

Die UN-Menschenrechtsausschüsse

Arbeitsweisen und Rechtsprechung auf dem Prüfstand

Stefanie Lux



Stefanie Lux, geb. 1981, hat in Genf Völkerrecht und Menschenrechte studiert. Sie hat in verschiedenen Entwicklungsorganisationen in Projekten zur Umsetzung von Menschenrechten gearbeitet, unter anderem in Haiti, Kambodscha und Tschad. Seit dem Jahr 2004 berichtet sie für VEREINTE NATIONEN über den Frauen- und den Kinderrechtsausschuss.

Als ein wichtiges Ergebnis des Reformprozesses erhalten die UN-Menschenrechtsvertragsorgane endlich die dringend benötigte zusätzliche Sitzungszeit. Für die weitere Stärkung ihres Systems sollten die Ausschüsse jedoch auch auf Kritik an ihrer inhaltlichen Arbeit reagieren. Ihre Empfehlungen sollten gut begründet, präzise formuliert und besser geprüft sein. Dann steigen die Chancen, dass sie von den Staaten umgesetzt werden.

Einleitung

Fast 50 Jahre ist es her, dass im Jahr 1965 mit dem Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung (CERD) das erste Menschenrechtsabkommen der Vereinten Nationen von der Generalversammlung verabschiedet wurde. Inzwischen gibt es neun internationale Übereinkommen zum Schutz der Menschenrechte, deren Umsetzung von zehn Ausschüssen überwacht wird (siehe Tabelle, S. 210). Dabei werden nicht alle Instrumente von den Staaten gleichermaßen geschätzt: Zählt das Übereinkommen über die Rechte des Kindes (CRC) 194 Vertragsstaaten, so sind dem Übereinkommen über die Rechte von Wanderarbeitnehmern und ihrer Familien (CMW) auch 24 Jahre nach Verabschiedung erst 47 Staaten beigetreten.

Mandat der Ausschüsse

Im Gegensatz zu den Instrumenten des regionalen Menschenrechtsschutzes verfügen die UN-Menschenrechtsübereinkommen über keinen eigenen Gerichtshof. Stattdessen sieht jedes der Übereinkommen einen Ausschuss vor, der prüft, ob und wie die Vertragsstaaten den Verpflichtungen aus dem Vertrag nachkommen. Diese Gremien bestehen aus zehn bis 25 unabhängigen Sachverständigen und haben mehrere Aufgaben. Bei allen Übereinkommen prüfen sie regelmäßig, alle vier oder fünf Jahre, die Staatenberichte über die Umsetzung der jeweiligen Verpflichtungen und leisten durch Allgemeine Bemerkungen wichtige Beiträge zur Auslegung und Konkretisierung der Verpflichtungen unter ihren Übereinkommen. Sieben Verträge sehen zudem vor, dass Beschwerden von Staaten über andere Staaten untersucht werden können. Von dieser Möglichkeit hat jedoch bisher in der Praxis noch kein Staat Gebrauch gemacht. Sechs Ausschüsse haben die Befugnis, im betroffenen Vertragsstaat, Vorwürfen von Vertragsverstößen nachzugehen, jedoch nur sofern die Vertragsparteien dies akzeptieren.

Errungenschaft Individualbeschwerde

Inzwischen verfügen auch alle Instrumente, außer der Wanderarbeitnehmerkonvention, über die Möglichkeit einer Individualbeschwerde. Gerade hier zeigt sich die rasante Entwicklung des UN-Menschenrechtsschutzes. Jahrzehntlang war die Möglichkeit von Einzelnen, vor den Ausschüssen eine Verletzung ihrer Rechte geltend zu machen, im Wesentlichen auf den Bereich der bürgerlichen und politischen Rechte beschränkt. Hauptsächlich der Menschenrechtsausschuss (HRC), welcher die Umsetzung des Paktes über bürgerliche und politische Rechte (Zivilpakt) prüft, hatte eine große Zahl an Individualbeschwerden entgegengenommen und dabei eine umfassende Rechtsprechung entwickelt. Das zugrundeliegende Fakultativprotokoll haben bislang 115 Staaten ratifiziert. Weit weniger Staaten haben entsprechenden Bestimmungen von Anti-Folter-Konvention (CAT) und CERD zugestimmt. Die Bestimmungen des Internationalen Paktes über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (Sozialpakt), des Übereinkommens zur Beseitigung jeder Form der Diskriminierung der Frau (Frauenrechtskonvention) und des CRC hingegen wurden lange Zeit eher als programmatische Absichtserklärungen verstanden, denn als einklagbare Rechte. In den vergangenen zehn Jahren sind jedoch auch für diese Instrumente Fakultativprotokolle in Kraft getreten, die eine Individualbeschwerde ermöglichen. Im selben Zeitraum traten auch die Übereinkommen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen (CRPD) und zum Schutz aller Personen vor dem Verschwindenlassen (CED) in Kraft – mit ihnen Protokolle oder Artikel, die Individualbeschwerden ermöglichen.

Opfer des Erfolgs: Hoher Bearbeitungsrückstand

Dieser erstaunliche Erfolg des UN-Menschenrechtsschutzes brachte verschiedene Schwierigkeiten mit sich: Das meistdiskutierte Problem ist sicherlich die hohe Arbeitslast der Ausschüsse (Vertragsorgane) bei unzureichenden Ressourcen. Je nach Vertrag steht den Ausschüssen nur sehr begrenzt Tagungszeit zur Verfügung. Zudem werden sie zwar durch das Amt des Hohen Kommissars für Menschenrechte (OHCHR) unterstützt, aber auch dafür sind die Mittel begrenzt. Bei vielen Ausschüssen ist es dadurch zu einem beträchtlichen Rückstand bei der Prüfung von Berichten und Individualbeschwerden gekommen.

Im September 2013 waren 315 Berichte und 614 Beschwerden anhängig.¹ Nicht in dieser Zahl enthalten sind 151 überfällige Berichte, die schon seit zehn oder mehr Jahren vorgelegt werden sollten.² Die Vertragsstaaten wiederum sehen sich wachsenden Berichtspflichten unter verschiedenen Verträgen gegenüber, mit jeweils verschiedenen Richtlinien zur Berichterstattung und oft Dopplungen oder Überschneidungen bei den Verpflichtungen, die von den Ausschüssen zum Teil widersprüchlich ausgelegt werden.

Die Missstände sind schon lange bekannt. Schon im Jahr 2006 hatte die damalige Hohe Kommissarin für Menschenrechte Louise Arbour verschiedene Lösungen geprüft und schließlich ein »einheitliches ständiges Vertragsorgan« für alle Verträge vorgeschlagen.³ Diese Idee fand jedoch weder bei den Staaten noch bei den Ausschüssen Anklang. Letztere fürchteten, dass die spezifischen Schutzbestimmungen unter ihren jeweiligen Verträgen von einem gemeinsamen Ausschuss nicht ausreichend berücksichtigt werden würden. 2009 stieß Nachfolgerin Navi Pillay einen neuen, alle Interessengruppen einbeziehenden Reformprozess (Dublin-Prozess) an, der im Jahr 2012 im Bericht der Hohen Kommissarin seinen Abschluss fand.⁴ Mit Bezug auf den Bericht sowie auch als Ergebnis zwischenstaatlicher Beratungen verabschiedete die Generalversammlung am 9. April 2014 Resolution 68/268 zur Stärkung und Verbesserung der wirksamen Arbeitsweise des Systems der Menschenrechtsvertragsorgane.

Reformen

In diese Resolution erkennt die Generalversammlung an, dass jedes Vertragsorgan eine wichtige, wertvolle und einzigartige Rolle im Menschenrechtsschutz spielt, und dass die derzeitige Zuweisung von Mitteln dem System der Vertragsorgane kein nachhaltiges und effektives Arbeiten ermöglicht.

Die Resolution beschließt unter anderem Folgendes:

- Die Generalversammlung weist die Tagungszeit neu zu. Künftig wird diese nicht mehr pauschal, sondern nach Arbeitsaufwand zugestanden.⁵ Alle zwei Jahre soll die Bemessung angepasst werden. Der Generalsekretär ist angehalten, benötigte Finanzmittel und Personal dafür bereitzustellen.
- Den Staaten sowie Vertragsorganen wird die Anwendung eines vereinfachten Berichterstattungsverfahrens empfohlen, in welchem Staaten statt umfassenden Berichten eine Liste von Fragen des jeweiligen Ausschusses beantworten.
- Den Vertragsorganen wird nahegelegt, für die Berichtsprüfung und die Dialoge mit Staaten eine besser abgestimmte, einheitlichere Methodik zu erarbeiten.
- Damit die Staaten ihre Berichtspflichten besser erfüllen können, soll das OHCHR beratende Diens-

te, technische Hilfe und Kapazitätsaufbau bereitstellen.

- Um den Berichtsrückstand abzubauen, sollen die Staaten die unter dem jeweiligen Vertrag ausstehenden Berichte in einem einzigen kombinierten Bericht einreichen, der den gesamten Zeitraum abdeckt.
- Vertragsorgane und OHCHR werden aufgefordert, den Berichtsprozess besser zu koordinieren und einen klaren, geregelten Zeitplan für die Berichterstattung durch die Vertragsstaaten zu erarbeiten.
- Öffentliche Sitzungen sollen nach Möglichkeit im Internet übertragen werden. Die Beteiligung von nicht-anwesenden Delegationsmitgliedern soll per Videokonferenz ermöglicht werden.
- Staaten sollten bei der Wahl der Sachverständigen folgende Kriterien beachten: geografisch und geschlechtsspezifisch ausgewogene Verteilung, Vertretung der verschiedenen Kulturkreise und Rechtssysteme sowie die Beteiligung von Sachverständigen mit Behinderungen.
- Die Vertragsorgane sollen ihre Bemühungen für mehr Effizienz, Transparenz, Wirksamkeit und Harmonisierung ihrer Arbeitsmethoden weiter verstärken.

Um die durch längere Tagungszeit und Kapazitätsaufbau entstehenden Kosten auszugleichen, enthält die Resolution einige Maßnahmen zur Kostensenkung.⁶ Weitergehende Maßnahmen, die eine An-

¹ UN Doc. A/68/606 v. 19.11.2013, Abs. 8.

² Übersicht siehe: http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/TreatyBodyExternal/LateReporting.aspx

³ Konzeptpapier zum Vorschlag der Hohen Kommissarin zur Schaffung eines einheitlichen ständigen Vertragsorgans, UN-Dok. HRI/MC/2006/2 v. 22.3.2006.

⁴ Wolfgang Heinz/Caroline Maillard, Stärkung oder Reform, Vereinte Nationen, 4/2013, S. 167–171. Bericht: Strengthening the United Nations Human Rights Treaty Body System, OHCHR, Genf, Juni 2012.

⁵ Auf Grundlage der Zahl der beim jeweiligen Ausschuss in den Jahren 2009 und 2012 jährlich eingegangenen Berichte wird die Zeit neu bemessen. Für die Prüfung von zweieinhalb Berichten wird eine Woche zugestanden. Wenn unter Fakultativprotokollen zusätzliche Berichte anfallen, müssten von diesen fünf pro Woche begutachtet werden. Zusätzlich gibt es für andere Mandatsaufgaben pauschal zwei Wochen Tagungszeit, sowie für jede Individualbeschwerde 1,3 Stunden.

⁶ So sollen Kurzprotokolle der Treffen mit den Staaten nicht mehr in alle sechs Amtssprachen übersetzt werden. Auch bei Treffen der Ausschüsse untereinander wird nicht mehr in alle Sprachen übersetzt, zudem wird eine Obergrenze der Zeichenzahl sowohl bei Staatenberichten als auch bei Dokumenten der Vertragsorgane eingeführt. Dokumente, Übersetzungen und Dolmetschen machen bisher rund 65 Prozent der Kosten des Systems aus. Siehe Christen Broecker/Michael O'Flaherty, The Outcome of the General Assembly's Treaty Body Strengthening Process: An Important Milestone on a Longer Journey, Juni 2014, S. 1.

derung der Verträge notwendig gemacht hätten, wurden vermieden. Die von der Hohen Kommissarin für Menschenrechte Pillay vorgeschlagenen Maßnahmen zur besseren Durchsetzung der Berichtspflicht der Staaten, wie zum Beispiel die Einführung eines umfassenden Berichtskalenders, wurden nicht beschlossen.

Resolution 68/268 beschäftigt sich hauptsächlich mit einer effizienteren Arbeitsweise der Ausschüsse. Zu Beginn der zwischenstaatlichen Beratungen hatten einige Staaten jedoch auch grundlegendere Punkte angesprochen: Die Vertragsorgane würden ihr Mandat überschreiten und politische Kritik üben,

übermäßig und ungeprüft Informationen von nicht-staatliche Organisationen (NGOs) übernehmen und in ihren Allgemeinen Bemerkungen den Umfang der Rechte und Pflichten in den Übereinkommen ausweiten.⁷ Man könnte diese Kritik leicht als die allgemein bekannte Abneigung einiger der üblichen Verdächtigen gegenüber einer wirksamen Überwachung abtun. Betrachtet man jedoch die inhaltliche Arbeit der Ausschüsse näher, insbesondere im Hinblick auf ihre Hauptaufgaben – Berichtsverfahren, Individualbeschwerden, Auslegung durch Allgemeine Bemerkungen –, sind einige Kritikpunkte nachvollziehbar.

Die UN-Menschenrechtskonventionen und ihre Ausschüsse

(Stand: Oktober 2014)

Konventionen	Verabschiedung	In Kraft	Ausschüsse (Vertragsorgane)	Abkürzung
Internationaler Pakt über bürgerliche und politische Rechte (Zivilpakt)	1966	1976	Menschenrechtsausschuss	
<i>International Covenant on Civil and Political Rights (ICCPR)</i>			<i>Human Rights Committee</i>	HRC
Internationaler Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (Sozialpakt)	1966	1976	Ausschuss für wirtschaftliche, soziale und politische Rechte	
<i>International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights (ICESCR)</i>			<i>Committee on Economic, Social and Cultural Rights</i>	CESCR
Internationales Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von rassistischer Diskriminierung (Anti-Rassismus-Konvention)	1965	1969	Ausschuss für die Beseitigung der Rassendiskriminierung	
<i>International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination (ICERD)</i>			<i>Committee on the Elimination of Racial Discrimination</i>	CERD
Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau (Frauenrechtskonvention)	1979	1981	Frauenrechtsausschuss	
<i>Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women</i>			<i>Committee on the Elimination of Discrimination against Women</i>	CEDAW
Übereinkommen gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe (Anti-Folter-Konvention)	1984	1987	Ausschuss gegen Folter	
<i>Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment</i>			<i>Committee against Torture</i>	CAT
Fakultativprotokoll zum Übereinkommen gegen Folter	2002	2006	Unterausschuss zur Verhütung von Folter	
<i>Optional Protocol to the Convention against Torture</i>			<i>Subcommittee on Prevention of Torture</i>	SPT
Übereinkommen über die Rechte des Kindes	1989	1990	Kinderrechtskonvention	
<i>Convention on the Rights of the Child</i>			<i>Committee on the Rights of the Child</i>	CRC
Internationales Übereinkommen zum Schutz der Rechte aller Wanderarbeitnehmer und ihrer Familienangehörigen	1990	2003	Ausschuss für Wanderarbeitnehmer	
<i>International Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families</i>			<i>Committee on Migrant Workers</i>	CMW
Übereinkommen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen	2006	2008	Ausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen	
<i>Convention on the Rights of Persons with Disabilities</i>			<i>Committee on the Rights of Persons with Disabilities</i>	CRPD
Internationales Übereinkommen zum Schutz aller Personen vor dem Verschwindenlassen	2006	2010	Ausschuss über das Verschwindenlassen	
<i>International Convention for the Protection of All Persons from Enforced Disappearance</i>			<i>Committee on Enforced Disappearances</i>	CED

Probleme der Ausschussarbeit

Abschließende Bemerkungen

Die Berichtsprüfung ist Kernbestandteil der Arbeit der Vertragsorgane. In der Anfangszeit war der Dialog mit den Staaten zu den Berichten oft nicht öffentlich. Im Bericht an die Generalversammlung wurden lediglich allgemein gehaltene Empfehlungen an die Vertragsstaaten erwähnt.⁸ Alle Ausschüsse haben dieses System über die Jahre ausgebaut. Neben Staatenberichten werden nun von allen Ausschüssen auch sogenannte Schattenberichte von NGOs sowie Informationen von nationalen Menschenrechtsinstitutionen (NHRIs) und UN-Einrichtungen berücksichtigt. Alle Vertragsorgane veröffentlichen inzwischen im Anschluss an die Berichtsprüfung und den Dialog mit dem Staat sogenannte Abschließende Bemerkungen. Diese enthalten Lob, Kritik und Empfehlungen. Rechtlich bindend sind diese Bemerkungen nicht, jedoch stellen sie die Einschätzung des Vertragsorgans dar und sind damit eine maßgebliche Interpretation der Verpflichtungen. Die Staaten sind im Rahmen ihrer allgemeinen völkerrechtlichen Verpflichtung, Vertragspflichten in Treu und Glauben zu erfüllen, gehalten, die Auslegung der Ausschüsse zu berücksichtigen. Wichtig ist aber nicht in erster Linie die rechtliche Wirkung: Insbesondere bei Staaten, die keiner Menschenrechtsgerichtsbarkeit unterworfen sind und auch nicht dem Individualbeschwerdeverfahren zugestimmt haben, bieten die Bemerkungen eine wichtige und manchmal die einzige Möglichkeit, auf Verstöße öffentlich hinzuweisen und damit Druck auf die Regierung auszuüben. NGOs, Opposition und Presse nutzen sie dementsprechend, um ihre Forderung nach bestimmten Maßnahmen zu untermauern.

Mangelnde Präzision

Im besten Fall zeigen die Bemerkungen klar, wo der Staat seinen menschenrechtlichen Verpflichtungen nicht nachkommt und was getan werden muss, um diesen zu entsprechen. Leider fehlt es den Bemerkungen oft an Präzision. Auch ist teilweise nicht klar, wann der Staat wirklich seine Verpflichtungen verletzt und wann der Ausschuss nur eine Politik- oder Praxisempfehlung abgibt.⁹ Durch die oft gleiche Wortwahl (»besorgt«, »empfiehlt«, »hohe Zahl an«) und die für alle Staaten gleichen Themenbereiche und gleiche Reihenfolge bei manchen Ausschüssen kann ein schablonenhafter Eindruck entstehen. Aus den Formulierungen wird nicht immer ersichtlich, ob oder wie gravierend Rechte verletzt werden.

Fragwürdige Empfehlungen

Gerade weil die Staaten nicht rechtlich verpflichtet sind, den Aufforderungen des Ausschusses Folge zu leisten, sollten Empfehlungen präzise und gut begründet sein. Auf keinen Fall sollte der Ausschuss

seine Autorität durch schwer nachvollziehbare Forderungen angreifbar machen. Liest man beispielsweise die Abschließenden Bemerkungen des Kinderrechtsausschusses zum letzten deutschen Bericht, so sind neben vielen nachvollziehbaren Punkten auch Empfehlungen enthalten, bei denen unklar ist, warum sie der Ausschuss als Priorität ansieht.

Unter anderem äußert der CRC seine Besorgnis, dass Deutschlands »Bemühungen um eine Verbesserung des Anteils des ausschließlichen Stillens während der ersten sechs Lebensmonate nicht ausreichend sein könnten«. Dies könne zu Bindungsstörungen führen.¹⁰ Das »International Baby Food Action Network« (IBFAN) hatte den Ausschuss darauf hingewiesen, dass in Deutschland verstärkten Bemühungen für das Stillen notwendig seien. Den Bericht hat für IBFAN das Deutsche Ausbildungsinstitut für Stillbegleitung vorgelegt, das vor allem kostenpflichtige Kurse zur Stillbegleitung anbietet.¹¹ Im Schattenbericht der »National Coalition für die Umsetzung der UN-Kinderrechtskonvention in Deutschland« kommt das Thema nicht vor. Auch dass der Ausschuss sich ausgerechnet »über die negativen Auswirkungen von Kohleemissionen auf die Kindergesundheit« sorgt, da Deutschland »eines der europäischen Länder ist, in denen Kohle bei der Energieerzeugung eine große Rolle spielt«, erstaunt. Die Bemerkung ist vielleicht nicht falsch, es verwundert jedoch, dass andere Staaten mit Kohlekraftwerken und weniger strengen Standards bisher noch nicht auf das Emissionsproblem hingewiesen wurden.

Eingeschränkte Wirksamkeit

Forderungen, die als ungerechtfertigt angesehen werden, werden ignoriert, nicht nur von der Regierung, sondern auch von der Opposition. In einer Kleinen Anfrage an die Regierung forderten mehrere Abgeordnete die Regierung auf, zu den einzelnen Anmerkungen des Kinderrechtsausschusses Stellung zu nehmen. Zu 29 Empfehlungen wurden dabei Fra-

Auf keinen Fall sollte der Ausschuss seine Autorität durch schwer nachvollziehbare Forderungen angreifbar machen.

Forderungen, die als ungerechtfertigt angesehen werden, werden ignoriert, nicht nur von der Regierung, sondern auch von der Opposition.

⁷ Views of the Chinese Government Regarding the Human Rights Treaty Body Strengthening Process, UN Doc. HRC/NONE/2011/184; Letter dated 21 September 2012 from the Permanent Representative of the Russian Federation to the United Nations addressed to the Secretary-General, UN Doc. A/67/390 v. 25.9.2012, www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRTD/Pages/StatesPartiesSubmissions.aspx

⁸ Walter Kälin, Examination of State Reports, in: Helen Keller/Geir Ulfstein (Eds.), UN Human Rights Treaty Bodies: Law and Legitimacy, Cambridge 2012, S. 16–72, hier S. 36.

⁹ Vgl. Kälin, in: Keller/Ulfstein, a.a.O. (Anm. 8), S. 72.

¹⁰ UN Doc. CRC/C/DEU/CO/3-4 v. 25.2.2014, Abs. 62.

¹¹ IBFAN, Report on the Situation of Infant and Young Child Feeding in Germany, vorgelegt von DAIS Deutsches Ausbildungsinstitut für Stillbegleitung, November 2013.

gen gestellt, das Stillen wurde nicht erwähnt. Auf die Frage zu den Kohleemissionen erwiderte die Regierung, dass aus ihrer Sicht für Deutschland keine Konsequenzen zu ziehen sind. Besorgniserregender seien die Emissionen aus dem lokalen Verkehr und Kleinbefeuerungsanlagen.¹²

Die Ausschussmitglieder haben nur wenig Zeit, um den Staatenbericht und alle von NGOs oder UN-Institutionen eingereichten Informationen zum Land durchzuarbeiten.

Drei Jahre zuvor, im Jahr 2011, war schon der Ausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (CESCR) für seine Abschließenden Bemerkungen zum deutschen Bericht kritisiert worden. Unter anderem hatte er auf eine drohende Mangel- und Unterernährung deutscher Kinder verwiesen: Ein Viertel von ihnen würde ohne Frühstück in die Schule gehen und dann auch dort kein Mittagessen bekommen. Die Zahlen kamen wohl aus dem Schattenbericht von ›Attac‹, der sich unter anderem auf die Situation in einer Münchener Hauptschule bezog. Dies hatte zur Folge, dass sich die öffentliche Debatte mehr mit den Fehlern des Ausschusses als mit den Forderungen beschäftigte. Die Bundesregierung lehnte die Kritik als »in weiten Teilen nicht nachvollziehbar und auch nicht durch wissenschaftliche Fakten belegt«¹³ ab. Der Leiter eines Forschungsinstituts forderte: »Wir brauchen eine bessere Qualitätssicherung sowie eine Prüfung der Angaben durch unabhängige Wissenschaftler. Gerade bei dem UN-Bericht, der sich stark auf die Informationen von Nichtregierungsorganisationen stützt, die ja ganz klare eigene Ziele verfolgen, wäre das erforderlich gewesen.«¹⁴

Maßnahmen zur Behebung der Mängel

Diese Mängel betreffen nur einen sehr kleinen Teil der Bemerkungen der Ausschüsse. Sie sind teilweise dem Zeitdruck bei der Berichtsprüfung geschuldet. Die Ausschussmitglieder haben nur wenig Zeit, um den Staatenbericht und alle von NGOs oder UN-Institutionen eingereichten Informationen zum Land durchzuarbeiten und ihre Empfehlungen zu formulieren; eigene Recherchen sind meistens nicht möglich. Dennoch sollten Maßnahmen ergriffen werden, welche Fehler vermeiden helfen. Dazu könnten gehören: kurze Recherchen zu den für die Abschließenden Bemerkungen ausgewählten Kritikpunkten, ausführlichere Befragung der Staaten oder die Entscheidung, NGO-Angaben bevorzugt zu berücksichtigen, wenn sie von mehr als einer NGO bestätigt werden. Die Abschließenden Bemerkungen sind ein wirksames Mittel, um auf Staaten politischen und moralischen Druck auszuüben. Wenn Ungenauigkeiten zur Folge haben, dass Presse und auch Regierung auf Fehler in den Bemerkungen verweisen, statt die Empfehlungen zu diskutieren, ist diese Wirkung eingeschränkt. In Resolution 68/268 legt die Generalversammlung den Vertragsorganen nahe: »kurze, spezifische und konkrete Abschließende Bemerkungen (...) anzunehmen, die den Dialog mit dem jeweiligen Vertragsstaat wiedergeben.«

Die Ausschüsse sollten abweichende oder widersprüchliche Einschätzungen vermeiden.

Individualbeschwerden

Begründung der Entscheidung

Der zweite wichtige Teil des Mandats der Ausschüsse ist die Prüfung von Individualbeschwerden. Schon die in den jeweiligen Protokollen und Verträgen gewählte Sprachregelung macht deutlich, dass diese bei Vertragsaushandlung nicht als rechtlich bindende Empfehlungen gedacht waren. Ausschüsse statt Gerichte, bestehend aus Sachverständigen und nicht aus Richtern, formulieren Empfehlungen (views) und keine Urteile. Ganz so schwarz-weiß wie die Abgrenzung klingt, ist sie aber nicht. Befindet ein Ausschuss, dass ein Vertragsstaat im konkreten Fall gegen seine Verpflichtungen verstoßen hat, so kommt dieser Ansicht eine erhebliche Bedeutung zu. Nach Auffassung des Internationalen Gerichtshofs ist die Auslegung des Ausschusses maßgeblich, da er von den Vertragsstaaten ausdrücklich damit betraut wurde.¹⁵

Man könnte einwenden, dass nicht entscheidend ist, ob eine Äußerung rechtlich bindend ist oder nicht, da es nur eingeschränkt Vollzugsmaßnahmen (law enforcement measures) bei Verstößen gegen internationale Menschenrechtsverträge gibt. Ausschlaggebend ist, dass die Staaten die Empfehlungen befolgen.¹⁶ Man sollte also auch bei den Individualbeschwerden die Wichtigkeit einer überzeugenden und klaren Argumentation in der veröffentlichten ›view‹ nicht unterschätzen. Eine Untersuchung hat ergeben: Nationale Gerichte berufen sich eher auf ›views‹, wenn sie diese als gut begründet ansehen.¹⁷ Das Nachverfolgen der Begründung fällt bei Entscheidungen zu Individualbeschwerden oft schwerer als beispielsweise bei Urteilen des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte (EGMR). Dieser wählt eine klare Struktur: Darlegen des Sachverhalts, Darlegen der Rechtslage, Anwendung der Fakten auf die Rechtslage, Urteil. In den Meinungen zu Individualbeschwerden werden meist nur die Fakten erläutert und dann gleich befunden, ob diese in ihrer Gesamtheit einen Verstoß bedeuten.¹⁸

Hinzu kommt ein weiterer Aspekt: Behandelt über viele Jahre nur drei Ausschüsse Individualbeschwerden, sind es inzwischen acht. Die Ausschüsse sollten daher bei Entscheidungen, die Rechte betreffen, welche in mehreren Verträgen aufgeführt sind, abweichende oder widersprüchliche Einschätzungen vermeiden.

Der Fall Sarrazin

Im Fall ›Türkischer Bund in Berlin-Brandenburg e.V. (TBB) gegen Deutschland‹ befand der CERD beispielsweise, Deutschland habe mit der Einstellung des Strafverfahrens gegen Thilo Sarrazin (aufgrund seiner als rassistisch eingestuften Äußerungen im Interview mit ›Lettre International‹), die Anti-Rassismus-Konvention verletzt. Leider verzichtete der Ausschuss auf eine ausführliche Darlegung seiner Be-

gründung. Er stellte hauptsächlich die Fakten dar, wobei es zudem den Anschein hatte, Sarrazins Äußerungen seien zum Teil nicht ganz korrekt übersetzt worden. Christian Tomuschat, ehemaliges Mitglied des Menschenrechtsausschusses, befand: »Es fällt (...) schwer, sich auf eine nähere Auseinandersetzung mit der Entscheidung einzulassen, weil der Ausschuss es versäumt hat, ein Stück handwerklicher juristischer Arbeit zu leisten (...). Der Ausschuss ist dem Irrtum erlegen, die platte Wiedergabe einiger Auszüge aus dem beanstandeten Interview spreche für sich selbst und bedürfe keiner Kommentierung.«¹⁹ Neben der kurzen Begründung der Entscheidung spielt auch die erwähnte Inkohärenz eine Rolle. So sind Vertragsstaaten unter dem Zivilpakt, wie auch ein Mitglied des CERD in seiner abweichenden Meinung betonte²⁰, nach Auslegung des Menschenrechtsausschusses auch verpflichtet, sicherzustellen, dass Einschränkungen der freien Meinungsäußerung notwendig und verhältnismäßig sind.

Die zuständige Berliner Generalstaatsanwaltschaft hat entschieden, trotz der Feststellung einer Verletzung durch den CERD und der Bitte der Regierung um neuerliche Prüfung, es bei der Einstellung des Verfahrens zu belassen.²¹ Es ist nicht auszuschließen, dass bei der Entscheidungsfindung die Einschätzung eines namhaften Menschenrechts- und Völkerrechtsexperten wie Tomuschat eine Rolle gespielt hat. Im Bundesministerium der Justiz zumindest wurde Tomuschats Artikel zur Kenntnis genommen.²²

Bei der Kritik an den Empfehlungen der Ausschüsse wird oft darauf verwiesen, dass viele der Sachverständigen keine Richter sind, ihnen daher das Handwerkszeug fehle. Mit dem höheren Anteil an Völkerrechtsexperten im Menschenrechtsausschuss im Vergleich zu anderen Ausschüssen wird dann teilweise begründet, warum die »views« des Menschenrechtsausschusses oft überzeugender formuliert sind.²³ Drei Verträge, Zivilpakt, Anti-Folter-Konvention und Übereinkommen zum Schutz vor dem Verschwindenlassen, verlangen explizit hervorragende Kenntnisse im Bereich der Menschenrechte, alle anderen beschränken sich auf Kenntnisse im vom Übereinkommen abgedeckten Bereich. In Resolution 68/268 fordert die Generalversammlung die Vertragsstaaten auf, bei der Wahl der Mitglieder für alle Ausschüsse auf Fachkenntnis im Menschenrechtsbereich zu achten.

Dies könnte ein Faktor sein, ist aber sicherlich nicht die ganze Wahrheit. Schließlich sind in allen Ausschüssen ausreichend Juristen vertreten, um notfalls auf wenig schlüssige Argumentationen hinzuweisen. Auch das OHCHR könnte Unterstützung leisten. Natürlich haben die Empfehlungen, die – neben anderen Aufgaben – in nur neun Wochen Tagungszeit pro Jahr geprüft und verabschiedet werden, nicht dieselbe Tiefe wie Urteile eines ständigen Gerichtshofs mit zahlreichen Mitarbeitern. Alle zehn

Ausschüsse zusammen wurden Ende 2013 von 60 Vollzeitkräften unterstützt. Zudem leisten einige Vertragsorgane Pionierarbeit. Frauenrechts- und Anti-Rassismus-Ausschüsse bewerten Verstöße gegen Bestimmungen, die in vielen Rechtssystemen von Gerichten noch gar nicht oder nicht lange verhandelt werden. In Deutschland trat zum Beispiel das Allgemeine Gleichbehandlungsgesetz erst im Jahr 2006 in Kraft.

Allgemeine Bemerkungen

Zuletzt sei noch auf die Allgemeinen Bemerkungen beziehungsweise Allgemeine Empfehlungen hingewiesen. Alle Ausschüsse verabschieden diese Kommentare, um die Verpflichtungen unter ihren jeweiligen Übereinkommen zu konkretisieren. Bis in die neunziger Jahre hinein beschränkten sich viele Ausschüsse auf Kommentare zu Verfahrensfragen (etwa die Berichtspflichten). Inzwischen werden hauptsächlich

In allen Ausschüssen sind ausreichend Juristen vertreten, um notfalls auf wenig schlüssige Argumentationen hinzuweisen.

12 Deutscher Bundestag, Drucksache 18/1030, 3.4.2014, Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Franziska Brantner und weiterer Abgeordneter und der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen – Drucksache 18/855.

13 Björn Hengst/Maria Marquart, Bericht zur sozialen Lage: Wie Deutschland zum Buhmann der Uno wurde, Spiegel Online, 7.7.2011.

14 Flora Wisdorff, DIW geißelt UN-Kritik an deutschem Sozialsystem, Die Welt, 9.7.2011.

15 International Court of Justice, Case Concerning Ahmadou Sadio Diallo Republic of Guinea v. Democratic Republic of the Congo, Judgment, 30.11.2010, Abs. 66.

16 Vgl. Monica Hakimi, Law and the Universal Human Rights Treaties. Paper presented at The Role of Opinio Juris in Customary International Law Conference, Duke Law School Center for International and Comparative Law, Summer Institute in Geneva, Juli 2013.

17 Vgl. Rosanne van Alebeek/André Nollkaemper, The Legal Status of Decisions by Human Rights Treaty Bodies in National Law, in: Keller/Ulfstein, a.a.O. (Anm. 8), S. 356–413, hier S. 402.

18 Birgit Schlütter, Aspects of Human Rights Interpretation by the UN Treaty Bodies, in: Keller/Ulfstein, a.a.O. (Anm. 8), S. 261–329, hier S. 273.

19 Christian Tomuschat, Der »Fall Sarrazin« vor dem UN-Rassendiskriminierungsausschuss, Europäische Grundrechte-Zeitschrift, 40. Jg., 10–12/2013, S. 262–265.

20 Committee on the Elimination of Racial Discrimination, Communication No. 48/2010, Individual Opinion of Committee Member Carlos Manuel Vazquez (dissenting), 4.4.2013.

21 Andrea Dernbach, Kein Verfahren gegen Sarrazin, Der Tagesspiegel, 16.7.2013.

22 Siehe Katja Behr, Die Beschwerde zu den UN-Menschenrechtsausschüssen – Stumpfes Schwert oder politische Waffe?, Beitrag DAV-Forum Menschenrechte, 29.11.2013, <http://anwaltverein.de/downloads/131229DAVStatementendg.pdf>

23 Vgl. Kerstin Mechlem, Treaty Bodies and the Interpretation of Human Rights, Vanderbilt Journal of Transnational Law, 42. Jg., 2009, S. 908 und 917.

Durch sehr weitgehende Auslegung kann manchmal bereits von einer Schaffung neuer Verpflichtungen gesprochen werden.

lich, zum Teil sehr ausführlich, einzelne Bestimmungen oder Themenbereiche in den Verträgen ausgelegt. Bei Völkerrechtlern wird den Allgemeinen Bemerkungen im Hinblick auf die Erörterung konkreter Inhalte von Rechten sowie die Rechtsentwicklung enorme Bedeutung beigemessen. Bei manchen Empfehlungen ist umstritten, inwieweit es sich noch um eine Interpretation der bestehenden Verpflichtungen handelt. Durch sehr weitgehende Auslegung kann manchmal bereits von einer Schaffung neuer Verpflichtungen gesprochen werden. Nach Ansicht einiger Staaten überschreite dies das Mandat der Ausschüsse.²⁴ Die Vertragsorgane finden sich hier in einem Spannungsfeld zwischen ihrem Interesse, das Recht ihres Übereinkommens zeitgemäß weiterzuentwickeln und der Ausübung ihrer unparteiischen, quasi-richterlichen Funktion bei der Auslegung der Verpflichtungen. Gehen sie bei ihrer Auslegung zu weit, laufen sie Gefahr, dass die Staaten nicht mehr kooperieren.

Bei besonders weitreichenden Interpretationen, die beispielsweise auch eine Entwicklung des allgemeinen Völkerrechts bedeuten könnten, protestieren Vertragsstaaten. So wurde beispielsweise die Allgemeine Bemerkung Nr. 24 des Menschenrechtsausschusses von 1994 zur Gültigkeit von Vorbehalten von Frankreich, den USA und Großbritannien ausdrücklich abgelehnt.

Einige Staaten ignorieren die Allgemeinen Bemerkungen in ihrer Berichterstattung, und manche Regierungsbeamte sehen sie eher als akademische Übung von Professoren an, denn als wichtige verbindliche Interpretationshilfe.²⁵ Während sich der Menschenrechtsausschuss in vielen seiner Allgemeinen Bemerkungen auf seine vorhergehende Rechtsprechung bezieht, ist bei anderen Ausschüssen manchmal nicht ganz klar, auf welcher Grundlage sie zu oft recht weitreichenden Auslegungen und Forderungen kommen. Selbst ehemalige Ausschussmitglieder sehen die Allgemeinen Bemerkungen daher nicht immer als die maßgebliche Auslegung an: »Man kann nicht bestreiten, dass Auffassungen und Allgemeine Bemerkungen der Vertragsorgane manchmal zu weit gehen und damit ihre Autorität untergraben. (...) Manche Allgemeine Bemerkungen finde ich schlichtweg falsch oder geradezu kontraproduktiv, zum Beispiel einige meines eigenen Ausschusses für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte, in denen, oft unter dem Einfluss monopolistischer und versierter NGOs, die Verpflichtungen unter dem Pakt so weit ausgedehnt werden, dass man sie kaum wiedererkennt, was die Chancen des Ausschusses, als »Kandidat für die Prüfung von Individualbeschwerden ernstgenommen zu werden, ernsthaft schwächt.«²⁶

Für weitreichende Interpretationen ist es wichtig, dass die Bemerkungen inhaltlich überzeugen und in einem transparenten Prozess erarbeitet werden. Um die Akzeptanz der Staaten nicht zu gefährden, sollten

Bemerkungen nicht auf fertigen Einreichungen von NGOs beruhen.²⁷ Der Entstehungsprozess der Allgemeinen Bemerkungen ist bisher von Ausschuss zu Ausschuss unterschiedlich. Während beim CEDAW und beim CRC Tage der Allgemeinen Diskussion mit verschiedenen Interessengruppen vorausgehen, verfasst beim Menschenrechtsausschuss in der Regel ein Mitglied den ersten Entwurf, der erst dann Staaten und anderen Akteuren für Kommentare vorgelegt wird. Wer dem Mitglied wann Vorschläge und Kommentare unterbreitet, ist nicht immer klar geregelt.²⁸ Resolution 68/268 legt den Ausschüssen in Absatz 14 daher nahe, »für die Erarbeitung Allgemeiner Bemerkungen ein abgestimmtes Konsultationsverfahren zu entwickeln, das insbesondere die Konsultation der Vertragsstaaten vorsieht und die Auffassungen anderer Interessenträger (...) berücksichtigt.«

Resümee

Die im Vorangegangenen genannten Beispiele von nicht ausreichend überzeugender Argumentation sind Ausnahmen. Im Regelfall leisten die Ausschüsse hervorragende Arbeit, die weltweit von Wissenschaftlern, Regierungen, NGOs und NHRIs genutzt wird. Viele der angesprochenen Probleme werden vermutlich allein durch die Erhöhung der Tagungszeit gelöst werden können. Die Vertragsorgane sollten jedoch die kritische inhaltliche Betrachtung ihrer Dokumente durch Völkerrechtler, Regierungen oder die Presse, durchaus auch zum Anlass nehmen, weitere Maßnahmen zu ergreifen. Sie sollten sicherstellen, dass ihre Empfehlungen nicht durch fehlende Belege oder Ungenauigkeiten an Autorität verlieren. Die Vertragsstaaten hingegen sollten pünktlich und umfassend berichten, zu Individualbeschwerden getroffene Entscheidungen schnell umsetzen, ohne dass dafür ein ständiges zeitintensives Nachhaken durch die Ausschüsse notwendig ist. Nicht zuletzt sollten sie ausreichend Mittel für die Unterstützung der überaus wichtigen Arbeit der Ausschüsse bereitstellen.

Für weitreichende Interpretationen ist es wichtig, dass die Bemerkungen inhaltlich überzeugen und in einem transparenten Prozess erarbeitet werden.

²⁴ Vgl. Schlütter, a.a.O. (Anm. 18), S. 311, und Gudmundur Alfredsson, Human Rights Commissions and Treaty Bodies in the UN-System, in: Rüdiger Wolfrum/Volker Röben (Eds.), *Developments of International Law in Treaty Making*, Berlin, Heidelberg 2005, S. 559–570, hier S. 560.

²⁵ Alfredsson, a.a.O. (Anm. 24), S. 364.

²⁶ Bruno Simma, *Commissions and Treaty Bodies of the UN System*, Comment, in: Wolfrum/Röben, a.a.O. (Anm. 24), S. 581–586, hier S. 583 (eigene Übersetzung).

²⁷ Helen Keller/Leena Grover, *General Comments of the Human Rights Committee and Their Legitimacy*, in: Keller/Ulfstein, a.a.O. (Anm. 8), S. 116–198, S. 178.

²⁸ Keller/Grover, a.a.O. (Anm. 27), S. 137.