung sei es nicht, Staaten zur Abschaffung der Todesstrafe oder zum Beitritt zu dem Protokoll zu zwingen; doch sei weltweit die Tendenz zur Abkehr von dieser Strafe zu beobachten. Es gibt seiner Ansicht nach keinen Grund, warum Staaten, die noch nicht zur Abschaffung bereit sind, eine dahin gehende Initiative anderer Staaten behindern sollten. Mit seiner Untersuchung, so die Hoffnung des Sonderberichterstatters, soll den zuständigen UN-Organen eine Entscheidungshilfe an die Hand gegeben werden, um einen großen Schritt nach vorn tun zu können bei der Verwirklichung des grundlegendsten aller Menschenrechte: des Rechts auf Leben. *Martina Palm-Risse* □

Recht, jedes Land einschließlich des eigenen verlassen und wieder zurückkehren zu können: Sonderberichterstatter legt den ersten Teil seiner Untersuchung vor (9)

I. »Jeder Mensch hat das Recht, jedes Land, einschließlich seines eigenen, zu verlassen sowie in sein Land zurückzukehren«, postulierte die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte 1948 in ihrem Artikel 13, Absatz 2. Untersuchungen der Vereinten Nationen über Inhalt und Umfang der Aus- und Einreisefreiheit folgten und haben mittlerweile eine lange Geschichte: Schon 1952 hatte die Menschenrechts-Unterkommission ein Arbeitsprogramm zur Behandlung dieser Fragen aufgestellt. Später befaßte sich José D. Inglès als Sonderberichterstatter mit diesem Themenkreis und legte 1963 der Unterkommission einen entsprechenden Bericht vor (E/CN.4/Sub.2/229/Rev.1), die daraufhin eine Reihe von Grundsätzen zum Recht auf diskriminierungsfreie Aus- und Wiedereinreise entwarf. Die Menschenrechtskommission, an die der Bericht weitergeleitet wurde, befaßte sich jedoch erst 1973 mit dem Inglès-Report. Im selben Jahr betonte der Wirtschafts- und Sozialrat in seiner Resolution 1788(LIV) die Bedeutung dieser Rechte und forderte alle Staaten auf, die von der Unterkommission aufgestellten Prinzipien, einschlägige UN-Entschließungen sowie Art.13 der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte und die im Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte (IPBPR) festgeschriebenen Garantien in ihrer nationalen Gesetzgebung und Verwaltungspraxis zu berücksichtigen. Auf ihr Ersuchen wurde die Unterkommission vom Generalsekretär über die Überlegungen des Wirtschafts- und Sozialrats und der Menschenrechtskommission zum Inglès-Bericht informiert (E/CN.4/Sub.2/1982/27). Auf Vorschlag der Unterkommission bestimmte der Wirtschafts- und Sozialrat den Sambier Chama L. C. Mubanga-Chipoya zum Sonderberichterstatter und beauftragte ihn, einen Nachfolgebericht zu dem Inglès-Report zu erstellen (Resolution 1984/29 v. 24.5. 1984); er legte dann einen vorläufigen (E/CN.4/Sub.2/1984/10) und einen Zwischenbericht (E/CN.4/Sub.2/1985/9) vor. Zuletzt forderten Unterkommission und Menschenrechtskommission den Sonderberichterstatter zur Vorlage eines Schlußberichts auf über

- das Recht eines jeden, jedes Land einschließlich seines eigenen verlassen zu können,
- Umfang und Auswirkungen der unter Art.12 Abs.3 des IPBPR möglichen Einschränkungen sowie
- die Möglichkeit, in ein anderes Land einzureisen.

Dieser Schlußbericht liegt nun in seinem ersten Teil vor (E/CN.4/Sub.2/1987/10 v. 10.7. 1987). Der zweite Teil soll in diesem Jahr präsentiert werden und neben einem Deklarationsentwurf über die Aus- und Einreisefreiheit das Recht auf Arbeit, die Abwanderung ausgebildeter Arbeitskräfte aus Entwicklungsländern, das Recht auf Rückkehr und das Verbot zwangsweiser Ausweisung eigener Staatsangehöriger behandeln. Diese Zweiteilung des Berichts soll verdeutlichen, daß Aus- und Rückreisefreiheit zwar selbständige, aber eng miteinander verknüpfte Rechte sind.

II. Das Recht, jedes Land einschließlich seines eigenen zu verlassen, ist — neben Art.13 der politisch und moralisch verpflichtenden, aber nicht rechtlich verbindlichen Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte — in Art.12 des IPBPR und Art.5 der Rassendiskriminierungskonvention niedergelegt. Darüber hinaus findet es sich in allen regionalen Menschenrechtsverträgen und in einem politischen Dokument, der Schlußakte von Helsinki. Im Gegensatz zur nationalen Gesetzgebung unterscheiden die Menschenrechtsinstrumente nicht zwischen der Emigration und der Ausreise aus anderen Gründen.

In der Allgemeinen Erklärung und dem IPBPR wird die Ausreisefreiheit als Erweiterung der Freizügigkeit verstanden: Jemand, der sich *im* Land nicht frei bewegen darf, ist gleichermaßen an der Ausreise gehindert. Die Beschränkungen der Freizügigkeit für einen Großteil der südafrikanischen Bevölkerung zitiert der Bericht als Beispiel für die Vorenthaltung dieses Rechts in seinen in- und externen Dimensionen. Freizügigkeit als wichtiges Element persönlicher Freiheit ist eng verknüpft mit dem Verbot von Diskriminierung, Sklaverei und ihrer heutigen Erscheinungsform Apartheid. Für einige Gruppen — wie etwa Sinti, Roma und Jenische —, denen weltweit etwa 15 Millionen Menschen zugehören, ist Freizügigkeit eine unabdingbare Voraussetzung für die Verwirklichung ihres Lebensstils.

Nach einer detaillierten Analyse der Entstehungsgeschichte des Art.13 der Allgemeinen Erklärung wendet sich der Bericht der Entstehung des Art.12 des IPBPR zu, der zunächst nur das Ausreiserecht enthalten sollte. Doch später wurde er wegen der Bedeutung gerade dieser Rechte für die Verwirklichung der persönlichen Freiheit um Freizügigkeit und Rückkehrrecht erweitert. Die Debatte im 3. Hauptausschuß der Generalversammlung konzentrierte sich dann vor allem auf mögliche Einschränkungen dieser Rechte. Eine ursprünglich geplante Aufzählung von Ausnahmen wurde zugunsten einer Generalklausel (Art.12 Abs.3) aufgegeben, die die Interessen des einzelnen mit denen des Staates in Einklang bringen soll. Gegen den Widerspruch einiger Staatenvertreter, die befürchteten, eine Nichtaufnahme eines Verbots könne als Billigung solcher Praktiken ausgelegt werden, wurde ein ursprünglich geplantes Verbot willkürlicher Exilierung fallengelassen — Exil sei ohnehin keine übliche Strafart mehr. Ein Einreiserecht sollte zunächst nur Staatsangehörigen des betreffenden Landes zustehen. Doch für Länder, die auch fremden Staatsangehörigen dieses Recht zubilligen, wenn sie einen ständigen Wohnsitz im Land haben, war diese Lösung nicht akzeptabel. So einigte man sich schließlich auf die weitergehende Formulierung, niemandem dürfe willkürlich das Recht entzogen werden, in »sein eigenes Land« einzureisen.

III. Doch wie werden nun diese Rechte in der Praxis gehandhabt?

In manchen Ländern wird die Freizügigkeit in außergewöhnlichen Situationen wie Krieg und Bürgerkrieg beschränkt. Alle Staaten verbieten zudem üblicherweise den Aufenthalt in bestimmten Gebieten aus militärischen und Sicherheitsgründen. Zum Teil werden Freizügigkeitsbeschränkungen auch zu Strafzwecken angeordnet. Solche Maßnahmen werden gemeinhin gebilligt, da sie etwa im Vergleich zu Gefängnisstrafen als milderes Mittel angesehen werden können. Daneben führt der Bericht einige Beispiele unzulässiger Eingriffe in die Freizügigkeitsgarantie an, beispielsweise Nicaraguas zwangsweise Umsiedlung der Miskitos auf