

einem weiten Sicherheitsbegriff ausging. Dies war der erste offizielle und öffentlich gewordene regierungsamtliche Beschluß bezüglich der neuen Aufgaben der Bundeswehr seit der Vereinigung Deutschlands. Von den vier darin enthaltenen Auftragskomponenten war die vierte grundlegend neu. »nach einer – im Hinblick auf unterschiedliche Auffassungen zur Auslegung des Artikel 87a Grundgesetz – Ergänzung des Grundgesetzes für Einsätze gem. Kapitel VII der Charta der Vereinten Nationen bereitzustehen«.

26 Der in der Öffentlichkeit wenig bekannte und selten zitierte Art. 24 Abs. 3 des Grundgesetzes lautet: »Zur Regelung zwischenstaatlicher Streitigkeiten wird der Bund Vereinbarungen über eine allgemeine, umfassende, obligatorische, internationale Schiedsgerichtsbarkeit beitreten.«

27 Vgl. Hans-Viktor Hoffmann, Demoskopisches Meinungsbild in Deutschland zur Sicherheits- und Verteidigungspolitik 1991, Waldbröl (Akademie der Bundeswehr für Information und Kommunikation) 1992, S. 37.

Kein stilles Dulden

Beschwerdeverfahren vor Menschenrechtsgremien der Vereinten Nationen

MARKUS G. SCHMIDT

Was kann der einzelne tun, wenn er sich in seinen Menschenrechten verletzt sieht? In Diktaturen oder Folterländern meist wenig; in Rechtsstaaten oder Gesellschaften auf dem Weg dahin steht ihm in aller Regel der Rechtsweg offen. Der nationale Grundrechtsschutz wird ergänzt durch internationale Mechanismen: in den dem Europarat angehörenden Staaten durch die Europäische Menschenrechtskonvention und ihr Beschwerdeverfahren, auf der Ebene der Vereinten Nationen durch verschiedene Ausgestaltungen der Individualbeschwerde. Das Verfahren unter dem ersten Fakultativprotokoll zum Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte (CCPR) ist seit dem 25. November 1993 für Deutschland in Kraft – ein Vierteljahr nach Hinterlegung der deutschen Ratifikationsurkunde.

Es ist keineswegs selbstverständlich, daß sich der einzelne mit Beschwerden über eine mutmaßliche Verletzung seiner Menschenrechte unter bestimmten Voraussetzungen an die Vereinten Nationen wenden kann. Noch vor fünfzehn oder zwanzig Jahren hätten sich die meisten Staaten, die in irgendeiner Form Adressat von solchen Beschwerden gewesen wären, sicherlich hinter dem Artikel 2, Ziffer 7, der UN-Charta verschanzt, der es den Regierungen erlaubt, sich gegen Einmischungen in innerstaatliche Angelegenheiten zu wehren. Noch 1981/82 geschah dies, als die UN Menschenrechtsverletzungen in Polen untersuchen wollten.

Im Laufe der Jahre und vor allem seit dem Ende des Kalten Krieges hat sich diese Einstellung grundlegend gewandelt: Kaum ein Staat zweifelt heutzutage die Kompetenz von Gremien der Vereinten Nationen an, zu untersuchen, inwieweit staatliche Maßnahmen mit UN-Konventionen im Bereich der Menschenrechte vereinbar sind. Gleiches gilt für die Tätigkeit der Sonderberichterstatter, die von der Menschenrechtskommission der Vereinten Nationen, einer Fachkommission des Wirtschafts- und Sozialrats (ECOSOC), für bestimmte Länder oder für bestimmte Themen eingesetzt werden und die heute regelmäßig von der Möglichkeit Gebrauch machen, glaubhafte Beschwerden vor Ort zu untersuchen. Nur ganz wenige Staaten betrachten die Aktivitäten solcher Berichterstatter noch als eine Einmischung in ihre »inneren Angelegenheiten«, und kaum ein Staat behindert heute die Arbeit dieser Berichterstatter.

Das »1503-Verfahren«

Am 27. Mai 1970 verabschiedete der ECOSOC seine Resolution 1503 (XLVIII)¹, unter der Fälle, die oft auf Kollektivbeschwerden basieren, daraufhin geprüft werden, ob sie einen »Gesamtzusammenhang von verlässlich nachgewiesenen systematischen und schweren Verletzungen von Menschenrechten und Grundfreiheiten erkennen lassen«.

Einzelbeschwerden werden im Rahmen dieses Verfahrens in der Regel nicht behandelt, es sei denn, daß sie – gewissermaßen als Einzelteile eines Puzzles – zusammengefügt werden, um die Gesamtbeurteilung eines Sachverhaltes zu ermöglichen. Die eingehenden Beschwerden werden zunächst vom Sekretariat des Menschenrechtszentrums der Vereinten Nationen in Genf in sogenannten »monatlichen vertraulichen Listen« zusammengefaßt und dann einer Arbeitsgruppe der von der Menschenrechtskommission bestellten Unterkommission für die Verhütung von Diskriminierung und den Schutz von Minderheiten (»Working Group on Communications«) vorgelegt. Dort wird eine Auswahl der gravierendsten Fälle vorgenommen und an die Unterkommission weitergeleitet, die wiederum eine Auswahl von »Gesamtzusammenhängen« an die Kommission weiterleitet. Nach einer dritten Stufe der Auswahl durch eine Arbeitsgruppe der Menschenrechtskommission (»Working Group on Situations«) untersucht dann die Kommission selbst in nichtöffentlicher Sitzung eine Anzahl von »Zusammenhängen«. Seit 1970 hat die Kommission derartige »Gesamtzusammenhänge« in Hinblick auf mehr als 50 Staaten untersucht, darunter die frühere DDR. Im Sommer 1993 wurden der Unterkommission einige Situationen vorgelegt, die Deutschland betrafen, unter anderem Manifestationen von Ausländerfeindlichkeit und Rassismus. Diese Beschwerden wurden dann auf der 50. Tagung der Menschenrechtskommission behandelt.

Obwohl das Verfahren in einigen Bereichen gute Erfolge erzielt hat, ist es in letzter Zeit zunehmend kritisiert worden, nicht zuletzt von einigen einflußreichen Mitgliedern der Menschenrechtskommission. Zum einen ist das Verfahren nicht nur äußerst komplex, sondern auch vertraulich. Alle Bestrebungen, es mit mehr Publizität und Durchschlagskraft zu versehen, sind bisher auf wenig Gegenliebe gestoßen. Zum anderen wird – nicht immer zu Unrecht – der Vorwurf erhoben, daß »Gesamtzusammenhänge« zu selektiv und manchmal mit einem Mangel an Objektivität geprüft werden; tatsächlich sind einige der schwerwiegendsten Menschenrechtsverletzungen der letzten zwanzig Jahre nicht im Rahmen des 1503-Verfahrens zur Sprache gekommen.

Auf der anderen Seite sprechen gewichtige Argumente für die Beibehaltung des Verfahrens, unter dem 1993 annähernd 290 000 Beschwerden eingingen. Seit 1987/88 haben viele Staaten, die Ziel einer Untersuchung in Rahmen des 1503-Verfahrens waren, sehr viel mehr Kooperationsbereitschaft gezeigt, indem sie förmlichen Bitten um Klarstellung und Rechtfertigung durch Vorlage detaillierter Berichte Folge leisten. Kaum ein Staat nimmt es heute auf die leichte Schulter, wenn er immer wieder und überdies zu Recht von Gremien der Vereinten Nationen kritisiert wird. Zum anderen werden immer mehr »Zusammenhänge« in Ländern, deren Regierungen wenig oder gar keine Kooperationsbereitschaft zeigen, einfach in ein anderes Verfahren eingeleitet, das öffentlich ist;² zu erwähnen sind hier die Fälle von Myanmar (früher Birma), Somalia und Sudan, für die die Men-

schenrechtskommission Sonderberichterstatter einsetzte, deren Berichte 1992 und 1993 in öffentlicher Sitzung diskutiert wurden. Die Nominierung von immer mehr Sonderberichterstatter für Länder, die erhebliche Defizite in ihrer Menschenrechtspolitik aufweisen und aus denen viele Beschwerden eingehen, ist ein anderer Schritt, der in die richtige Richtung geht.

Individualbeschwerden unter den bestehenden Verfahren

Eine Reihe von Ausschüssen sind für die Prüfung von sogenannten Individualbeschwerden zuständig. All diese Ausschüsse setzen sich aus zwischen zehn und 23 unabhängigen Experten zusammen, die auf Grund ihres »hohe(n) sittlichen Ansehen(s) und anerkannter Sachkenntnis auf dem Gebiet der Menschenrechte« für jeweils vier Jahre gewählt werden³; diese in persönlicher Eigenschaft tätigen Sachverständigen unterliegen keinerlei Weisungen. Die Zusammensetzung richtet sich nach dem Prinzip der ausgewogenen geographischen Verteilung – jeder Erdteil muß angemessen vertreten sein. Es darf hier angemerkt werden, daß diese Experten, mit ganz wenigen Ausnahmen, ihre Arbeit im Laufe der Jahre wirklich so unabhängig verrichten haben wie es ihr Mandat vorschreibt.

Drei Individualbeschwerdeverfahren sind derzeit in Kraft. Das Verfahren unter Art. 14 des Internationalen Übereinkommens zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung (CERD), seit 1982 möglich, ist bislang in ganzen vier Fällen angewandt worden. Das Verfahren unter Art. 22 der Konvention gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung und Strafe (CAT), erst seit 1988 angewandt, kommt ebenfalls nur recht langsam in Gang⁴.

Demgegenüber ist das Verfahren unter dem Protokoll zum CCPR heute bestens etabliert: bis zum 1. Januar 1994 waren insgesamt 572 Beschwerden formell registriert worden, und fast 140 Fälle waren anhängig. Alle Beschwerden müssen eine Reihe von Zulässigkeitsanforderungen erfüllen, bevor sie zur Entscheidung angenommen werden können. Im Kern gelten diese Anforderungen für die Verfahren aller anderen Ausschüsse.

- Die Beschwerde darf nicht bereits in einem anderen internationalen Untersuchungs- oder Streitregelungsverfahren geprüft werden (Art. 5, Abs. 2a des Protokolls), zum Beispiel durch die Europäische Menschenrechtskommission in Straßburg oder die Interamerikanische Menschenrechtskommission in Washington.
- Der Beschwerdeführer muß alle zur Verfügung stehenden innerstaatlichen Rechtsbehelfe erschöpft haben (Art. 5, Abs. 2b des Protokolls). Daß jeder Beschwerdeführer den innerstaatlichen Instanzenzug durchlaufen muß, bevor er sich an eine internationale Instanz wenden kann, ist eine völkerrechtlich anerkannte Regel. Für deutsche Bürger bedeutet dies, daß sie, je nach Lage des Falls, vom Bundesgerichtshof, Bundesarbeitsgericht, Bundesverwaltungsgericht, Bundesfinanzhof oder Bundesverfassungsgericht abgewiesen sein werden müssen. Die Regel gilt nicht, wenn die Erschöpfung der innerstaatlichen Rechtsbehelfe unangemessen lange gedauert hat. Der Ausschuß hat darüber hinaus die Regel dahin gehend ausgelegt, daß die Rechtsbehelfe nicht nur vorhanden sein, sondern auch angemessene Aussicht auf Erfolg bieten müssen; die Erschöpfung von Rechtsmitteln, die entweder nur auf dem Papier existieren oder Ausnahmecharakter haben, wird nicht verlangt.
- Die Beschwerde muß sich auf die Verletzung eines Rechts beziehen, das vom CCPR auch geschützt wird (Zulässigkeit »ratione materiae«). So garantiert der CCPR zum Beispiel nicht das Recht auf Eigentum, anders als das 1. Zusatzprotokoll zur Europäischen Konvention oder Art. 14 des Grundgesetzes, und Beschwerden,

die eine unrechtmäßige Enteignung betreffen, sind vom Ausschuß in der Regel als unzulässig abgewiesen worden. (Dies gilt wiederum nicht, wenn sich die Eigentumsverletzung mit der Verletzung eines anderen Rechts – etwa durch die Mißachtung von Verfahrensgarantien im Enteignungsverfahren – verbinden läßt.)

Die Beschwerde muß sich auf Vorkommnisse beziehen, die sich nach Inkrafttreten des Protokolls für den Vertragsstaat abgespielt haben (Zulässigkeit »ratione temporis«). Deutschland hat diesbezüglich zu Art. 5 Abs. 2a, des Protokolls einen Vorbehalt abgegeben, der die Kompetenz des Ausschusses auch für diejenigen Fälle ausschließt, in denen etwaige Folgen von Ereignissen, die sich vor Inkrafttreten des Protokolls abspielten, sich erst nach seinem Inkrafttreten abzeichnen oder eintreten.

Die Modalitäten des Verfahrens sind für den Laien nicht immer einfach zu durchschauen⁵. Für die Eingabe von Beschwerden gelten keinerlei Form- oder Spracherfordernisse: ein einseitiger und in laienhaftem Englisch oder Deutsch verfaßter Beschwerdebrief wird nicht anders behandelt als ein mehrere Aktenordner umfassendes Dossier, das von einer Anwaltskanzlei in München oder Dresden vorbereitet wurde. Das UN-Sekretariat in Genf bereitet eine analytische Zusammenfassung jeder Beschwerde vor und prüft vorab, ob die geltend gemachten Rechte mit dem Pakt vereinbar sind und ob bestimmte Zulässigkeitsanforderungen ganz offensichtlich nicht gegeben sind. Wenn dies der Fall ist, wird dem Beschwerdeführer das Verfahren schriftlich (in »contact letters«) erläutert, beispielsweise dahin gehend, daß er innerstaatliche Rechtsbehelfe erschöpfen muß.

Im übrigen ist zu betonen, daß jede Beschwerde von Anfang an so detailliert und gut dokumentiert wie möglich vorbereitet und vorgelegt werden sollte. Praktische Gründe sprechen ebenfalls dafür, die Beschwerde in einer der Amtssprachen der Weltorganisation – zu denen Deutsch nicht gehört – vorzulegen; die Erfahrung der letzten Jahre hat gezeigt, daß die Benutzung anderer Sprachen Verzögerungen in der Behandlung der Beschwerde zur Folge haben kann.

Ist der Fall nach erstem Augenschein ernstzunehmen, wird er einem Mitglied des Ausschusses übermittelt, das zwischen den Sitzungsperioden des Gremiums für neu eingegangene Beschwerden zuständig ist und als Sonderberichterstatter für neue Beschwerden (»Special Rapporteur for New Communications«) die erforderlichen Maßnahmen treffen kann. Meistens wird der Vertragsstaat aufgefordert, innerhalb von zwei Monaten zur Zulässigkeit der Beschwerde Stellung zu nehmen. In dringenden Fällen, etwa bei drohender Vollstreckung eines Todesurteils oder unmittelbar bevorstehender Auslieferung des Beschwerdeführers, kann der Berichterstatter Maßnahmen fordern, die etwa einer einstweiligen Anordnung vergleichbar sind (»interim measures of protection«); bemerkenswerterweise sind bisher, mit einer Ausnahme, alle Entscheidungen, in denen aufschiebende Maßnahmen verlangt wurden, von den betreffenden Staaten respektiert worden.

Wenn ein Staat zur Zulässigkeit einer Beschwerde Stellung genommen hat, trifft der Ausschuß seine Zulässigkeitsentscheidung. Um die Arbeitslast des Ausschusses zu verringern, hat seit 1989 eine Arbeitsgruppe die Kompetenz, über die Zulässigkeit einer Beschwerde zu entscheiden. Allerdings müssen sich alle fünf Mitglieder der Arbeitsgruppe für die Zulässigkeit aussprechen; im Streitfall entscheidet das Plenum.

Ist ein Fall für zulässig erklärt worden, so hat der Staat, gegen den die Beschwerde gerichtet ist, wiederum sechs Monate Zeit, um sich zur Begründetheit auszusprechen⁶. Sobald dies geschehen ist – und nachdem dem Beschwerdeführer eine letzte Gelegenheit gegeben worden ist, Stellung zu nehmen – kann der Ausschuß seine endgültige Entscheidung treffen. Er tut dies auf der Grundlage aller schriftlichen Eingaben der Parteien in nichtöffentlicher Sitzung; alle Bestrebungen, auch mündliche Verhandlungen und eine Anhörung der Parteien

zuzulassen, sind bisher ohne Erfolg geblieben. Die Entscheidungen des Ausschusses zur Begründetheit wie auch seine Unzulässigkeitsentscheidungen werden im Jahresbericht des CCPR, der der UN-Generalversammlung vorgelegt wird, abgedruckt. Daneben gibt es zwei Bände mit »ausgewählten Entscheidungen« des Ausschusses, die die Rechtsprechung bis April 1988 wiedergeben⁷.

Die Rechtsprechung des Menschenrechtsausschusses

Seit 1978 hat der Menschenrechtsausschuß eine beachtliche Rechtsprechung zu den meisten Bestimmungen des Bürgerrechtspakts aufgebaut: rund 170 Entscheidungen zur Begründetheit von Beschwerden sind seit 1980 getroffen worden. Diese Entscheidungen (>Views<)⁸ geben dem Beschwerdeführer zwar keinen vollstreckbaren Titel in die Hand, doch haben viele Staaten diese »Auffassungen« des Ausschusses akzeptiert und seinen Empfehlungen Folge geleistet. So hat der Ausschuß in einigen Fällen beispielsweise die Umwandlung der Todesstrafe gefordert, in anderen Fällen angemessene Entschädigung für die Opfer von Menschenrechtsverletzungen verlangt oder die Freilassung von willkürlich inhaftierten Personen gefordert. Einige Staaten haben infolge einer Entscheidung des Ausschusses ihre innerstaatliche Gesetzgebung geändert (so Mauritius, Kanada und Finnland), andere haben den Beschwerdeführern Entschädigung gewährt (Kolumbien, Finnland, Niederlande), wieder andere ließen politische Häftlinge frei (Madagaskar, Uruguay) oder wählten andere Formen der Wiedergutmachung (etwa Wiedereinsetzung von Beamten in den öffentlichen Dienst).

Die wichtigsten Entscheidungen der letzten Jahre betrafen Fälle zu den Artikeln 6 und 7 (Recht auf Leben, Todesstrafe, Auslieferung), zu Art. 14 (Verfahrensgarantien), Art. 19 (Recht auf Meinungs- und Informationsfreiheit), Art. 26 (Diskriminierungsverbot) und Art. 27 (Schutz von Minderheiten).

Mit dieser Rechtsprechung hat der Ausschuß diffizile Auslegungsprobleme, die sich bei einigen Bestimmungen des CCPR stellen, zu lösen versucht. Als Beispiele genannt seien hier die weite Auslegung von Verfahrensgarantien in Todesstrafefällen (Artikel 6 und 14), der Umfang des Rechtes auf Freiheit der Meinungsäußerung (Art. 19)⁹ und die Ausweitung des Minderheitenschutzes in Art. 27 des CCPR auf traditionelle wirtschaftliche Betätigungen von Minderheiten. Viele dieser Entscheidungen sind ins Deutsche übersetzt worden und in den gängigen Fachzeitschriften abgedruckt und kommentiert worden. Auf mehrere dieser Entscheidungen ist von den höchsten Gerichten einiger Vertragsstaaten in ihren Entscheidungsgründen ausdrücklich Bezug genommen worden¹⁰.

Die Alternativen für deutsche Beschwerdeführer; deutsche Vorbehalte

Mit der Ratifizierung des Protokolls wird deutschen Bürgern endlich die Möglichkeit gegeben, zwischen einer Klage vor der Europäischen Menschenrechtskommission in Straßburg und einem Verfahren vor dem Menschenrechtsausschuß zu wählen. Diese Wahlmöglichkeit ist keineswegs akademischer Art; obwohl sich die Schutzbereiche der Europäischen Konvention und des Paktes oft überschneiden und in mancherlei Hinsicht ergänzen, schützt der Pakt einige Rechte, die von der Europäischen Konvention nicht abgedeckt werden: so das Recht von Inhaftierten auf menschenwürdige Behandlung (Art. 10), eigenständiges Diskriminierungsverbot (Art. 26) oder Minderheitenschutz (Art. 27). Zweitens hat die Bundesregierung einen Vorbehalt zu Art. 5 Abs. 2a des Protokolls abgegeben, durch den die Möglichkeit kumulativer Beschwerden in Straßburg und in Genf ausgeschlossen wird; der Beschwerdeführer muß sich also vorher gut überlegen,

welchem Forum er seine Beschwerde vorlegen will und wo seine Erfolgsaussichten am besten sind. Wird er in Straßburg abgewiesen, so kann er danach denselben Sachverhalt nicht noch einmal vor dem Menschenrechtsausschuß vorbringen. Die große Mehrheit europäischer Staaten, mit Ausnahme der Niederlande und Portugals, hat einen ähnlichen Vorbehalt zum gleichen Punkt abgegeben.

Einige generelle vergleichende Bemerkungen zum Verfahren vor dem Ausschuß und vor den Straßburger Instanzen sind ebenfalls angebracht. Zum einen ist zu bemerken, daß das Verfahren vor dem Ausschuß – jedenfalls bis jetzt – schneller abgewickelt wird als vor den europäischen Instanzen. In der Regel vergehen zwischen drei und vier Jahren zwischen der Registrierung einer Beschwerde und der endgültigen Entscheidung. Leider ist der Ausschuß im Begriff, diesen relativen Vorteil gegenüber dem Verfahren vor den Straßburger Instanzen zu verspielen, denn daß die durchschnittliche Dauer der Prüfung einer Beschwerde sich immer mehr in die Länge zieht, ist nicht zu übersehen. Diese Entwicklung ist auf zwei Faktoren zurückzuführen.

Erstens tagt der Ausschuß nur dreimal im Jahr für jeweils drei Wochen (im Frühjahr, Sommer und Herbst jedes Jahres); während dieser Zeit muß er neben Individualbeschwerden auch – und sogar in erster Linie – periodische Staatenberichte prüfen und andere Tagesordnungspunkte abhandeln. Wenn die Zahl der anhängigen Beschwerden so rapide wie in den letzten Jahren steigt, hat der Ausschuß nicht mehr Zeit zur Verfügung, um sie alle zu behandeln. Darüber hinaus trifft er seine Entscheidungen nach dem Konsensprinzip, was in Fällen, in denen sowohl die Rechtslage als auch der Sachverhalt kompliziert ist, sehr viel – oft zu viel – Zeit in Anspruch nimmt.

Zum zweiten ist der Ausschuß mit der Auslegung der Zulässigkeitskriterien erheblich liberaler als die Europäische Menschenrechtskommission: der Ausschuß erklärt ein Drittel bis vier Zehntel aller Beschwerden für zulässig, während dies in Straßburg nur für etwa 10 Prozent aller Fälle zutrifft. Dazu kommt, daß der Ausschuß auf Grund seiner Geschäftsordnung nicht die Möglichkeit hat, Beschwerden formell als »offensichtlich unbegründet« abzuweisen, so wie es die Europäische Kommission häufig tut; allerdings kommt der Ausschuß manchmal durch Anwendung anderer verfahrenstechnischer Subtilitäten zum gleichen Ergebnis.

Zu guter Letzt hat der Ausschuß bei der Auslegung einiger Rechte, die sowohl vom Pakt als auch der Europäischen Konvention garantiert werden, eine liberalere Tendenz als die Europäische Menschenrechtskommission gezeigt. Die sehr weite Auslegung von Verfahrensgarantien und der Rechte der Verteidigung in Strafverfahren ist nur ein Beispiel; die dynamische Interpretation des Rechts auf Leben¹¹ durch den Ausschuß ist ein anderes.

Ein letzter Vorbehalt, den die Bundesrepublik Deutschland zu Art. 5 Abs. 2a des Protokolls abgegeben hat, ist äußerst problematisch: er soll die Kompetenz des Ausschusses für all die Fälle ausschließen, in denen eine Verletzung von Art. 26 des CCPR (Diskriminierungsverbot) geltend gemacht wird, soweit sich diese Verletzung auf Rechte bezieht, die vom Pakt nicht geschützt werden. Dieser Vorbehalt zielt ganz offensichtlich darauf ab, Beschwerden über angebliche Diskriminierung im Bereich der sozialen Absicherung einen Riegel vorzuschieben.

In der Tat hatte der Ausschuß in mehreren wichtigen Entscheidungen seit 1987 den Anwendungsbereich des Art. 26 auf Rechte ausgeweitet, die vom CCPR direkt nicht garantiert werden, wie etwa »das Recht eines jeden auf soziale Sicherheit« (social security), das von Art. 9 des Internationalen Paktes über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte geschützt wird¹². Dieser Vorbehalt läßt sich auf zweierlei Weise auslegen: erstens könnte man angesichts der unklaren Formulierung der englischen Fassung argumentieren, daß die Bundesregierung im Rahmen der Prüfung von Individualbeschwer-

den kein eigenständiges Diskriminierungsverbot zulassen möchte. Die andere, plausible, Auslegung ist, daß sich die Anwendung von Art. 26 strikt auf diejenigen Diskriminierungsgründe beschränken soll, die in dieser Bestimmung auch ausdrücklich genannt sind. Zumindest bei der ersten Auslegung wäre der Vorbehalt inakzeptabel.

Der Vollständigkeit halber sollte erwähnt werden, daß auch andere europäische Staaten Vorbehalte zum CCPR und zum Protokoll abgegeben haben, die ebenfalls problematisch sind. Die französische »Erklärung« zum Art. 27 des CCPR, die dahin auszulegen ist, daß Frankreich keine Minderheiten auf seinem Staatsgebiet anerkennt, ist ein deutliches Beispiel.¹³

Zur Effizienz der UN-Beschwerdeverfahren

Es ist nicht von der Hand zu weisen, daß im europäischen Bereich die meisten Beschwerdeführer immer noch bei weitem die Instanzen in Straßburg vorziehen, wo im Falle einer positiven Entscheidung durch den Europäischen Menschenrechtsgerichtshof ein vollstreckbares Urteil winkt. Dies ist bei Entscheidungen von UN-Gremien nicht der Fall; in der Tat haben sich einige Staaten (so Jamaika oder Trinidad und Tobago) unter Hinweis darauf, daß die Entscheidungen des Ausschusses nicht rechtsverbindlich sind, geweigert, seinen Empfehlungen zu folgen. Vielleicht ist der Ausschuß (wie auch das unter dem CERD eingerichtete Gremium) gerade deshalb seit einigen Jahren darauf bedacht, die rechtliche Verbindlichkeit seiner Entscheidungen aufzuwerten.

Im Sommer 1990 richtete er ein Verfahren ein, das die Durchsetzung seiner Entscheidungen fördern soll (»Follow-up-Verfahren«), und nominierte einen Sonderberichtersteller für diese Aufgabe. Noch ist es zu früh, um ein abschließendes Fazit über die Wirksamkeit dieses Verfahrens ziehen zu können; die meisten Staaten sind der Aufforderung, Informationen über die Einhaltung der Entscheidungen zu geben, nachgekommen. Einige dieser Mitteilungen (»Follow-up replies«) sind detailliert, andere lassen am guten Willen des betroffenen Staates zweifeln. In einigen Fällen wurde auf Grund einer Anfrage des Sonderberichterstellers Entschädigung an den Beschwerdeführer gezahlt; wo dies geschah, wurde allerdings darauf hingewiesen, daß die Entschädigung aus freien Stücken und nicht auf Grund einer rechtlichen Verpflichtung gewährt wurde. Das Verfahren wird derzeit vom Ausschuß weiterentwickelt, und ein spezieller Untersuchungsmechanismus (»fact finding«) sollte es dem Gremium in absehbarer Zukunft ermöglichen, sich an Ort und Stelle über die Einhaltung seiner Entscheidungen zu informieren. Darüber hinaus wird diskutiert, ob nicht Art. 5 des Protokolls ein Absatz hinzugefügt werden soll, durch den die Entscheidungen des Ausschusses rechtsverbindlich gemacht würden¹⁴.

Die Zukunft

Was können deutsche Staatsbürger und in Deutschland lebende Ausländer konkret vom Inkrafttreten des Protokolls und generell von den Beschwerdemechanismen der Vereinten Nationen im Bereich der Menschenrechte erwarten? Die Wiener Erklärung, die von der Weltkonferenz über Menschenrechte in Wien im Juni 1993 verabschiedet wurde¹⁵, bleibt zu diesem Punkt recht vage und nach Ansicht vieler Konferenzteilnehmer und -beobachter hinter den Erwartungen zurück. Die Mitglieder der Staatengemeinschaft werden lediglich aufgefordert, alle bestehenden Beschwerdemechanismen so schnell wie möglich zu akzeptieren; daneben wird vorgeschlagen, zusätzliche Protokolle zu anderen Vertragswerken, etwa zum Internationalen Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte, auszuarbeiten. Über die Notwendigkeit, die Entscheidungen der Ausschüsse un-

ter den bestehenden Verfahren rechtsverbindlich zu machen, wird nichts gesagt; die Frage der Einrichtung eines internationalen Menschenrechtsgerichtshofs wurde von der Konferenz nicht angeschnitten.

Dennoch enthält die Wiener Erklärung einige Passagen und Formulierungen, auf Grund derer sich die Aufwertung von Beschwerdeverfahren und die Stärkung der Rolle der zuständigen Ausschüsse rechtfertigen ließe. Es ist wohl nur noch eine Frage der Zeit, bis ein ständig tagendes Gremium von unabhängigen Experten eingesetzt wird, das alle bestehenden Individualbeschwerdeverfahren betreut und dessen Entscheidungen rechtsverbindlich sind. Vielleicht ist es ebenfalls an der Zeit, einmal zu überlegen, ob nicht alle bestehenden Individualbeschwerdeverfahren in einem alles abdeckenden einheitlichen Verfahren zusammengefaßt werden können. Man darf hierbei aber nicht vergessen, daß alles Tun bezüglich der Menschenrechte langwierige und zähe Arbeit ist, und daß sich in diesem Bereich die UN-Mitgliedstaaten oft nur auf den kleinsten gemeinsamen Nenner einigen können. Doch im Laufe der Jahre hat sich dieser kleinste gemeinsame Nenner glücklicherweise nach oben entwickelt.

Daß dem Ausschuß im Rahmen des Protokolls zahlreiche Beschwerden aus Deutschland vorgelegt werden, kann schon jetzt als sicher gelten; die ersten Beschwerden gingen bereits vor Ende 1993 beim Sekretariat des Ausschusses im Menschenrechtszentrum in Genf ein. Zunächst dürften aus den obengenannten Gründen viele dieser Beschwerden als unzulässig abgewiesen werden. Erst im Laufe der Zeit wird es sich zeigen, wie viele deutsche Beschwerden erfolgreich sein werden und ob der Ausschuß an ihnen seine Rechtsprechung fortentwickeln kann.

- 1 Verfahren zur Behandlung von Mitteilungen über Verletzungen der Menschenrechte und Grundfreiheiten, Text: VN 5/1981 S. 176 f. Ebenfalls abgedruckt in: Christian Tomuschat (Hrsg.), Menschenrechte. Eine Sammlung internationaler Dokumente zum Menschenrechtsschutz, Bonn (DGVN-Texte 42) 1992, S. 484-486. In der genannten Sammlung findet sich auch der Wortlaut der beiden Menschenrechtspakte (S. 31-59) sowie der beiden Fakultativprotokolle zum Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte (S. 59-65).
- 2 Dieses Verfahren orientiert sich an Resolution 1235(XLII) des ECOSOC v. 6.6.1967, Text: VN 5/1981 S. 176 und S. 483 f. der in Anm. 1 genannten Sammlung.
- 3 Siehe z.B. Art. 28 Abs. 2 des CCPR.
- 4 Bis zum 1. Januar 1994 waren vor dem Ausschuß gegen Folter 13 Fälle registriert worden; die erste Entscheidung zur Begründetheit einer Klage, die Österreich betraf, wurde im November 1993 getroffen.
- 5 Eine vorzügliche Schilderung des Verfahrens findet sich bei Manfred Nowak, CCPR-Kommentar. Kommentar zum UNO-Pakt über bürgerliche und politische Rechte und zum Fakultativprotokoll, Kehl 1989.
- 6 Siehe Art. 4 Abs. 2 des Fakultativprotokolls.
- 7 Human Rights Committee, Selected Decisions under the Optional Protocol, Vol. 1 (Second to sixteenth sessions), UN Publ. E.84.XIV.2; Vol. 2 (Seventeenth to thirty-second sessions), UN Publ. E.89.XIV.1.
- 8 Art. 5 Abs. 4 des Fakultativprotokolls.
- 9 Eine wichtige Entscheidung aus dem Jahre 1993 betraf z.B. das von Geschäftsleuten englischer Zunge in Québec geltend gemachte Recht, Werbung sowohl auf französisch als auch auf englisch zu betreiben, und nicht nur, wie unter dem damals anwendbaren Gesetz, auf französisch. Der Ausschuß stellte eine Verletzung von Art. 19 fest, und die Regierung von Québec liberalisierte das Gesetz im Herbst 1993.
- 10 So z.B. die höchsten Gerichte der Niederlande oder Kanadas, oder – in einem bemerkenswerten Urteil v. 2.11.1993 – der Rechtsausschuß des britischen Kronrats (Judicial Committee of the Privy Council) in London.
- 11 Art. 6 des Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte, Art. 2 der Europäischen Menschenrechtskonvention.
- 12 Siehe die Entscheidung im Fall No.182/1984 (Zwaan – de Vries gegen Niederlande), angenommen am 9.4.1987, sowie die Entscheidungen in den Fällen No.180/1984 (Danning gegen Niederlande) und 172/1984 (Broeks gegen Niederlande), angenommen am selben Tag.
- 13 Unter Bezugnahme auf Art. 2 der Verfassung der Französischen Republik, der Frankreich u.a. als eine »unteilbare« Republik definiert, erklärte die französische Regierung den Art. 27 des CCPR als auf sein Hoheitsgebiet nicht anwendbar. Die Bundesrepublik Deutschland nahm hierzu in einer dem Generalsekretär der Vereinten Nationen am 23.4.1982 zugegangenen Erklärung dahin gehend Stellung, daß die französische Deklaration offensichtlich bedeute, die im Art. 27 geschützten individuellen Rechte (der Angehörigen von ethnischen, religiösen oder sprachlichen Minderheiten) seien bereits durch die französische Verfassung garantiert. Die Bundesregierung hob in diesem Zusammenhang ausdrücklich »die große Bedeutung, die den vom Artikel 27 garantierten Rechten zukommt« hervor. Text der beiden Erklärungen in: UN Publ. E.87.XIV.2 (Status of International Instruments), S. 35 und 88.
- 14 Der deutsche Text würde etwa folgendermaßen lauten: »Die Vertragsstaaten verpflichten sich, den Entscheidungen des Ausschusses Folge zu leisten.«
- 15 UN Doc. A/CONF.157/23 v. 12.7.1993. Siehe zur Wiener Konferenz VN 4/1993 S. 146 ff.