Der Ausschuß für Menschenrechte – Recht und Praxis

CHRISTIAN TOMUSCHAT

Erstmals außerhalb der UN-Dienstorte New York und Genf tagt der nach dem Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte errichtete ›Ausschuß für Menschenrechte‹ in diesem Herbst: zu seiner 14.Tagung tritt er auf Einladung der Bundesregierung vom 19. bis zum 30.Oktober in Bonn zusammen. Anlaß für diese, Menschenrechtsfragen seit langem in besonderem Maße zugewandte Zeitschrift, in diesem Heft insbesondere mit den ersten drei Beiträgen einen Schwerpunkt auf dem Gebiet der Menschenrechte zu setzen. Darüber hinaus bietet schon die Tatsache, daß der Ausschuß nunmehr seit fast fünf Jahren besteht — die erste Tagung wurde im März/April 1977 in New York abgehalten —, Gelegenheit für einen Überblick über seine bisherige Tätigkeit, zumal manche Einzelheiten bisher nicht zur Kenntnis der Öffentlichkeit gelangt sind[1]. Der Pakt zählt mittlerweile 67 Vertragstaaten.

I. Allgemeines

Zusammensetzung

Bekanntlich schreibt Art.28 Abs.2 des Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte (Pakt, IPBPR) vor, daß der Ausschuß aus Staatsangehörigen der Mitgliedstaaten bestehen soll, »die Persönlichkeiten von hohem sittlichen Ansehen und anerkannter Sachkenntnis auf dem Gebiet der Menschenrechte sind, wobei die Zweckmäßigkeit der Beteiligung von Personen mit juristischer Erfahrung zu berücksichtigen ist«. In der Praxis haben die Vertragstaaten bisher als Mitglieder ausschließlich Personen mit rechtlicher Vorbildung gewählt. Durchweg hat der Anteil von Professoren des Völkerrechts und des öffentlichen Rechts überwogen, zu denen hohe Richter und Diplomaten hinzutraten. In der Mehrzahl der Fälle hatten überdies die Mitglieder auf ihrem Berufsweg unterschiedliche Funktionen ausgeübt. In dieser Mischung von Praxiserfahrung und Theoriebezug, von Kenntnis der politischen Wirkungsweise des Systems der Vereinten Nationen einerseits und stärkerer Orientierung auf die prinzipiellen Aspekte des Menschenrechtsschutzes auf internationaler Ebene hat sich die Zusammensetzung des Ausschusses bewährt. Die an sich nicht unproblematische Beteiligung von Diplomaten, die außerhalb der Tätigkeit im Ausschuß ihr Land international vertreten, rechtfertigt sich im wesentlichen aus der Notwendigkeit heraus, den tatsächlichen Handlungsspielraum des Ausschusses richtig einzuschätzen und diesem innerhalb des UN-Systems den ihm gebührenden Platz zu verschaffen.

Weniger positiv fällt die Bilanz im Hinblick auf die Verbindung der Mitgliedschaft im Ausschuß mit einem Ministeramt im Heimatstaat aus[2]. Nach Art.28 Abs.3 IPBPR werden die Mitglieder »in ihrer persönlichen Eigenschaft gewählt und sind in dieser Eigenschaft tätig«. Die damit geforderte Unabhängigkeit läßt sich bei einem Diplomaten in der Weise herstellen, daß er im Hinblick auf die Tätigkeit im Ausschuß von jeder Art von Weisungen freigestellt wird. Ein Minister kann aber nicht ähnlich einfach die Eigenschaft als Repräsentant seines Landes ablegen. Fast notwendig vertritt er die Interessen der Regierung, welcher er angehört. Hinzu kommen die zeitlichen Kollisionen mit den vielfältigen Verpflichtungen des Amtes, welche die regelmäßige Beteiligung an mehrwöchigen Sitzungen jedenfalls aus praktischer Sicht ausschließen. Obwohl man von einer eigentlichen Inkompatibilität nicht wird sprechen können, da der Konferenz der Vertragstaaten mit der Wahlentscheidung (Art.29 IPBPR) ein nicht nachprüfbares Beurteilungsermessen zusteht, läßt sich doch feststellen, daß eine solche Zusammensetzung insgesamt für die Anerkennung und Einschätzung des Ausschusses als unabhängiges Expertengremium abträglich ist.

An eine Vergrößerung des Ausschusses sollte auch angesichts des langsamen Ansteigens der Zahl der Vertragstaaten nicht gedacht werden. Die Begrenzung auf 18 Personen erlaubt es jedem Mitglied, als einzelner einen persönlichen Beitrag zu leisten. Jede Ausweitung würde diese organisationssystematisch günstige Konstellation zerstören und zu einer Parlamentarisierung mit der Bildung von Gruppen führen. Auf diese Weise käme es dann gleichsam zur Institutionalisierung der regional-ideologischen Gegensätze.

Entscheidungsfindung

Nach Art.39 Abs.2b IPBPR faßt der Ausschuß seine Beschlüsse mit einfacher Mehrheit. Eine förmliche Abstimmung hat freilich noch nie stattgefunden. Bereits auf der ersten Tagung im Jahre 1977 haben sich die damaligen Ausschußmitglieder auf den ›consensus‹[3] als Arbeitsmethode festgelegt. In einer Fußnote zu Art. 51 der Verfahrensordnung (VerfO)[4], der die in Art.39 Abs.2b IPBPR niedergelegte Geltung des einfachen Mehrheitsprinzips wiederholt, wird auf eine sorgfältig abgestimmte Formulierung im ersten Jahresbericht hingewiesen, die wie folgt lautet:

»Die Mitglieder des Ausschusses brachten durchgängig ihre Auffassung zum Ausdruck, daß seine Arbeitsmethode normalerweise den Versuch ermöglichen sollte, vor einer Abstimmung Entscheidungen im ›consensus‹ zu treffen, vorausgesetzt, daß der Pakt und die Verfahrensordnung eingehalten werden und daß ein solcher Versuch nicht zu unangemessener Verzögerung der Ausschußarbeit führt.«[5]

Dieser Satz ist weitaus restriktiver gefaßt, als man ihn gelegentlich verstanden hat. Hervorzuheben ist namentlich, daß es sich nicht um einen Beschluß des Ausschusses selbst handelt, sondern um die Wiedergabe individueller Meinungsbekundungen der Mitglieder des Ausschusses, die durch die begleitenden Qualifikationen (»normalerweise den Versuch ermöglichen sollte«) außerordentlich abgeschwächt sind. Der tatsächlichen Wirksamkeit hat dies keinen Abbruch getan.

Von Bernhard Graefrath, dem Mitglied aus der DDR, ist das ›consensus‹-Verfahren als »nützliche Arbeitsmethode« bezeichnet worden[6]. In der Tat hat es bisher die innere Kohäsion des Ausschusses gefördert, einstimmige Entscheidungen begünstigt und auf diese Weise der Arbeit des Ausschusses nachhaltigere Wirkung verliehen. Andererseits darf nicht übersehen werden, welches Hemmungspotential ihm innewohnt. Rigoros angewandt und überdehnt, kommt es einem Vetorecht gleich. Der Ausschuß wird aber, vor allem wenn es um die Intensivierung seiner Kontrolltätigkeit geht, nicht stets das volle Einvernehmen aller seiner Mitglieder erreichen können. Würde er allerdings in

---

Autoren dieser Ausgabe

Dr. Günther Beitzke, geb. 1909, emeritierter Professor für Zivilrecht, ist seit 1955 Mitglied des Sachverständigenausschusses für die Anwendung der Übereinkommen und Empfehlungen bei der ILO in Genf.

Dr. José R. Martínez Cobo, geb. 1920, Botschafter, ehemaliger Erziehungsminister der Republik Ecuador, gehörte bis 1980 der Unterkommission zur Verhütung von Diskriminierung und für Minderheitenschutz an.

Dr. Klaus-Heinrich Standke, geb. 1935, ist Ständiger Vertreter des Generaldirektors der UNESCO beim UNDP in New York; 1974—1980 Direktor für Wissenschaft und Technologie im Sekretariat der Vereinten Nationen.

Dr. Christian Tomuschat, geb. 1936, ist Professor für Öffentliches Recht und Völkerrecht an der Universität Bonn. Mitglied des Ausschusses für Menschenrechte seit dessen Gründung.

stärkerem Maße dazu übergehen, seine Entscheidungen im Wege der Abstimmung gegen dissentierende Minderheiten zu treffen, so wäre sein knapp bemessenes Zeitbudget bald aus dem Gleichgewicht gebracht. Auseinandersetzungen über Verfahrensfragen würden Fortschritte in der Sache kaum noch zulassen.

Gegenwärtig zeichnet sich auch bereits eine gewisse Abkehr vom ›consensus‹-Verfahren ab. In Individualbeschwerde-Verfahren sind bereits mehrfach individuelle Stellungnahmen abgegeben worden, die zwar alle das Ergebnis mittragen, teilweise aber ganz erhebliche Unterschiede zur Mehrheitsmeinung erkennen lassen[7]. Es läßt sich absehen, daß es demnächst auch zu Fallgestaltungen kommen wird, wo der Ausgang des Verfahrens selbst im Streit steht. Es wäre ungewöhnlich, ja merkwürdig und kaum verständlich, wenn in einem Gremium von 18 Personen aus aller Welt mit weithin divergierenden Ansichten stets Einigkeit über alle durch den Pakt aufgeworfenen Fragen herrschen würde.

›Part-time‹ oder ›full-time‹?

Nach der ursprünglichen Konzeption des Ausschusses soll er für seine Mitglieder nur eine Nebentätigkeit darstellen. Der Ausschuß hält aber schon seit dem Jahre 1978 regelmäßig drei Tagungen ab, um seiner Arbeitslast gerecht zu werden, während Art.2 Abs.1 VerfO von zwei ordentlichen Jahrestagungen spricht. In Zukunft wird die Arbeitsbelastung unvermeidlich noch weiter zunehmen, da die Zahl der Vertragstaaten ständig weiter anwächst und insbesondere auch das Fakultativprotokoll (Protokoll,FP), die rechtliche Grundlage der Individualbeschwerde, zunehmende Akzeptanz findet. Es läßt sich noch nicht absehen, in welcher Weise dieses Problem bewältigt werden kann. Bewußt hatte man seinerzeit bei der Abfassung des Paktes zum Modell des Vollzeit-Mitgliedes Distanz bezogen, nicht nur, um die Überwachungstätigkeit des Ausschusses einzugrenzen, sondern auch und in erster Linie, um nicht den Kontakt der Mitglieder mit dem lebendigen Erfahrungshintergrund in ihren jeweiligen Heimatländern abbrechen zu lassen. Aber ein Arbeitspensum von bereits jetzt über zwei Monaten jährlich läßt sich schon kaum mehr als ›Neben‹tätigkeit ansehen; künftige Sitzungsverlängerungen und Zusatztagungen werden den Ausschuß an die Belastungsgrenze heranführen[8].

II. Individualbeschwerde

Statistischer Hintergrund

Das Fakultativprotokoll zum Pakt ist bisher (Stand: 31.August 1981) von 26 Staaten ratifiziert worden. Darunter befinden sich Länder aus allen Weltregionen mit Ausnahme Osteuropas. An der prinzipiell ablehnenden Haltung der sozialistischen Staaten hat sich nichts geändert. Nach wie vor vertreten sie die Auffassung, daß die Gewährleistung der Menschenrechte im innerstaatlichen Raum Sache der jeweiligen nationalen Hoheitsgewalt sei.

Insgesamt sind bisher 101 Individualbeschwerden eingegangen. Eine Aufgliederung nach Ländern ergibt folgende Zahlen: Dänemark (5), Finnland (5), Island (1), Italien (2), Kanada (29), Kolumbien (4), Madagaskar (1), Mauritius (1), Nicaragua (1), Norwegen (3), Schweden (1), Uruguay (44), Zaire (4). Aus den dreizehn anderen Mitgliedsländern des Fakultativprotokolls hat der Ausschuß bisher keine Beschwerden erhalten. Im wesentlichen liegt dieser magere Befund in der Tatsache begründet, daß weder das Protokoll den Rechtsuchenden genügend bekannt ist noch ihre Anwälte verläßlich abzuschätzen vermögen, welche konkreten Ergebnisse von einem Gang vor den Ausschuß erwartet werden können. Gelegentlich müßte auch der einzelne damit rechnen, daß die Einlegung einer Beschwerde mit Repressalien geahndet würde[9]. In dem Maße aber, wie es dem Ausschuß gelingt, für die ihm unterbreiteten Fälle überzeugende Lösungen zu finden, wird seine Attraktivität steigen, was sich in einer vermehrten Inanspruchnahme niederschlagen muß.

Verfahren im allgemeinen

a) Das Verfahren nach dem Protokoll hat in diesem selbst nur eine rudimentäre Regelung gefunden. Art.5 Abs.1 FP beschränkt sich auf die Aussage, der Ausschuß »prüft« die ihm zugegangenen Beschwerden »unter Berücksichtigung aller ihm von der Einzelperson und dem betroffenen Vertragstaat unterbreiteten schriftlichen Angaben«. Gerade an dieser Stelle hat die Entstehungsgeschichte deutliche Spuren hinterlassen. Der Entwurf des Protokolls entstand in der letzten Phase der Beratungen des Dritten Hauptausschusses der Generalversammlung über Nacht[10]. Den Verfassern ging es damals in erster Linie darum, überhaupt das Verfahren der Individualbeschwerde zu retten, anstatt eine möglichst vollständige Regelung aller Fragen anzustreben. Auch die Verfahrensordnung[11] hat dieses Vakuum nur teilweise gefüllt. In Art.94 Abs.1 wird die lapidare Feststellung, daß der Ausschuß die ihm vorliegenden Beschwerden »prüft«, lediglich wiederholt. Präzisiert und konkretisiert werden im wesentlichen diejenigen Regeln, die sich bereits aus dem Protokoll selbst ablesen lassen. Auch im nachhinein erscheint es nicht als Fehler, daß man im Jahre 1977 bei der Abfassung der Verfahrensordnung angesichts des völligen Fehlens praktischer Erfahrungen Selbstbescheidung geübt hat. Sobald aber einmal ein konsolidierter Bestand an Erkenntnissen vorliegt, sollte die Verfahrensordnung ergänzt und weiterentwickelt werden.

b) Immerhin gibt es einige Fixpunkte, an denen sich auch in Zukunft nichts ändern wird.

aa) Von einer ganzen Reihe von Autoren ist es als Anomalie empfunden worden, daß der Ausschuß auch bei der Behandlung von Individualbeschwerden in seiner üblichen Besetzung unter Einschluß derjenigen Mitglieder tagt, deren Heimatländer sich dem Protokoll nicht angeschlossen haben. Es läßt sich nicht leugnen, daß diese Konstellation mißliche Züge hat, zumal wenn das Abseitsstehen wie im Falle der sozialistischen Staaten auf einer prinzipiell ablehnenden Haltung beruht. Andererseits zeigt sich zunehmend, daß der Pakt künftig wohl hauptsächlich im Verfahren der Individualbeschwerde die maßgebende Ausdeutung erfahren wird, die dann auch für die übrigen Kontrollverfahren Geltung besitzt. Der Pakt bildet eine Einheit. Sein sachlicher Inhalt variiert nicht etwa je nachdem, ob ein Mitgliedsland das Protokoll ratifiziert hat oder nicht. Aus diesem Grunde können auch die Entscheidungen in Individualbeschwerdesachen nur aus dem gemeinsamen Bemühen aller Mitglieder hervorgehen. Ein Pakt ›à deux vitesses‹ wäre undenkbar.

bb) Regelmäßig werden die Individualbeschwerden von einer fünfköpfigen Arbeitsgruppe vorberaten, die eine Woche vor der jeweiligen Tagung des Ausschusses selbst zusammentritt. Für die termingerechte Umsetzung der von der Arbeitsgruppe formulierten Entwürfe in Vorlagen in den anderen Arbeitssprachen des Ausschusses wäre es förderlich, wenn die Arbeitsgruppe ihre Sitzung zwei oder drei Wochen früher abhalten würde; finanzielle Engpässe haben bisher ein solches zweckmäßiges Verfahren der Vorbereitung verhindert. Die Zahl fünf erklärt sich im übrigen aus dem Bestreben, auch innerhalb der Arbeitsgruppe in Anlehnung an Art.31 Abs.2 IPBPR eine Vertretung aller Weltregionen sicherzustellen. Der Ausschuß hat sich aber in diesem Punkt von jeder dogmatischen Starrheit freizuhalten vermocht. Arbeitsgruppen haben mehrfach auch in einer geringeren Besetzung getagt.

cc) Seitdem der Ausschuß sich auch mit komplexeren Sachverhalten und diffizileren Rechtsfragen auseinanderzusetzen hat, die für die weitere Auslegung des Paktes präjudiziell wirken, hat er auch individuelle Berichterstatter ernannt. Dieses Verfahren hat sich bewährt. Es setzt allerdings voraus, daß die Ausschußmitglieder auch außerhalb der Tagungszeit Aufgaben des Ausschusses wahrzunehmen bereit und in der Lage sind.

dd) Erwähnt sei schließlich noch, daß mit Art.86 VerfO das Fundament für eine Art einstweiliger Entscheidungsgewalt gelegt worden ist. Der Ausschuß kann danach einem Staat mitteilen, daß zur Vermeidung nicht wieder gutzumachenden Schadens einstweilen die Ergreifung oder Unterlassung bestimmter Maßnahmen erwünscht sei. Es liegt auf der Hand, daß derartige Ersuchen, da das abschließende Verfahrensergebnis auch nur die Qualität einer unverbindlichen Stellungnahme besitzt, ebensowenig verbindlich sein können. Immerhin aber vermag der Ausschuß damit in dringenden Fällen sofort zu handeln. So hat er etwa auf Wunsch naher Angehöriger des behaupteten Opfers einer rechtswidrigen Freiheitsentziehung mehrfach um Auskunft über dessen Aufenthaltsort und Gesundheitszustand ersucht und auf angemessene ärztliche Behandlung gedrängt[12]. Gerade weil solche Anfragen nur dann erforderlich sind, wenn in einem Lande die rechtsstaatlichen Garantien der Art.9 und 14 IPBPR mißachtet werden, ist ihnen nicht in allen Fällen Erfolg beschieden gewesen.

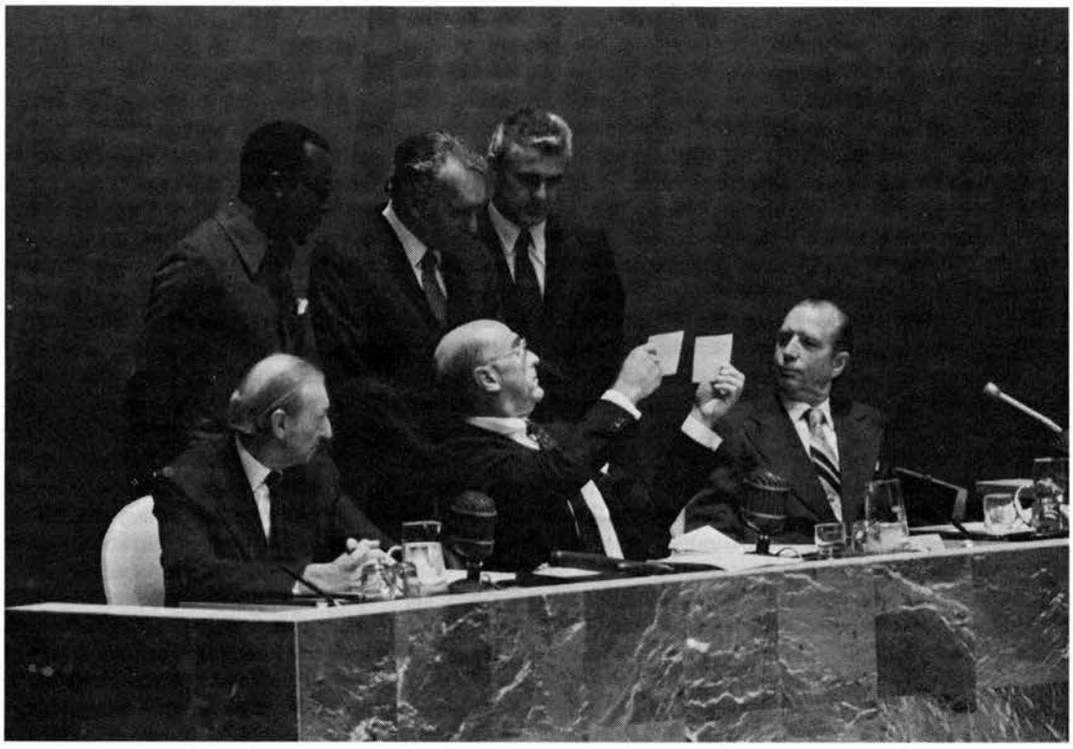
c) In einer Reihe zentraler Punkte bestehen aber nach wie vor wesentliche Unklarheiten.

aa) Vielleicht die nachteiligste Schwäche des Protokolls liegt in dem Fehlen einer klaren Konzeption über den *Beweis*[13]. Nach Art.5 Abs.1 FP sollen »schriftliche Angaben« die Grundlage der Entscheidungsfindung bilden. Gerade wenn aber Vorwürfe erhoben werden, die öffentliche Gewalt habe Freiheitsrechte verletzt, geht es häufig viel weniger um komplizierte rechtliche Auslegungsprobleme als schlicht um Beweisfragen. Behauptung steht gegen Behauptung, so daß sich eine Pattsituation ergibt.

An erster Stelle erhebt sich die Frage, ob der Ausschuß gegebenenfalls auch Zeugen vernehmen und auf andere Beweismethoden wie etwa Sachverständigengutachten oder Augenscheinseinnahmen zurückgreifen darf. Es besteht kein Grund, den Begriff »schriftliche Angaben« einengend auszulegen. So ist es dem Beschwerdeführer unbenommen, seiner Beschwerde ein Sachverständigengutachten wie z. B. ein ärztliches Gesundheitszeugnis beizufügen, das Aufschluß gibt über eine von ihm erlittene Mißhandlung[14]. Auch photographische Aufnahmen lassen sich als Schriftstücke im Sinne des Protokolls anerkennen[15]. Den eigentlichen Test bildet die Vernehmung von Zeugen. Man kann sich die Frage vorlegen, ob der Ausschuß sich nicht jedenfalls mit Zustimmung der betroffenen Regierung ein unmittelbares Bild von den Geschehnissen verschaffen dürfte. In der Tat kann gerade auch der Beschwerdegegner ein erhebliches Interesse daran haben, daß die gegen ihn erhobenen Vorwürfe ausgeräumt werden. Freilich wäre die Folge ein Zerfall der Einheit des Verfahrens. Es wäre im übrigen mehr als nur mißlich, wenn Regierungen je nach dem von ihnen vorausgeschätzten Ergebnis einer Zeugenvernehmung diese zulassen oder ablehnen könnten. Außerdem lassen sich die finanziellen Dimensionen des Problems nicht übersehen. Die Anreise eines Zeugen an den Ort der Ausschußtagungen kostet Geld. Da die Vereinten Nationen über keinerlei Mittel für den Zweck verfügen, müßten die Kosten von dem Beschwerdeführer oder der betroffenen Regierung übernommen werden. Strukturell befände sich die jeweilige Regierung mangels eines internationalen Armenrechts in einer bevorzugten Lage. Im übrigen wären auch, solange der Ausschuß seine Sitzungen regelmäßig in Genf und New York abhält, Beschwerdeführer aus Westeuropa und Nordamerika begünstigt[16].

Es ist an anderer Stelle dargestellt worden, daß der Ausschuß der Unergiebigkeit des Protokolls mit Hilfe weniger elementarer Regeln zu begegnen versucht[17]. Zunächst hat er sich zu der Auffassung bekannt, daß ein Staat durch bloßes Schweigen entgegen der Mitwirkungsverpflichtung aus Art.4 Abs.2 FP den weiteren Gang des Verfahrens nicht zu blockieren vermag und daß in einer solchen Lage jedenfalls die glaubhaften Behauptungen des Beschwerdeführers als zugestanden gelten müssen[18]. Ferner hat er den Satz aufgestellt, daß Bestreiten in allgemeiner und pauschaler Form nicht genügt, sondern daß eine spezifizierte Einlassung notwendig ist[19]; gegebenenfalls müsse der Vertragstaat die gegen ihn erhobenen Vorwürfe untersuchen lassen und dem Ausschuß darüber Bericht erstatten[20]. Nicht gelöst ist damit aber die prinzipielle Schwierigkeit, wie zu entscheiden ist, wenn sich Behauptungen, die von keiner Seite offensichtlich mala fide aufgestellt worden sind, unvereinbar gegenüberstehen.

bb) Auf den ersten Blick scheint die Regel des Art.5 Abs.1 FP auch ein *Erscheinen der Parteien* selbst vor dem Ausschuß auszuschließen. Gewiß verbietet der grundlegende Satz von der Waffengleichheit der Parteien, der im Hinblick auf das Strafverfahren in Art.14 Abs.3 IPBPR in einer Vielzahl von Einzelregeln artikuliert ist, nur Vertreter des betroffenen Landes selbst anzuhören und dem Beschwerdeführer eine solche Gelegenheit zu verweigern. Aber im Hinblick auf die Ausgleichs- und Vermittlungsfunktion läßt sich diese Regel nicht starr anwenden. Mehr



Ein ungewöhnliches Ereignis: Die Wahl des Präsidenten der UN-Generalversammlung mußte in diesem Jahr durch Los entschieden werden. Nachdem der zweite Wahlgang zwischen Ismat Kittani (Irak) und Khwaja Kaiser (Bangladesch) mit Stimmengleichheit geendet hatte, loste der scheidende Präsident Rüdiger von Wechmar (Mitte, flankiert von Generalsekretär Kurt Waldheim und Untergeneralsekretär William Buffum) das Amt zwischen beiden Bewerbern aus, wie es Regel 93 der Geschäftsordnung vorschreibt. Im Hintergrund als Wahlvorsteher Kamanda wa Kamanda (Zaire), Umberto La Rocca (Italien) und Luis Gonzalez Arias (Paraguay).

als eine förmliche Sachentscheidung kann dem Beschwerdeführer ein Kompromißergebnis nützen, das ihm Wiedergutmachung für den erlittenen Schaden gewährt. Kontakte, die mit der zuständigen diplomatischen Vertretung zur Erreichung einer solchen Verhandlungslösung angebahnt werden, schließt das Protokoll nicht aus.

cc) Sowohl für den Beschwerdeführer wie auch für den Mitgliedstaat bleibt der schriftliche *Verfahrensablauf* einigermaßen unbefriedigend. Die Parteien selbst bekommen den Ausschuß nicht zu Gesicht und wissen nicht einmal, in welcher Art und Weise er über ihre Angelegenheiten berät. Häufig vermögen sie nicht zu erkennen, welches die von ihm für wichtig gehaltenen rechtlichen und faktischen Gesichtspunkte sind, es sei denn, in einer Interims-Entscheidung würden bereits während des Verfahrens einige rechtliche Prämissen des Streitstoffes aufgedeckt[21]. Auch dem Ausschuß selbst fehlt es an Anschaulichkeit. Geradezu tröstlich wirkt es, wenn der Beschwerdeführer dem einen oder anderen Ausschußmitglied persönlich bekannt ist oder wird. Zu der fast abstrakten Unwirklichkeit mancher Verfahren trägt bei, daß gelegentlich die Postverbindung wegen Unauffindbarkeit des Beschwerdeführers verlorengeht und nicht mehr hergestellt werden kann. Der Ausschuß sollte sich darum bemühen, in Zukunft mehr als bisher den Kontakt zu den Parteien zu intensivieren und sie — in rechtlich oder tatsächlich problematischen Fällen — ausdrücklich um Stellungnahme zu den entscheidungserheblichen Gesichtspunkten zu bitten. Leider kann es nicht zu einem echten Dialog, zu einem Rechtsgespräch kommen. Insoweit fehlt es an der Voraussetzung der mündlichen Verhandlung, die sonst im Gerichtsverfahren die Gelegenheit zum abschließenden kontradiktorischen Austausch von Argumenten und zur Klärung noch offener Zweifelsfragen gibt.

dd) Zu den reformbedürftigen Punkten gehört schließlich auch das Fehlen einer präzisen Normierung über die *zeitliche Ordnung* des Verfahrens. Der Ausschuß hat sich in der Verfahrensordnung, dem Vorbild der Europäischen Menschenrechtskommission folgend, für eine Zweiteilung in Zulässigkeits- und Begründetheitsprüfung entschieden (Art.87—92 einerseits, Art.93—94 andererseits). Die in Art.4 Abs.2 FP genannte niedergelegte Sechsmonatsfrist für die sachliche Einlassung auf die Beschwerdeschrift rechnet er vom Zeitpunkt der Zulässigkeitsentscheidung an. Nach Art.93 Abs.3 VerfO wird die Beschwerdebeantwortung dem Beschwerdeführer zur Stellungnahme übersandt. Diese Stellungnahme kann bei der betroffenen Regierung wiederum den Wunsch nach Abgabe einer Gegenerwiderung hervorrufen. Die Verfahrensordnung kennt aber eine solche Sacherörterung im Doppeltakt von Beschwerdeschrift und Beantwortung, Erwiderung und Gegenerwiderung nicht, sondern sieht für den Beschwerdegegner lediglich eine einzige Äußerung vor. Einige Ausschußmitglieder befürchteten bei der Diskussion dieser Frage, die Auseinandersetzung könne sich nach Art eines Pingpongspieles endlos fortsetzen. Sie vertraten deswegen die Ansicht, nach Ablauf der Sechsmonatsfrist und gegebenenfalls dem Eingang der Erwiderung des Beschwerdeführers müsse zur Sache entschieden werden. Diese Sicht verkennt die komplexe Natur der überwiegenden Anzahl der Streitfälle. Gerade weil dem Ausschuß gegenwärtig die mündliche Verhandlung versagt ist, bedarf es einer gründlichen, ja erschöpfenden Klärung im schriftlichen Verfahren, die sich im einmaligen Austausch von Behauptung und Einwendung, von Argument und Gegenargument nicht erreichen läßt. Der prozessuale Gleichheitssatz verbietet andererseits eine einseitige Begünstigung des Beschwerdeführers. Der Ausschuß sollte daher von sich aus Klarheit schaffen über die rechtliche Bedeutung weiterer schriftsätzlicher Darlegungen nach der ersten Runde, wie sie das Bild der Praxis prägen. Die Parteien müssen von vornherein wissen, nach welchen Regeln das Verfahren abläuft. Die förmliche Verankerung nicht nur der Erwiderung, sondern auch der Gegenerwiderung in der Verfahrensordnung ist zwar abstrakt betrachtet geeignet, die meist recht erhebliche Verfahrensdauer zu verlängern. Aber in der Mehrzahl der Fälle ist ohnehin nicht an einem vollständigen ›zweiten Durchgang‹ vorbeizukommen. Überdies könnte eine Revision der Verfahrensordnung auch eine konzentrationsfördernde Wirkung haben, da den Parteien alsdann deutlich vor Augen stehen würde, daß der Ausschuß eine Sache in der Regel dann als entscheidungsreif betrachtet, wenn jede Partei zweimal Gelegenheit zur Stellungnahme erhalten hat[22].

Zulässigkeit

Bisher hat der Ausschuß davon Abstand genommen, Zulässigkeitsentscheidungen isoliert zu veröffentlichen. Wesentliche Partien sind zwar stets im Tatbestand der abschließenden Entscheidungen zur Hauptsache enthalten. Dies bedeutet aber, daß alle diejenigen Entscheidungen, auf Grund deren Beschwerden als unzulässig verworfen worden sind, nicht die Öffentlichkeit erreicht haben.

a) Der hervorstechende Zug der Entscheidungspraxis des Ausschusses ist die *Großzügigkeit* bei der Zulassung von Beschwerden zum Stadium der Begründetheitsprüfung. Der Anteil der für zulässig erklärten Beschwerden liegt bei über 50 vH. Gleichwohl verbietet sich ein Vergleich mit der in den Anfangsjahren außerordentlich restriktiven Praxis der Europäischen Menschenrechtskommission. Zum Kreis der Vertragstaaten des Protokolls gehören auch einige Länder, in denen die Rechtsstaatlichkeit schwere Einbußen erlitten hat, so daß es fast in jedem Falle einer näheren Prüfung der vom Beschwerdeführer erhobenen Vorwürfe bedarf.

b) Die einzelnen *Unzulässigkeitsgründe* sind in systematischer Form in Art.90 VerfO zusammengefaßt. Nur in aller Kürze sei berichtet, welche Probleme sich insoweit jüngst gestellt haben.

aa) Im Fall der mauritischen Frauen[23] hatten die Beschwerdeführerinnen ursprünglich ihre Identität nicht aufdecken wollen, weil sie — nach ihren eigenen Angaben — Repressalien befürchteten. Die Beschwerde war also nach dem Wortlaut von Art.3 FP, 90 Abs.1a VerfO unzulässig. Da die mauritische Regierung aber gleichwohl bereit war, sich sachlich auf die Beschwerden einzulassen, hat der Ausschuß sich mit dieser Einverständniserklärung zufriedengegeben. Eine erschöpfende Sachbehandlung wäre trotzdem nicht möglich gewesen, wäre nicht eine der Beschwerdeführerinnen freiwillig aus der Anonymität herausgetreten.

bb) Der Beschwerdeführer muß nach Art.1 FP behaupten, »Opfer einer Verletzung eines in dem Pakt niedergelegten Rechts« durch einen Vertragstaat zu sein; eine ganz ähnliche Formulierung findet sich in Art.2 FP. Aus diesen Bestimmungen in Verbindung mit Art.90 Abs.1b VerfO ist eine ganze Reihe von Folgerungen abzuleiten:

> Nicht jede Behauptung einer Menschenrechtsverletzung ist im Sinne des Protokolls entscheidungserheblich. In Betracht kommen nur die im Pakt niedergelegten Rechte. So enthält der Pakt etwa kein Recht auf Arbeit. Ebensowenig kennt er einen allgemeinen Gleichheitssatz, der sich auf alle Bereiche staatlicher Tätigkeit beziehen würde[24].

> Der Beschwerdeführer muß die von ihm erhobenen Vorwürfe substantiieren. Es obliegt ihm eine Behauptungslast. Wird z. B. lediglich erklärt, es seien in einem Gerichtsverfahren die nach Art.14 IPBPR verbürgten rechtsstaatlichen Garantien verletzt worden, ohne daß dies in irgendeiner Form näher erläutert würde, so behandelt der Ausschuß eine solche Beschwerde, die noch nicht einmal die Minimalanforderungen der selbstverständlichen Mitwirkungsobliegenheit erfüllt, als unzulässig.

> Der Beschwerdeführer kann grundsätzlich nur solche Rechtsbeeinträchtigungen rügen, die er selbst erlitten hat. Ist er selbst zu einer Beschwerdeerhebung nicht in der Lage, namentlich deshalb, weil er ohne Kontakt zur Außenwelt in Haft gehalten wird (»incomunicado«) so vermögen auch nahe Familienangehörige in Prozeßstandschaft für ihn zu handeln (Art.90 Abs.1b Satz 2 VerfO)[25]. Entfällt das Hindernis, so geht die Verfahrensherrschaft voll auf das Verletzungsopfer selbst über.

> Schließlich muß der Beschwerdeführer auch unmittelbar (»actually«) betroffen sein. Im Fall der mauritischen Frauen war die Unvereinbarkeit mehrerer innerstaatlicher Gesetze über den Aufenthaltsstatus des ausländischen Ehegatten mit dem Gleichheitssatz des Paktes beanstandet worden, weil ausländische Ehemänner eine ungünstigere Behandlung erfuhren als ausländische Ehefrauen. Während der Ausschuß die Beschwerden dreier verheirateter Frauen zur Sachentscheidung annahm, wies er die gleichzeitig erhobenen Beschwerden von 17 unverheirateten Mädchen zurück, die vorgetragen hatten, in ihrer Freiheit der Wahl des Ehepartners beeinträchtigt zu sein[26]. Keine von ihnen hatte indes auch nur geltend machen können, daß sie verlobt sei oder sonst an eine Eheschließung mit einem Ausländer denke. Würden hier keine strengen Maßstäbe angelegt, so würde insbesondere das Erfordernis der vorherigen Erschöpfung des innerstaatlichen Rechtsweges (Art.5 Abs.2b FP) leerlaufen. Der Ausschuß könnte gegen möglicherweise paktwidrige Gesetze unmittelbar angerufen werden, soweit die betroffenen Länder keine innerstaatliche Verfassungsbeschwerde gegen Gesetze kennen — was heute noch der Regelfall ist[27].

cc) Trotz mancher querulatorischer Erscheinungen ist bisher keine Beschwerde als Mißbrauch des Beschwerderechts verworfen worden (Art.3 FP, 90 Abs.1c VerfO).

dd) Nicht ganz deutlich ist, was »Unvereinbarkeit mit den Bestimmungen des Paktes« bedeutet (Art.3 FP, 90 Abs.1c VerfO). Man darf annehmen, daß der Begriff aus der Europäischen Menschenrechtskonvention in den Pakt übernommen worden ist. Das bedeutet aber nicht, daß der — keineswegs einheitlichen und folgerichtigen — Rechtsprechung der Straßburger Kommission zu folgen wäre[28]. Der Ausschuß hat auch seinerseits noch keine volle Klarheit über die Bedeutung des Merkmals gewinnen können. Es empfiehlt sich wohl, unter dieser Rubrik die Fälle mangelnder Zuständigkeit ratione temporis (Geschehnisse vor Inkrafttreten des Paktes) oder ratione loci (Geschehnisse außerhalb der Grenzen eines Vertragstaates) zu behandeln.

ee) Nach Art.5 Abs.2a FP, 90 Abs.1e VerfO darf nicht dieselbe Sache in einem anderen internationalen Verfahren geprüft werden. Entgegen der Aussage des spanischen Textes[29] konnte durch Rückgriff auf die Entstehungsgeschichte geklärt werden, daß es sich hier lediglich um ein Hindernis der Rechtshängigkeit handelt[30]. Eine Angelegenheit kann daher auch dann vor den Ausschuß gebracht werden, wenn sie vorher beispielsweise von der Interamerikanischen Menschenrechtskommission behandelt worden ist. Das Verfahren nach der ECOSOC-Resolution 1503(XLVIII) aus dem Jahre 1970 ist kein solches anderes internationales »Untersuchungs- und Streitregelungsverfahren«, da es nicht auf die Prüfung des Einzelfalles ausgerichtet ist, sondern lediglich zur Klärung des Vorwurfs bereitsteht, in einem Lande bestehe ein »Gesamtzusammenhang grober und verläßlich belegter Menschenrechtsverletzungen«[31]. Auch das von der Interparlamentarischen Union eingerichtete Verfahren erfüllt die Begriffsvoraussetzungen nicht, da es sich bei der Union trotz ihrer nationalen Wurzeln formal um eine nichtstaatliche Organisation handelt[32]. Im einzelnen ist es bei der Anwendung speziell dieses Tatbestandsmerkmals häufig zu Schwierigkeiten gekommen. Hervorgehoben sei namentlich, daß eine vor der Interamerikanischen Menschenrechtskommission ohne Wissen des Opfers von einem Dritten erhobene Beschwerde dem Betroffenen selbst das Beschwerderecht nach dem Protokoll nicht nehmen soll[33]. In der Tat könnten sonst auf unkontrollierbare Weise Verfahrenshindernisse geschaffen werden. Es genügt demzufolge auch, wenn der Betroffene selbst für seine Person eine von ihm selbst eingereichte Beschwerde zurückzieht oder wenn die für ihn aufgetretenen Familienangehörigen dies tun. Zweifelsfragen haben sich im übrigen auch im Zusammenhang mit den zeitlichen Grenzen des Begriffs derselben Sache aufgetan[34].

ff) Im Einklang mit den allgemeinen Regeln des völkerrechtlichen Deliktsrechts ist auch die Erschöpfung des innerstaatlichen Rechtsweges erforderlich, ehe der Ausschuß sich der Sachprüfung zuwenden kann (Art.5 Abs.2b FP, 90 Abs.1f VerfO). Die Anwendung dieser eher einfach und selbstverständlich erscheinenden Regel wirft im Einzelfall immer wieder schwierige Abgrenzungsfragen auf, zumal dann, wenn mehrere Verletzungen zusammenkommen. Ein Beispiel bietet etwa der häufige Fall, daß eine Person ohne Angaben von Gründen festgenommen, unter Unterbrechung aller Kontakte zur Außenwelt in Haft gehalten und schließlich verurteilt wird, ohne daß sie jemals eine Urteilsbegründung erhalten würde. Es wäre aber entschieden mißlich, einen einheitlichen Komplex in mehrere Teilkomponenten aufzuspalten und die Zulässigkeit jeweils unterschiedlich zu behandeln. Im Falle Uruguays haben sich die insoweit entstandenen Probleme auch im übrigen dadurch vereinfacht, daß die Regierung meist nur in pauschaler Form den Einwand erhob, der Beschwerdeführer hätte die innerstaatlichen Rechtsmittel erschöpfen müssen, offenbar aber vielfach selbst nicht in der Lage war darzulegen, was der Betroffene in seiner hilflosen Lage ohne anwaltliche Unterstützung eigentlich hätte tun sollen. Im Einklang mit seiner sonstigen Rechtsprechung hat der Ausschuß solche pauschalen Hinweise nicht als ausreichend angesehen, sondern angesichts der Unübersichtlichkeit des Rechtssystems eine genaue Spezifikation verlangt[35].

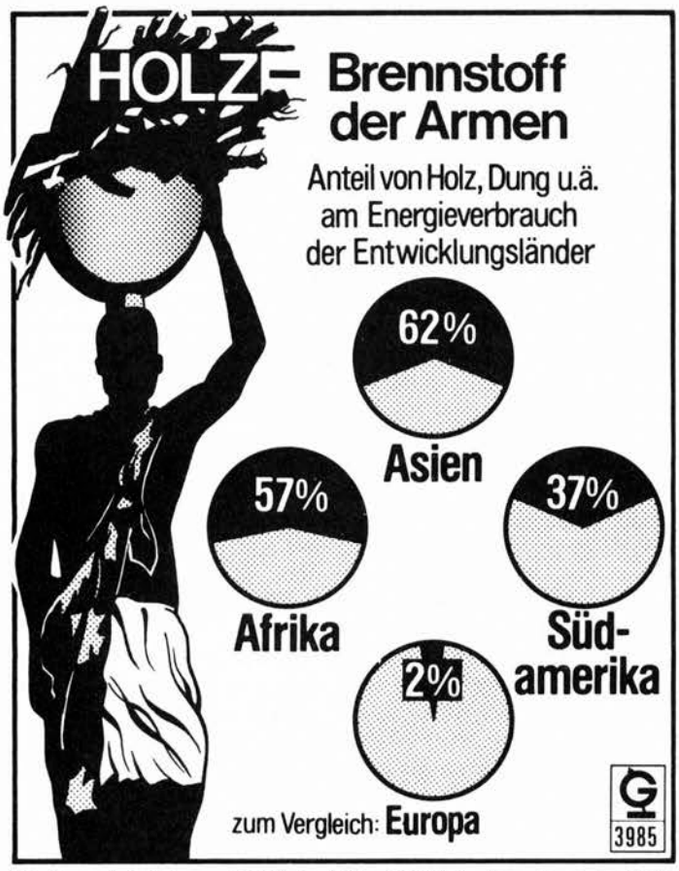
gg) Im Vergleich zur Europäischen Menschenrechtskonvention fällt im übrigen auf, daß eine Verwerfung wegen offensichtlicher Unbegründetheit nicht vorgesehen ist. Durch das oben näher geschilderte Substantiierungserfordernis nach Art.1, 2 FP, 90 Abs.1b VerfO wird aber eine ähnliche Wirkung erzielt. Es fehlt im übrigen auch eine Beschwerdefrist[36]. Eine nicht ausreichend substantiierte und deswegen als unzulässig verworfene Beschwerde könnte also gegebenenfalls mit ausreichender Begründung von neuem eingelegt werden.

Begründetheit

Von den Ergebnissen der Begründetheitsprüfung hat sich die Öffentlichkeit wegen der Veröffentlichung der Entscheidungen selbst ein Bild verschaffen können. Deswegen mögen an dieser Stelle wenige zusammenfassende Worte genügen.

a) Bis Ende 1980 waren Sachentscheidungen allein gegen Uruguay erlassen worden. Hinzugetreten sind während der Frühjahrstagung 1981 zwei ›Freisprüche‹ im Verhältnis zu Finnland[37] und Schweden[38] und die Feststellung einer Vertragsverletzung gegenüber Mauritius im bereits genannten Fall der mauritischen Frauen[39] sowie als Ergebnis der Sommertagung 1981 eine Entscheidung gegen Kanada[40], jeweils verbunden mit weiteren Entscheidungen in Uruguay-Fällen.

b) Auf Grund dieser Entscheidungspraxis kann eine Reihe prinzipieller Probleme als geklärt gelten. Der Ausschuß geht grundsätzlich davon aus, daß den Verpflichtungen aus dem Pakt eine strikte Rechtsverbindlichkeit zukommt, sonst hätte er nicht mehrfach gegenüber Uruguay, je einmal in bezug auf Mauritius und Kanada feststellen können, daß der Pakt verletzt worden sei. Nicht etwa wird, wie Graefrath schreibt, durch die Ratifizierung des Protokolls »ein unterschiedlicher Anwendungsgrad der Regeln der Konvention in bezug auf das jeweilige Landesrecht« erreicht[41]. Die Gebietsklausel in Art.2 Abs.1 IPBPR ist in einem restriktiven Sinne dahin interpretiert worden, daß sie jedenfalls nicht eine Verantwortlichkeit für willentlich über die Grenze hinausgetragene paktwidrige geheimdienstliche Aktivitäten ausschließe[42] und nicht die Gewährleistungspflicht in Ansehung von Rechten begrenze, die der Natur der Sache nach gegenüber Bürgern im Ausland verletzt würden[43]. Die Berufung Uruguays auf Notstand im Sinne des Art.4 IPBPR hat der Ausschuß mangels näherer Rechtfertigung in der Notifikation nach Abs.3 dieser Vorschrift wie auch während des Verfahrens nicht anerkannt[44]. Daß die Gleichheit von Mann und Frau außerordentlich ernst genommen wird, hat sich besonders deutlich im Fall der mauritischen Frauen erwiesen[45]. Als ein Grundprinzip des Paktes sieht der Ausschuß das Recht friedlicher Meinungsäußerung an[46]. Erste Ansätze sind auch zur Auslegung des Minderheitenrechts des Art.27 IPBPR gemacht worden[47].



Eine Brennholz-Krise sucht Teile der Dritten Welt heim; besonders in der Nähe der Städte wächst weniger Holz nach als verbraucht wird. Zugleich sind dieselben Länder in ihrem ›modernen Sektor‹ von der Ölpreissteigerung unvergleichlich schlimmer getroffen als die Industrieländer. Anlaß genug, verstärkt über alternative Energiequellen nachzudenken. Mit diesem Thema befaßte sich im August in Nairobi eine stark beachtete UN-Konferenz (vgl. S. 169 f. dieser Ausgabe).

Veröffentlichung

Das Protokoll enthält sich einer unmißverständlichen Stellungnahme zur Frage, ob die abschließende Sachentscheidung veröffentlicht werden darf. In Art.5 Abs.4 heißt es lediglich, »der Ausschuß teilt seine Auffassungen dem betroffenen Vertragstaat und der Einzelperson mit«; nach Art.6 FP soll der Jahresbericht eine Übersicht über die Tätigkeit nach dem Protokoll enthalten. Da folglich die Entscheidungen nach dem Protokoll keine Geheimdokumente darstellen — und ihrer Natur nach auch nicht darstellen können[48] —, hat der Ausschuß sich entschlossen, sie in geeigneter Form zu veröffentlichen, wenn möglich in der Form einer Pressemitteilung der Vereinten Nationen, jedenfalls als Anhang zum Jahresbericht. Künftig sollen die Entscheidungen überdies zusammen mit anderem Material über ein Jahrbuch des Ausschusses zugänglich gemacht werden. Deutsche Übersetzungen sind bisher regelmäßig in der Europäischen Grundrechte-Zeitschrift (EuGRZ) erschienen.

›Follow-up‹

Ein spezifisches ›Follow-up‹-Verfahren ist im Protokoll nicht vorgesehen. Da die Auffassungen des Ausschusses keine Rechtsverpflichtung im strikten Sinne begründen, kann es auch in der Tat keine eigentliche Vollstreckung geben. Andererseits ist gerade aus der Arbeit der Vereinten Nationen bekannt, daß häufig wirksame Mechanismen zur ›Implementierung‹ von Empfehlungen geschaffen werden[49]. Da der Ausschuß der Generalversammlung Bericht erstattet, würde es an sich dieser zufallen, dafür zu sorgen, daß die betroffenen Staaten sich jedenfalls ernsthaft mit den Auffassungen des Ausschusses auseinandersetzen. Freilich zeigt die Generalversammlung angesichts der chronischen Überlastung ihrer Tagesordnung wenig Neigung, sich dieser Aufgabe zu stellen. Vor allem in bezug auf die Uruguay-Entscheidungen ist dem Ausschuß selbst nicht bekannt, welche effektive Wirkung sie ausgelöst haben.

III. Staatenbeschwerde

Die Erklärung nach Art.41 IPBPR, welche die Staatenbeschwerde eröffnet, haben bisher 14 Staaten, darunter auch die Bundesrepublik Deutschland, abgegeben. Zwei dieser Staaten gehören außerhalb Westeuropas der Gruppe der ›westeuropäischen und anderen Staaten‹ an (Kanada, Neuseeland), zwei fallen unter den Sammelnenner ›Dritte Welt‹ (Senegal, Sri Lanka). Zu konkreten Verfahren ist es bisher nicht gekommen.

IV. Berichtsprüfung

Bekanntlich ist die Berichtsprüfung das einzige Gewährleistungsverfahren, dem sämtliche Mitgliedstaaten des Paktes unterliegen. Man kann es deswegen als das Herzstück des Paktes bezeichnen. Individualbeschwerde und Staatenbeschwerde erfassen jeweils nur einen schmalen Ausschnitt aus der Gesamtheit der Vertragstaaten.

Berichte

Trotz der bereits 1977 erlassenen Richtlinien für die Abfassung der Staatenberichte[50] ist deren Qualität nach wie vor höchst unterschiedlich. Enttäuschend für den Ausschuß war namentlich in jüngster Zeit die lakonische Kürze einiger Berichte aus afrikanischen Ländern[51]. Der Ausschuß mußte sich die Frage vorlegen, ob angesichts der Unvollständigkeit der Grundinformation überhaupt sinnvoll in eine Prüfung eingetreten werden könne. Mit freimütigen Tadelsworten wurde demzufolge auch nicht gespart[52].

Verfahren

Über die Art und Weise der Berichtsprüfung schweigt sich Art. 40 Abs. 4 IPBPR aus. Die Verfahrensordnung hat in Art. 68, dem Vorbild der Praxis des Rassendiskriminierungsausschusses folgend, vorgesehen, daß die Prüfung in Anwesenheit einer Vertretung des jeweilig betroffenen Staates stattfindet. In der Praxis haben bisher sämtliche Staaten die Gelegenheit wahrgenommen, aktiv an dem Verfahren mitzuwirken. Besonders bewährt hat sich die Entsendung von Fachleuten aus den Ministerien, welche an der Abfassung des Berichts beteiligt waren, so daß es der Ausschuß mit kompetenten Dialogpartnern zu tun hatte. Gelegentlich enttäuschend waren die Erfahrungen hingegen, wenn Personal der diplomatischen Missionen in Genf und New York eingesetzt wurde. Üblicherweise führt einer der Delegierten den Bericht ein. Danach stellen die Mitglieder des Ausschusses nacheinander Fragen und kommentieren den Bericht. Zwei oder drei Tage später werden vorläufige Antworten gegeben. In der Regel versprechen die Staatenvertreter überdies, die nicht erwiderten Fragen schriftlich zu beantworten — eine Zusage, die nicht immer gehalten wird.

Schriftliche Zusatzinformationen sind bisher in einer sogenannten zweiten Runde nach einem anderen Modus, nämlich Fragenkreis um Fragenkreis mit jeweils unmittelbarer Stellungnahme durch die anwesende Regierungsdelegation, erörtert worden. Nachdem die östlichen Mitglieder des Ausschusses sich bis zum Jahre 1979 an dieser Art einer intensiveren Befragung teilweise lebhaft beteiligt hatten[53], nahmen sie in der Folgezeit von jeder Beteiligung Abstand. Im Juli 1981 revidierten sie wiederum ihre Haltung unter Hinweis auf ihr Verständnis, daß die ›zweite Runde‹ eine freiwillige Veranstaltung für Staaten sei, die bereit seien, sich dieser besonderen Prüfung zu unterziehen[54].

Der Ausschuß hat jetzt auf der Grundlage von Art.40 Abs.1b IPBPR beschlossen, daß jeweils in Fünfjahresabständen Folgeberichte vorzulegen seien[55]. Nach den gleichzeitig dazu festgelegten Richtlinien[56] sollen sich die Folgeberichte insbesondere auf die Probleme konzentrieren, die bei der vorangehenden Befragung aufgeworfen und in der Antwort nicht erschöpfend behandelt worden waren.

Erkenntnisquellen

Grundlage der Berichtsprüfung ist in erster Linie der Bericht selbst. Jedem Ausschußmitglied steht es überdies frei, offizielle Dokumente des betroffenen Landes in das Verfahren einzuführen. Auch amtliche Dokumente der Vereinten Nationen sind herangezogen worden[57]. Selbstverständlich können die Mitglieder sich außerdem zur Eigeninformation aller ihnen zugänglichen Quellen bedienen. Überwiegend verwerten sie etwa das von Amnesty International und der Internationalen Juristenkommission gelieferte Material. Die dort enthaltenen Angaben sind zwar nicht im eigentlichen Sinne Verfahrensstoff, ebensowenig wie etwa die von der ILO übermittelten Dokumente[58] mit ihren Nachweisen, zumal das Berichtsprüfungsverfahren kein Beschwerdeverfahren darstellt. Durchaus ist ein Mitglied aber berechtigt zu erklären, daß es eine bestimmte Frage wegen einer Auskunft stelle, die es aus einer anderen Quelle bezogen habe. Verfahrensrügen sind insoweit noch niemals erhoben worden.

Abschluß

Bisher ist das Berichtsprüfungsverfahren wegen schier unüberbrückbarer Gegensätze über die Auslegung von Art.40 Abs.4 IPBPR in keinem einzigen Falle zum Abschluß gebracht worden. Während der überwiegende Teil der Mitglieder aus Satz 2 dieser Vorschrift (»Der Ausschuß ... übersendet den Vertragstaaten seine eigenen Berichte sowie ihm geeignet erscheinende allgemeine Bemerkungen«) den Schluß zieht, daß am Abschluß eine Bewertung der menschenrechtlichen Situation in dem Land stehen müsse, dessen Berichte geprüft worden ist, vertreten die östlichen Mitglieder die Auffassung, eine solche Bewertung sei dem Ausschuß verwehrt. Mehrfache ausgedehnte Diskussionen haben die Standpunkte lediglich verhärtet, ohne eine Lösung in Sichtweite erscheinen zu lassen[59]. In der Periodizitätsentscheidung des Ausschusses vom 30. Oktober 1980[60] ist vorgesehen (Buchst.i), daß jeweils vor der Prüfung eines Folgeberichts eine Arbeitsgruppe zusammentreten soll, um die Hauptproblemfelder zu umreißen, die einer näheren Erörterung mit der Regierungsdelegation bedürftig sind. Damit wird ein erster Schritt zur Beurteilung individueller Länderberichte getan werden.

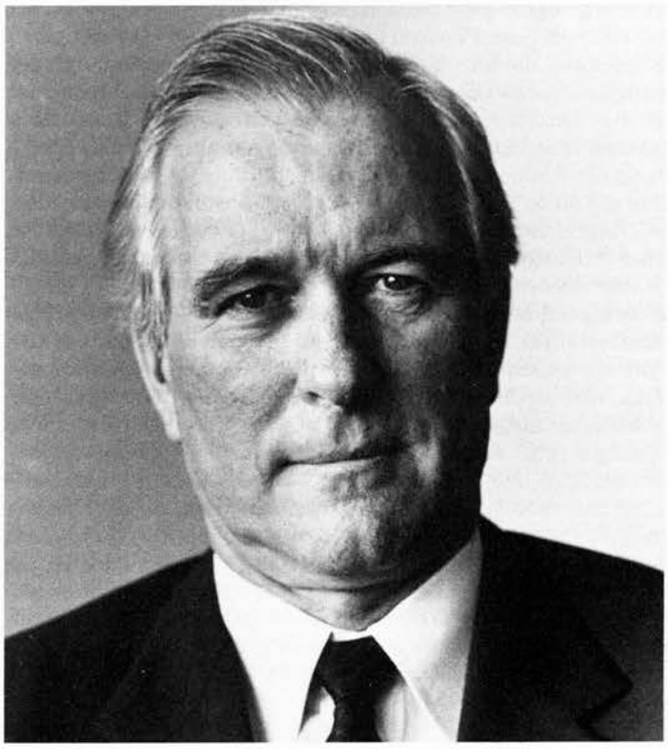
Der Ausschuß hat sich auf seiner Tagung im Juli dieses Jahres entschlossen, jedenfalls einen ersten Anfang zu machen und querschnittsweise Bemerkungen zu formulieren, die sämtliche Mitgliedstaaten angehen[61]. Durch ausdrückliche Vorbehalte ist sichergestellt worden, daß diese Praxis nicht auf eine Übernahme der östlichen Konzeption von der rechtlichen Bedeutung des Berichtsprüfungsverfahrens hinausläuft. Nach westlicher Auffassung handelt es sich insoweit lediglich um »general general comments«. Der Ausschuß bleibt nach wie vor aufgerufen, im Einklang mit Art.40 Abs.4 IPBPR »seine eigenen Berichte« sowie »allgemeine Bemerkungen« über die ihm unterbreiteten Staatenberichte zu erstatten.

›Follow-up‹

Das Echo der Mitgliedstaaten auf die Berichtsprüfung war bisher eher schwach und unbefriedigend. Ganz offensichtlich betrachten manche Regierungen den Auftritt vor dem Ausschuß eher als eine lästige Pflichtübung, die man so schnell wie möglich hinter sich bringen sollte. Andere halten es offenbar für unter ihrer Würde zuzugeben, daß sie im konkreten Zusammenhang mit der Berichtsprüfung tatsächlich bestimmte Verbesserungen vorgenommen haben. Vielleicht bahnt sich jetzt eine Änderung an, nachdem Länder wie Schweden und der Senegal dem Ausschuß vor kurzem mitgeteilt haben, daß sie im Anschluß an die Prüfung ihres Berichts im Ausschuß eine Reihe von Reformen durchgeführt hätten[62]. Für die Breitenwirkung eines Berichts würde es im übrigen eine erhebliche Rolle spielen, ob er im eigenen Lande veröffentlicht wird. Der Ausschuß versucht, die Staaten zu dieser Art von Selbstbindung den eigenen Bürgern gegenüber zu führen[63].

Verbesserungen

Eine Intensivierung der Berichtsprüfung läßt sich im Augenblick kaum erhoffen. Die vielgerühmte Wirksamkeit der Berichtsprüfung in der ILO erklärt sich vornehmlich aus der Tatsache, daß Bedienstete des Amtes die Staatenberichte vorprüfen und dem zuständigen Ausschuß bereits vorformulierte Beschlußentwürfe vorlegen. Das Sekretariat des Menschenrechtsausschusses ist hingegen denkbar schwach besetzt. Überdies würde es auch in eine unzumutbare Position hineinmanövriert, sollte es z. B. in der zentralen Frage der politischen Diskriminierung zwischen Ost und West Stellung beziehen. Es würde also auf jeden Fall Wert darauf legen, das politisch umstrittene Terrain den Ausschußmitgliedern selbst zu überlassen. Diese selbst müßten also die gesamte Redaktionsarbeit übernehmen. Schließlich steht auch die ›consensus‹-Regel raschen Fortschritten im Wege. Der Versuch, umstrittene Schlußfolgerungen durchzusetzen, müßte mit langwierigen Verfahrenskämpfen bezahlt werden, welche die Arbeit des Ausschusses fast lahmlegen könnten. Es erscheint daher in jedem Falle richtig, zunächst einmal alle Kraft auf eine sorgfältige Prüfung der Folgeberichte zu konzentrieren.



Günther van Well, zuvor Staatssekretär des Auswärtigen Amts, ist seit Anfang Juni neuer Ständiger Vertreter der Bundesrepublik Deutschland bei den Vereinten Nationen in New York. Seit 1952 im diplomatischen Dienst, war er bereits von 1954 bis 1959 am UN-Sitz in der damaligen Ständigen Beobachtermission der Bundesrepublik tätig. Günther van Well wurde am 15. Oktober 1922 in Osterath bei Krefeld geboren. Er ist verheiratet und hat zwei Kinder.

V. Schluß

Die Vielfältigkeit der Tätigkeit des Ausschusses läßt eine generelle Schlußfolgerung nicht zu. Es sei daher lediglich der Blick auf einige Punkte gelenkt, die in den bisherigen Ausführungen nicht mit der gebotenen Deutlichkeit hervorgetreten sind.

● Der Ausschuß hat sich nach Kräften bemüht, der Öffentlichkeit die Ergebnisse seiner Arbeit zugänglich zu machen. Fast alle Dokumente sind innerhalb des UN-Systems in die allgemeine Verbreitung einbezogen. Die Verhandlungen finden öffentlich statt, außer kraft ausdrücklicher Anordnung in Art.5 Abs.3 FP in Individualbeschwerdesachen. Aber auch das Individualbeschwerdeverfahren hellt sich allmählich in dem Maße auf, wie Sachentscheidungen ergehen und diese der Allgemeinheit zugänglich gemacht werden. Freilich müssen die Ergebnisse von den Medien, von interessierten Organisationen und auch von den Regierungen selbst aufgenommen werden. Speziell in New York und Genf besteht angesichts der Überfülle an Aktivitäten der Vereinten Nationen eine gewisse UN-Müdigkeit. Selbstver-

ständlich liegt es aber nicht zuletzt an dem Ausschuß selbst, daß seine Arbeit berichtenswert bleibt.

● Es sollte niemals aus dem Auge verloren werden, daß der Ausschuß bisher im weltweiten Rahmen die einzige Instanz ist, vor der sämtliche Vertragstaaten über die gesamte Breite ihrer Staatstätigkeit hinweg in bezug auf die Achtung und Gewährleistung der Freiheitsrechte rechenschaftspflichtig sind. Insbesondere gilt diese Verpflichtung auch für die osteuropäischen Staaten. Angesichts dieser Situation könnte der Ausschuß zum Ort eines friedlichen Wettstreits zwischen den verschiedenen Systemen werden.

● Dringend ist der Ausschuß, wenn seine Arbeit eine stärkere Durchschlagskraft erhalten soll, auf die Unterstützung des UN-Systems angewiesen, insbesondere der Generalversammlung. Nach wie vor ist die personelle Ausstattung der Menschenrechtsabteilung, welche die notwendigen Sekretariatsdienste zu erbringen hat, ungenügend. Vor allem einem plötzlichen Ansteigen der Zahl der Individualbeschwerden würde die Abteilung völlig ungerüstet und hilflos gegenüberstehen. Aber auch für die übrigen Hilfsdienste des Sekretariats reichen die verfügbaren Personalkapazitäten kaum aus. Speziell diejenigen Staaten, die sich so viel auf ihre positive Bilanz bei den Menschenrechten zugute tun, sollten im Fünften (Haushalts-)Ausschuß der Generalversammlung Konsequenz zeigen und der Durchsetzung des Rechts nicht die gebotene finanzielle Unterstützung verweigern.

Anmerkungen

1 Siehe aber die kenntnisreiche Gesamtwertung durch M. Nowak, Die Durchsetzung des Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte, in: EuGRZ 1980, S. 532—544, englische Fassung in: HRLJ 1 (1980), S. 136—170, sowie die Erörterung des Fakultativ-Protokolls durch E. Moese/T. Opsahl, The Optional Protocol to the International Covenant on Civil and Political Rights, in: The Santa Clara Law Review 1981, 61S. Vgl. ferner die Bemerkungen von B. Graefrath, Entwicklungstendenzen in der Arbeit des Menschenrechtskomitees, in: DDR-Komitee für Menschenrechte — Schriften und Informationen 1/80, S.3—24. — Erwähnt sei auch, daß die Zeitschrift VEREINTE NATIONEN regelmäßig in Kurzbeiträgen über die Tätigkeit des Ausschusses berichtet hat; 1.Tagung: VN 2/1977 S.61f., 2.Tgg.: 5/1977 S.157f., 3.Tgg.: 3/1978 S.97f., 4.Tgg.: 5/1978 S.167f., 5.Tgg.: 1/1979 S.31, 6. bis 8.Tgg.: 2/1980 S.63ff., 9.Tgg.: 3/1980 S.99f., 10. und 11.Tgg.: 1/1981 S.31f., 12.Tgg.: 3/1981 S.98f., 13.Tgg.: S.172 dieser Ausgabe.

2 Gegenwärtig gehört dem Ausschuß kein amtierender Minister an.

3 Das englische Wort ›consensus‹ darf nicht mit echter Einstimmigkeit gleichgesetzt werden, so daß die Übersetzung als ›Konsens‹ in die Irre zu führen vermag. Der ›consenus‹ deckt einen solchen Grad von Übereinstimmung, daß keiner der Beteiligten das Verfahrensergebnis rundheraus ablehnt. Die Voraussetzungen des ›consensus‹ sind auch dann erfüllt, wenn bei einer offenen Abstimmung Enthaltung geübt würde, gegebenenfalls sogar unter Anbringung punktueller Vorbehalte.

4 UN-Doc. CCPR/C/3/Rev.1 vom 1.12.1979.

5 »The members of the Committee generally expressed the view that its method of work normally should allow for attempts to reach decisions by consensus before voting, provided that the Covenant and the rules of procedure are observed and that such attempts do not delay the work of the Committee.« — Unverständlicherweise ist diese wichtige Fußnote in der von B. Simma herausgegebenen Textsammlung ›Menschenrechte‹, 1979, nicht mitabgedruckt worden.

6 AaO (Anm.1), S.6.

7 *Santullo-Fall*, R.2/9, 26.10.1979, (Fourth) Report of the Human Rights Committee, UN-Doc.A/35/40 (1980), S.216, 219, deutsche Übersetzung in: EuGRZ 1980, S.2; *Grille Motta-Fall*, R.2/11, 29.7.1980, (Fourth) Report ..., S.132, 137 = HRLJ 1 (1980), S.237, 242; *López Burgos-Fall*, R.12/52, 29.7.1981, UN-Doc. CCPR/C/DR(XII)/R.12/52, S.9; *Celiberti-Fall*, R.13/56, 29.7.1981, UN-Doc. CCPR/C/DR(XIII)/R.13/56, S.5; *Lovelace-Fall*, R.6/24, 30.7.1981, UN-Doc. CCPR/C/DR (XIII)/R.6/24, S.11 (die letzten drei Entscheidungen werden demnächst auch als Anhang zum Fünften Jahresbericht veröffentlicht).

8 Dazu auch Nowak, aaO (Anm.1), S.544; C. Tomuschat, Anmerkung, in: EuGRZ 1980, S.4, 5.

9 So sind die zahlreichen Verfahren gegen Uruguay bisher fast ausschließlich vom Ausland aus betrieben worden, entweder von Flüchtlingen in eigener Sache oder von im Ausland lebenden nahen Familienangehörigen zugunsten von Personen, die in Uruguay selbst inhaftiert waren oder sind.

10 Zwischen der 1440. und 1441. Sitzung in der Nacht vom 30.11. zum 1.12.1966.

11 Ausführliche Kommentierung durch M. Bossuyt, Le règlement intérieur du Comité des droits de l'homme, in: Revue belge de droit international 14 (1978/1979), S.104—156.

12 So bereits in der ersten Sachentscheidung überhaupt im *Massera-Fall*, R.1/5, 15.8.1979, (Third) Report ..., UN-Doc.A/34/40, S.124, 126 Nr.5 = HRLJ 1 (1980), S.209, 211; deutsche Übersetzung: EuGRZ 1979, S.498, 500.

13 Dazu auch Moese/Opsahl, aaO (Anm.1), S.19/20; Nowak, aaO (Anm.1), S.540; Tomuschat, Evolving Procedural Rules, in: HRLJ 1 (1980), S.249—257, 254.

14 So die Entscheidung im *Lanza-Fall*, R.2/8, 3.4.1980, (Fourth) Report (Anm.7), S.111, 116 Nr.11c, 117 Nr.14i = HRLJ 1 (1980), S.221, 223/224; deutsche Übersetzung in: EuGRZ 1980, S.314, 315/316.

15 Vgl. Anm.14.

16 Vom Ausschuß während der nichtöffentlichen 138. Sitzung vom 18.4.1979 eingehend erörtert, UN-Doc. CCPR/C/SR.138, Nr.105—121 (leider nicht allgemein zugänglich).

17 AaO (Anm.13), S.252/253.

18 So die erste Entscheidung im *Massera-Fall*, aaO (Anm.12), Nr. 9; Anwendung der Regel jetzt wieder im *Celiberti-Fall*, aaO (Anm.7), Nr.8

19 Erstmals im *Santullo-Fall*, aaO (Anm.7), Nr.10, 11, und im *Lanza-Fall*, aaO (Anm.14), Nr.15.

20 *Grille Motta-Fall*, aaO (Anm.7), Nr.14.

21 So der Ablauf im *Lovelace-Fall*, aaO (Anm.7), Nr.8.

22 Berechtigte Kritik durch Kanada im Dritten Ausschuß der Generalversammlung am 3.11.1980, UN-Doc. A/C.3/35/SR.40, S.13 Nr.49.

23 Entscheidung R.9/35, 9.4.1981, UN-Doc. CCPR/C/DR(XII)/R.9/35, deutsche Übersetzung in: EuGRZ 1981, S.391 Nr.1.1.

24 Dazu Tomuschat, Equality and Non-Discrimination under the International Covenant on Civil and Political Rights, in: Festschrift Schlochauer, 1981, S.691—716.

25 Dazu Tomuschat, aaO (Anm. 13), S.250/251.

26 AaO (Anm.23), Nr.9.2 und 9.2(a).

27 Der Ausschuß hat selbst erkennen lassen, daß er offenbar die Zulässigkeitsentscheidung im *Hartikainen-Fall*, R.9/40, 9.4.1981, UN-Doc. CCPR/C/DR(XII)/R.9/40, deutsche Übersetzung in: EuGRZ 1981, S.389, nicht für völlig unbedenklich hält (Nr.10.3).

28 Moese/Opsahl, aaO (Anm.1), S.41.

29 »El Comité no examinará ninguna comunicación de un individuo a menos que se haya cerciorado de que: a) El mismo asunto no ha sido sometido ya a otro procedimiento de examen o arreglo internacionales«.

30 (Third) Report (Anm.12), S.123 Nr.584. Allgemein zu diesem Problem F. Ermacora, Über das Kumulationsverbot in Menschenrechtsverfahren, in: Festschrift Verosta, 1980, S.187—199.

31 (Third) Report (Anm.12), S.123 Nr.582.

32 Vgl. Anm.29.

33 *Millán Sequeira-Fall*, R.1/6, 29.7.1980, (Fourth) Report (Anm.7), S.127 = HRLJ 1 (1980), S.231 Nr.9a; *Celiberti-Fall*, aaO (Anm.7) Nr.5b.

34 *Grille Motta-Fall*, aaO (Anm.7), Nr.5; dazu Tomuschat, aaO (Anm.13), S.251/252.

35 Grundsatzentscheidung im *Torres Ramîrez-Fall*, R.1/4, 23.7.1980, (Fourth) Report (Anm.7), S.121, 122/123 Nr.5, 9 = HRLJ 1 (1980), S.226.

36 In dem vom Sekretariat vorbereiteten Entwurf der Verfahrensordnung, UN-Doc. CCPR/C/L.2/Add.2, war ursprünglich eine Frist von 24 Monaten vorgesehen gewesen (Art.91). Da sich aber das Protokoll jeder Festlegung einer zeitlichen Grenze enthält, glaubte der Ausschuß nicht befugt zu sein, von sich aus ein solches Verfahrenshindernis zu schaffen; dazu auch Bossuyt, aaO (Anm.11), S.147/148; Moese/Opsahl, aaO (Anm.1), S.39/40.

37 *Hartikainen-Fall*, aaO (Anm.27).

38 *Maroufidou-Fall*, R.13/58, 9.4.1981, UN-Doc. CCPR/C/DR(XII)/R.13/58; deutsche Übersetzung in: EuGRZ 1981, S.394.

39 AaO (Anm.23).

40 *Lovelace-Fall*, aaO (Anm.7).

41 AaO (Anm.1), S.8.

42 *López Burgos-Fall*, aaO (Anm.7), Nr.12; *Celiberti-Fall*, aaO (Anm.7), Nr.10.

43 *Waksman-Fall*, R.7/31, 28.3.1980, (Fourth) Report (Anm.7), S.120 = HRLJ 1 (1980), S.220; deutsche Übersetzung in: EuGRZ 1980, S.314; kritisch dazu Nowak, aaO (Anm.1), S.539.

44 *Landinelli-Fall*, R.8/34, 8.4.1981, UN-Doc. CCPR/C/DR(XII)/R.8/34, deutsche Übersetzung in: EuGRZ 1981, S.388 Nr.8.

45 AaO (Anm.7).

46 *Landinelli-Fall*, aaO (Anm.44), Nr.8.4.

47 *Lovelace-Fall*, aaO (Anm.7).

48 Dazu Tomuschat, aaO (Anm.13), S.256.

49 Man denke etwa an den 24er-Ausschuß, die treibende Kraft zur Durchsetzung der Entkolonisierungs-Resolution 1514(XV) der Generalversammlung.

50 (First) Report ..., UN-Doc. A/32/44, S.69.

51 Kenia, CCPR/C/1/Add.47, 15.8.1979: 2 Seiten; Tansania, CCPR/C/1/Add.48, 20.8.1979: 4 Seiten; Mali, CCPR/C/1/Add.49, 14.8.1979: 5 Seiten; Guinea, CCPR/C/6/Add.5: 2 Seiten; ähnlich unbefriedigend Peru, CCPR/C/6/Add.1, 2.7.1979: 3 Seiten.

52 So heißt es etwa in der zusammenfassenden Wiedergabe im demnächst erscheinenden Fünften Jahresbericht, voraussichtlich UN-Doc. A/36/40, zu Kenia: »Members of the Committee noted with regret that the report by Kenya was brief, incomplete and did not reflect the human rights situation in that country«.

53 Während der Frühjahrstagung 1979 im Hinblick auf Großbritannien Movchan, CCPR/C/SR.147, S.3/4 Nr.8—12; Graefrath, ibid., S.6 Nr.23/24; Koulishev, ibid., S.7 Nr.27; Hanga, ibid., S.7 Nr.28; Movchan, S.8 Nr.30/31; Hanga, CCPR/C/SR.148, S.4 Nr.8; Graefrath, ibid., S.4/5 Nr.10—12; Movchan, ibid., S.5/6 Nr.13—17, 19; Hanga, ibid., S.11/12 Nr.45—46; Graefrath, ibid., S.13 Nr.58—61; Movchan, CCPR/C/SR.149, S.3/4 Nr.10—16.

54 Prüfung des norwegischen Zusatzberichts: Hanga, CCPR/C/SR.301, Nr.34; Movchan, CCPR/C/SR.302, S.4/5 Nr.13—17; Hanga, ibid., S.5 Nr.18—19; Movchan, ibid., S.7 Nr.30—31; Hanga, ibid., S.8 Nr.35; Movchan, ibid., S.8/9 Nr.41; Hanga, ibid., S.9 Nr.45.

55 Entscheidung vom 22.7.1981, CCPR/C/SR.303, S.2 Nr.2, abgedruckt auch als Annex VI im demnächst erscheinenden Fünften Jahresbericht (Anm.52).

56 Entscheidung vom 27.7.1981, CCPR/C/SR.308, abgedruckt auch als Annex VII im demnächst erscheinenden Fünften Jahresbericht (Anm.52).

57 Prüfung des chilenischen Berichts, 11./12.4.1979, CCPR/C/SR.127—130. Die zusammenfassende Wiedergabe verweist demzufolge auch in einer Fußnote ausdrücklich auf die beiden berücksichtigten Berichte der Chile-Arbeitsgruppe, (Third) Report (Anm.12), S.18; vgl. im übrigen auch den dort als Anhang V abgedruckten Briefwechsel, S.119—121.

58 Vgl. (Fourth) Report (Anm.14), S.94 Nr.414.

59 Ausführliche Wiedergabe in: (Fourth) Report (Anm.14), S.83—87 Nr.370—383.

60 CCPR/C/SR.260, Nr.1.

61 Annex VIII im demnächst erscheinenden Fünften Jahresbericht (Anm.52).

62 Fünfter Jahresbericht (Anm.52), Abschnitt III.D.

63 Vgl. General comment 3/13, Nr.2 a.E., Annex VIII zum Fünften Jahresbericht (Anm.52).