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

Grund militärischer Notwendigkeiten und vor allem Südafrikas Paßgesetze und Siedlungspolitik.
In der gängigen Staatenpraxis, für die Ausreise aus dem eigenen und vor allem bei der Einreise in einen anderen Staat *Reisedokumente* zu verlangen (Paß, Personalausweis und ähnliches), um kontrollieren zu können, welche Ausländer einreisen, und um sich der Rückkehr derselben in ihr Heimatland versichern zu können, sieht der Sonderberichterstatter eine Überbetonung des Staatsangehörigkeitsgesichtspunktes: Ausländer würden so vor allem unter dem Blickwinkel ihrer Nationalität behandelt, was zu Vorurteilen und internationalen Konflikten beitrage.
Viele Länder verweigern ihren Staatsangehörigen die Ausstellung eines Passes. Solche ungerechtfertigten Praktiken verletzen, so Mubanga-Chipoya, die Ausreisefreiheit. Die Erteilung eines Passes dürfe nicht Gegenstand obskurer Verfahren sein und wie ein Gefallen oder Privileg behandelt werden; nur unter den Voraussetzungen des Art.12 Abs.3 des IPBPR seien Einschränkungen zulässig. Art und Gültigkeitsdauer richtet sich nach den innerstaatlichen Gesetzen: Neben der üblichen Unterteilung in normale Pässe, solche für Regierungsangehörige und Diplomatenpässe stellen einige Länder auch Gruppenpässe für touristische oder berufliche Reisen aus, die in den Händen des Reisegruppenleiters verbleiben. Dies führe zu erheblichen Behinderungen der individuellen Reisefreiheit, ebenso die Aushändigung eines Passes zur Einreise nur in bestimmte (befreundete) Länder. Eine Paktverletzung kann auch darin liegen, daß das Verfahren unangemessen lang, kompliziert und aufwendig gestaltet wird. Bedenken begegnet auch die Regelung, neben einem Paß ein Ausreisevisum zu verlangen, das nur für einen bestimmten Zeitraum, bestimmte Länder oder eine festgelegte Anzahl von Reisen gültig ist. Solche zusätzlichen Erschwernisse sollten nur aus legitimen Gründen erfolgen. Da der Besitz gültiger Reisedokumente eine Voraussetzung für die Einreise in ein anderes Land ist, so das Fazit des Berichts zu diesem Aspekt, kommt ihre Vorenthaltung einem Reiseverbot gleich. Aus dem Ausreiserecht folgt ein Anspruch auf diese Dokumente, die zu vernünftigen Kosten in einem angemessenen Zeitraum ausgestellt werden sollten.
Diskriminierungen sind nach den internationalen Menschenrechtsstandards auch bei der Gewährung der Ausreise verboten. Gerade in dieser Beziehung hat die öffentliche Meinung in den vergangenen Jahren das Unrechtsbewußtsein geschärft, so daß heute kein Staat mehr zugibt, sich diskriminierender Maßnahmen zu bedienen. Umso schwerer, so der Sonderberichterstatter, sind solche — unvermindert fortbestehenden — Praktiken aufzudecken. Die flagrantesten Verletzungen fänden in Südafrika statt, wo etwa schwarze Südafrikaner auf Grund der sogenannten Paßgesetze sich nur selten über 72 Stunden in Städten aufhalten durften und bei Verstößen inhaftiert oder zwangsweise in ihre ›Homelands‹ verbracht wurden. Diese Homelands sind in Wirklichkeit ländliche Slums, die den fast ausschließlich in ›weißen‹ Gebieten angesiedelten Wirtschaftsunternehmen als Reservoir für billige Arbeitskräfte dienen. Seit kurzem wird ein für alle Bevölkerungsgruppen einheitlicher Ausweis eingeführt, doch bleibt abzuwarten, ob sich die Lage tatsächlich ändert oder ob dies nur eine neue Variante in der Politik des »Wandels ohne Änderung« ist. Doch nicht nur rassische Diskriminierung, auch Ungleichbehandlung von Männern und Frauen — wenn etwa Ehefrauen für den Antrag auf Paßerteilung die Zustimmung des Mannes als ›Familienoberhaupt‹ vorweisen müssen — oder aus religiösen Motiven verletzt die in Art.12 des IPBPR niedergelegten Rechte. So beschränken einige Länder die Einreise oder sogar Rückkehr auf Angehörige einer bestimmten Glaubensrichtung.
Begründete Hoffnungen auf die Erlaubnis, nach Israel auswandern zu können, dürfen sich die 383 000 noch in der Sowjetunion lebenden, ausreisewilligen Juden machen dank der neuerdings liberaleren Politik der sowjetischen Führung.
Oft ist es auch die politische oder sonstige Meinung des Antragstellers, die zur Verweigerung der Ausreiseerlaubnis führt. So wurde etwa auf Anordnung von Präsident Botha 1985 acht weißen südafrikanischen Studenten die Ausreise nach Sambia verweigert, wo sie Mitglieder des Afrikanischen Nationalkongresses treffen wollten. Schwarzen Gewerkschaftsführern werden ebenfalls oft keine Pässe ausgehändigt. In Uruguay wurden politisch oder gewerkschaftlich Engagierte benachteiligt — ebenso wie regimekritische Lehrer, Journalisten und Künstler. Schließlich verurteilt der Bericht die Praxis gewisser Staaten, die breite Masse der Bevölkerung an Reisen in Länder zu hindern, wo die Menschen in Kontakt mit Andersdenkenden kommen würden.
Erschwert wird die Verwirklichung der Ausreisefreiheit dadurch, daß vielerorts keine oder nur ineffektive rechtliche Schritte gegen ablehnende Entscheidungen möglich sind. Den Betroffenen sind zudem die rechtlichen Abhilfemöglichkeiten oft nicht hinreichend bekannt. Die Bevölkerung müßte daher stärker informiert und die relevanten Gesetzestexte veröffentlicht und zugänglich gemacht werden. Denn die vorherige Erschöpfung des innerstaatlichen Rechtsweges ist unter anderem die Voraussetzung dafür, daß der Betroffene auf internationaler Ebene gegen Verletzungen der Ausreisefreiheit vorgehen kann.
Zu Verstößen gegen nationales Recht, aber nicht notwendigerweise gegen die menschenrechtliche Verbürgung der Ausreisefreiheit führen Reaktionen einzelner auf die totale Verweigerung der Ausreise: Hohe Geldstrafen und Gefängnis haben in vielen Staaten diejenigen zu befürchten, die eine illegale Ausreise versuchen. Genannt wurden hier etwa die DDR, die Türkei und Vietnam. In Albanien und der Sowjetunion kann sogar — unter Klassifizierung der Flucht als Landesverrat — die Todesstrafe als Höchststrafe verhängt werden. Solche unangemessen hohen Strafen — ebenso wie der Schußwaffengebrauch an vielen Grenzen — werden in dem Bericht kritisiert; ohnehin seien Strafen nur zulässig, wenn die Betroffenen gegen unter Art.12 Abs.3 des IPBPR erlaubte Vorschriften verstießen.

Martina Palm-Risse □

Entkolonisierung und Treuhandfragen

Westsahara: Weitere Vermittlungsbemühungen des Generalsekretärs — Zweites marokkanisch-algerisches Gipfeltreffen — Mauretaniens Neutralität unter Druck (10)

(Dieser Beitrag setzt den Bericht in VN 1/1987 S.30f. fort).

I. Die politischen Lösungsversuche im Streit um die einstige Spanische Sahara wurden 1987 auf zwei Ebenen, auf der internationalen durch UN und OAU sowie auf der bilateralen zwischen Algerien und Marokko, ohne erkennbare Erfolge fortgesetzt.
Die bereits im Jahre 1986 auf Initiative des UN-Generalsekretärs in seinem New Yorker Büro geführten Gesprächsrunden — ohne direkte Begegnung der beiden Konfliktparteien, Marokko einerseits, der ›Frente Popular para la Liberación de Saguia el-Hamra y de Río de Oro‹ (POLISARIO) andererseits — wurden im April 1987 wiederaufgenommen. Daran schlossen sich weitere Gesprächskontakte an:

- des UN-Untergeneralsekretärs Abdulrahim Farah mit König Hassan II. von Marokko und mit Muhammad Abdelaziz, dem Staatspräsidenten der Arabischen Demokratischen Republik Sahara (ADRS) am 18. beziehungsweise 21. Juni 1987;
- des UN-Generalsekretärs Pérez de Cuéllar und des amtierenden OAU-Vorsitzenden Sassou Nguesso sowohl mit einer sahrauischen als auch mit einer marokkanischen Delegation in Genf im Juli 1987.

Die durchweg enttäuschenden Ergebnisse dieser Kontakte lagen an den unverändert kontroversen Standpunkten der Konfliktparteien hinsichtlich der Voraussetzungen zur Durchführung eines Referendums, insbesondere der marokkanischen Weigerung, in direkte Verhandlungen mit der POLISARIO-Front zum Abschluß eines Waffenstillstands einzutreten und das Referendum ohne administrative und militärische Zwänge unter Aufsicht von UN und OAU durchführen zu lassen.
Ungeachtet dieses Fehlens der politischen Rahmenbedingungen entsandte der Generalsekretär Ende November 1987 eine ›technische Mission‹ in den Konfliktraum und in die Lager der Sahraui-Flüchtlinge im Raum Tindouf (Algerien), um für die Dauer von zwei Wochen die technischen Voraussetzungen für die Durchführung eines Referendums zu prüfen. Die Mission stand unter Leitung des Untergeneralsekretärs Farah aus Somalia und setzte sich aus Fachleuten für Fragen der Logistik und Verwaltung sowie für Organisations-, Wahlrechts- und Sicherheitsfragen zusammen. Die Entsendung der Kommission, deren Untersuchungsergebnisse noch nicht bekannt wurden, stützte sich auf eine gemeinsame Entscheidung von OAU-Vorsitzendem und UN-Generalsekretär, die die Generalversammlung nach vorangegangener Beratung im 4. Hauptausschuß in ihrer Resolution 42/78 am 4. Dezember 1987 zur Kenntnis nahm. Die Entschließung, die im übrigen die bekannte Position der Staatenmehrheit erneut bekräftigt, wurde mit 93 Stimmen ohne Gegenstimme bei 50 Enthaltungen angenommen. Marokko nahm an