

dividualbeschwerde in Erwägung ziehen (75 AP). Deutschland hatte sich kurz vor Konferenzbeginn dem Individualbeschwerdeverfahren des CERD unterworfen. Gefordert wird der Erlaß von Gesetzen gegen den Menschenhandel, insbesondere den Frauen- und Kinderhandel (69 AP).

Seitens der Staaten sollen Maßnahmen ergriffen werden, damit rassistische Beweggründe des Täters bei der Strafzumessung als erschwerende Umstände angesehen werden können (84 AP). In vorsichtigen Wendungen wird empfohlen, möglichen Zusammenhängen zwischen Polizeigewalt und Gestaltung des Strafvollzugs einerseits sowie Rassismus und Fremdenfeindlichkeit andererseits nachzugehen (85 AP). Gesammelt, analysiert und veröffentlicht werden sollen verlässliche Daten über Individuen und Gruppen, die Opfer von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit geworden sind (92 AP). Der Grundsatz der Nichtdiskriminierung sei bei sozialen Diensten, Beschäftigung, Wohnungsbau, Bildung und Gesundheitswesen durchzusetzen (99-111 AP).

Vorgeschlagen werden diverse konkrete Bildungsmaßnahmen, etwa die Errichtung multimedialer Zentren oder Programme zum Thema Sklaverei (117-120 AP). Zugang zur Bildung soll für alle sichergestellt sein (121-124 AP). Die Menschenrechtserziehung und die Förderung von Werten wie Vielfalt, Pluralismus, Toleranz und gegenseitigem Respekt sollte an alle Sektoren der Gesellschaft gerichtet sein (125-139 AP), nicht zuletzt auch an Amtsträger der Strafverfolgungsbehörden, des Strafvollzugs und der Sicherheitsdienste, im Gesundheitswesen, an den Schulen und bei den Einwanderungsbehörden (133, 138, 139 AP).

Im Zusammenhang mit den Medien wird besonders auf das Internet hingewiesen, das zur Erziehung und Bewußtseinsbildung gegen den Rassismus beitragen könne; gegen die Verbreitung rassistischer Materialien über das Internet wird eine Reihe von Maßnahmen vorgeschlagen, beispielsweise einschlägige Schulungsmaßnahmen für Mitarbeiter der Strafverfolgungsbehörden (140, 141, 143, 144, 145, 147 AP).

VOR DER UMSETZUNG

Der Grundgedanke der WCAR ist der der Inklusion – des Gegenteils von Ausschließung oder Diskriminierung. Seinerseits beruht er auf der Ablehnung jeglichen Überlegenheitsdenkens. Dieser Gedankengang wurde in Durban nicht in einigen Kernsätzen verdichtet, sondern überaus detailliert und mit Hilfe zahlreicher Wiederholungen ausgestaltet. Wie die Resolutionen der Generalversammlung der Vereinten Nationen und die Schlußdokumente der anderen großen Weltkonferenzen sind auch die Erklärung und das Aktionsprogramm der WCAR völkerrechtlich nicht bindend. Aber seit der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte von 1948 zeigt sich immer wieder, welches Gewicht derartige Dokumente in den Staaten gewinnen können – als Handlungsanleitung für die Zivilgesellschaft und als Berufsgrundlage für die Opfer.

Bei der Rückschau auf die Weltkonferenz sollte man zudem nicht vergessen, daß ›Durban‹ nicht nur ein einzelnes Ereignis war. Der Großkonferenz gingen zweieinhalb Jahre der Vorbereitung voraus. Das Anliegen hat viele Menschen über diesen Zeitraum hinweg beschäftigt und zusammengeführt. Aus Anlaß der Konferenz wurden auch Daten zu Rassismus und Fremdenfeindlichkeit erhoben, die bis dahin nicht vorhanden waren. Deutlich wird, daß die WCAR gerade kein Endpunkt ist, wenn es um die Verbesserung der Lage der Opfer von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit geht – und letztlich um eine Welt, in der die Folgen historischer und gegenwärtiger Diskriminierungen überwunden werden.

Vor der Verwirklichung derartigen Ambitionen steht freilich zähe Kleinarbeit: Interessierte sollten sich mit den Dokumenten vertraut machen und die für sie relevante Ansätze identifizieren; die Sprache der Schlußdokumente müßte für ein breiteres Publikum verständlich gemacht und damit zugänglich werden; und ähnlich wie bei der ›Agenda 21‹ auf dem Gebiet der nachhaltigen Entwicklung geht es auch hier darum, daß global gedacht und in der Umsetzung lokal gehandelt wird.

Internationaler Pakt und EMRK

Ein Vergleich der Rechtsprechung des Menschenrechtsausschusses der Vereinten Nationen und des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte

ECKART KLEIN · FRIEDERIKE BRINKMEIER

Die 1948 von der Generalversammlung der Vereinten Nationen verkündete Allgemeine Erklärung der Menschenrechte hat die Entstehung der Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten (Europäische Menschenrechtskonvention, EMRK) und des Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte (Pakt) maßgeblich beeinflusst. Die Annahme des regional ausgerichteten Vertragswerks ging der des internationalen Menschenrechtsinstruments voraus; Jubiläen waren aber unlängst für beide zu verzeichnen: 50 Jahre lag im November 2000 die Unterzeichnung der EMRK zurück, 25 Jahre im März 2001 das Inkrafttreten des Paktes und damit auch die Aufnahme der Tätigkeit des gemäß dem Pakt errichteten Menschenrechtsausschusses (Human Rights Committee under the International Covenant on Civil and Political Rights, CCPR). Der Pakt¹ hat 148 Vertragsstaaten, die EMRK² 43 (Stand: Ende Juni 2002). Im Vorjahr wurden in dieser Zeitschrift Aufbau und Verfahren der beiden Organe gegenübergestellt³; in Fortsetzung dieses Beitrags soll nun die materielle Rechtsprechung unter den beiden Verträgen verglichen werden.

Bereiche der Übereinstimmung

Die Beeinflussung des regionalen⁴ wie des internationalen Vertragswerks durch die Allgemeine Erklärung wird daran sichtbar, daß der Katalog der Rechte in beiden Vertragswerken weitgehend übereinstimmt⁵. Beide Kataloge folgen auch derselben Systematik: Artikel für Artikel werden Schutzbereich und zugleich Schranken der einzelnen Menschenrechte festgelegt. Demgegenüber hat die im Dezember 2000 von Europaparlament, Europäischem Rat und EU-Kommission proklamierte Charta der Grundrechte der Europäischen Union eine andere Struktur: sie enthält eine allgemeine, für alle Rechte anwendbare Schrankenklausel am Ende des Katalogs⁶.

Aus der übereinstimmenden Systematik von EMRK und Pakt darf allerdings nicht auf eine völlige inhaltliche Übereinstimmung der Rechte geschlossen werden. Einige Gewährleistungen finden sich nur in einem der beiden Kataloge, andere sind in ihrem Schutzbereich unterschiedlich formuliert (so Artikel 7 Pakt, Art. 3 EMRK), oder es sind die Schrankenbestimmungen anders gefaßt. Während bei-

Parallele materielle Bestimmungen

Anwendungsbereich der Vertragspflichten

In den Eingangsbestimmungen beider Menschenrechtsverträge (Art. 1 EMRK und Art. 2 Abs. 1 Pakt) ist der Anwendungsbereich der jeweiligen Vertragspflichten festgelegt: Die Vertragsparteien sind danach gehalten, die Menschenrechte allen Personen zu gewährleisten, die sich unter ihrer Hoheitsgewalt (jurisdiction) befinden. In den meisten Fällen wird die Hoheitsgewalt auf dem eigenen Territorium ausgeübt werden; deshalb wird dieses Kriterium in Art. 2 Abs. 1 Pakt auch ausdrücklich erwähnt. Entscheidend ist aber die – rechtmäßige oder rechtswidrige – Ausübung von Hoheitsgewalt überhaupt. Eine Vertragspartei muß daher die garantierten Rechte auch bei Ausübung von Herrschaftsgewalt jenseits ihrer Grenzen beachten.

Recht auf Leben

Dieses Recht wird in Art. 2 EMRK und in Art. 6 Pakt geschützt. Die Vertragsparteien sind nach beiden Vorschriften nicht nur verpflichtet, Eingriffe in das Recht auf Leben zu unterlassen; ihnen obliegt auch die positive Pflicht, Maßnahmen zum Schutz des menschlichen Lebens zu ergreifen und gegebenenfalls zu diesem Zweck sogar gesetzgeberisch tätig zu werden.

Auf internationaler und europäischer Ebene ist daher die absichtliche Tötung eines Menschen verboten, außer – und dies ist eine ganz elementare Einschränkung – im Falle der Todesstrafe. Das Verbot der Todesstrafe ist in gesonderten Protokollen zu beiden Menschenrechtsverträgen verankert und verpflichtet nur diejenigen Staaten, die sich diesen durch Ratifikation unterworfen haben¹⁰. Fast alle Europaratsstaaten haben das diesbezüglich Protokoll Nr. 6 zur EMRK mittlerweile anerkannt. Auch auf internationaler Ebene ist eine Entwicklung zur Aufhebung der Todesstrafe zu erkennen; dennoch hat sich das Verbot der Todesstrafe – noch – zu keiner allgemeinen Regel des Völkerrechts verfestigt¹¹.

Interessant ist in diesem Zusammenhang die Rechtsprechung des CCPR, die auf europäischer Ebene keine direkte Entsprechung findet¹²: Die Verhängung der Todesstrafe stellt dann eine Verletzung des Paktes dar, wenn das innerstaatliche Recht für Mord zwingend die Todesstrafe vorsieht, somit die besonderen Umstände des Einzelfalls nicht berücksichtigt werden können. Ferner hat der CCPR wiederholt eine Verletzung von Art. 6 in Verbindung mit Art. 14 Pakt festgestellt, wenn das Todesurteil im Rahmen eines unfairen Verfahrens zustande gekommen ist: Bei der Verhängung der Todesstrafe – so der Ausschuß – ist besonders genau auf die Einhaltung der Verfahrensgarantien zu achten.

Sowohl der EGMR als auch der CCPR haben sich ferner die Frage gestellt, ob eine Vertragspartei, die die Todesstrafe abgeschafft hat, gegen ihre Schutzpflicht verstößt, wenn sie eine Person in ein Land ausliefert, in dem ihr die Todesstrafe droht. Der EGMR hat eine Verletzung des Art. 2 EMRK im Ergebnis mit dem Hinweis darauf verneint, daß die Todesstrafe als Ausnahmetatbestand in Art. 2 Abs. 1 EMRK sogar ausdrücklich angeführt sei¹³; er prüft daher alle diesbezüglich aufgeworfenen materiellrechtlichen Fragen ausschließlich im Zusammenhang mit dem Verbot von Folter und unmenschlicher Behandlung (Art. 3 EMRK). Darauf wird noch einzugehen sein.

Der Ausschuß hingegen – und das ist rechtlich ein ganz wesentlicher Unterschied – schließt grundsätzlich eine Verletzung von Art. 6 Pakt unter Hinweis darauf nicht aus, daß der Pakt die Todesstrafe zwar nicht verbiete, Art. 6 Abs. 6, der keine Entsprechung in der EMRK findet, jedoch ganz klar auf die Abschaffung abziele. Dies hindert den CCPR aber nicht daran, die Auslieferung zusätzlich am Maßstab des Folterverbotes nach Art. 7 Pakt zu überprüfen. Der Pakt reicht somit in seiner abolitionistischen Tendenz über die EMRK hinaus.



Mit der Darstellung von zwei Menschen, die sich über die Mauer hinweg umarmen, wurden die drei Segmente der Berliner Mauer versehen, die auf dem Gelände der UN aufgestellt wurden. Die 3,60 Meter hohen und jeweils etwa 2,75 Tonnen schweren Segmente waren im Juli 2001 beim Deutschland-Besuch des UN-Generalsekretärs diesem symbolisch übergeben worden. Im August wurden sie mit dem Schiff nach New York transportiert. Die feierliche Übergabe vor Ort durch Bundestagspräsident Wolfgang Thierse an Generalsekretär Kofi Annan verschob sich durch die Ereignisse vom September; sie fand schließlich am 4. April 2002 statt.

spielsweise Art. 8 Abs. 2 EMRK die Zwecke, zu denen ein Eingriff in die Privatsphäre erfolgen darf, abschließend aufzählt, verbietet Art. 17 Abs. 1 Pakt Einschränkungen, die »willkürlich« oder »rechtswidrig« sind. Eine derart weite Formulierung einer Schrankenbestimmung gibt jedoch innerstaatlich einen Gestaltungsspielraum, der durchaus problematisch ist; damit bietet Art. 17 Pakt weniger Schutz vor Eingriffen als Art. 8 EMRK⁷.

Beide Dokumente enthalten hingegen fast inhaltsgleiche Interpretationsregeln: Das Verbot des Rechtsmißbrauchs (Art. 5 Abs. 1 Pakt und Art. 17 EMRK) und den Grundsatz, daß die im Pakt und in der EMRK verankerten Menschenrechtsgewährleistungen jeweils Mindeststandards darstellen und ein höheres Schutzniveau nicht zum Nachteil des Individuums abgesenkt werden darf (Art. 5 Abs. 2 Pakt und Art. 53 EMRK).

In der Praxis werden diese Regeln freilich nur in äußerst seltenen Fällen zur Begründung einer Entscheidung herangezogen. So hat der CCPR im Jahre 1979 die Erklärung des Notstands in Chile nach Art. 4 Abs. 1 Pakt unter Berufung auf Art. 5 Abs. 1 Pakt für unzulässig erklärt, weil der Notstand durch ein totalitäres Regime, das Inhalten und Zielen des Paktes zuwiderlaufe, selbst verursacht wurde. Die damalige Europäische Menschenrechtskommission⁸ hat 1957 die Beschwerde der KPD gegen das Parteiverbot als rechtsmißbräuchlich zurückgewiesen. Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) hat 1998 Art. 17 EMRK auf das Leugnen der Tatsache des Holocaust mit dem Hinweis darauf angewandt, daß die EMRK noch unter dem Eindruck der nationalsozialistischen Diktatur in Deutschland entstanden sei und auf die endgültige Abschaffung totalitärer Regime abziele.

Angesichts vieler weiterer Parallelen in den zwei Menschenrechtskatalogen liegt ein Vergleich ausgewählter Menschenrechte aus beiden Schutzsystemen nahe, der sich hier allerdings auf die wichtigsten Punkte beschränken muß. Zugleich ist zu berücksichtigen, daß beide Verträge als »living instruments« einer sich entwickelnden Interpretation durch die jeweiligen Überwachungsorgane unterliegen⁹.

Schutz vor Folter und unmenschlicher Behandlung

Folter, unmenschliche oder erniedrigende Strafe oder Behandlung sind in Art. 3 EMRK und Art. 7 Pakt verboten. Beide Bestimmungen sehen keinerlei Einschränkungsmöglichkeit vor und können auch im Notstand nicht außer Kraft gesetzt werden¹⁴. Beide Überwachungsorgane stellen nicht selten Verletzungen des Folterverbots fest, wenn Gefangene durch das Gefängnispersonal mißhandelt werden: erst kürzlich verurteilte der EGMR die Türkei und Frankreich und der CCPR Trinidad und Tobago wegen entsprechender Vorfälle.

An dieser Stelle sei kurz auf Art. 10 Pakt hingewiesen, der in dieser Form keine direkte Entsprechung in der EMRK besitzt. Er verbietet die menschenunwürdige Behandlung von allen ihrer Freiheit beraubten Personen. So stellt sich für den Ausschuß immer wieder die Frage nach der Abgrenzung zum allgemeinen Folterverbot aus Art. 7 Pakt. In seiner bisherigen Rechtsprechung geht der CCPR davon aus, daß Art. 10 immer dann Anwendung findet, wenn ›nur‹ die Haftbedingungen menschenunwürdig sind. Entsprechende Verletzungen hat er bei mangelnder Hygiene, fehlender medizinischer Betreuung oder langer Isolationshaft festgestellt. Art. 7 Pakt ist einschlägig, wenn zusätzliche Umstände hinzutreten, zum Beispiel bestimmte unmenschliche Verhörtechniken oder körperliche Gewalt durch das Gefängnispersonal angewandt werden. Auch in der Rechtsprechung des EGMR finden sich Fälle, in dem er die allgemeinen Verhältnisse in einer Haftanstalt als Verletzung von Art. 3 EMRK angesehen hat.

Das Verbot der Folter und unmenschlicher Behandlung kann – dies wurde im Zusammenhang mit dem Recht auf Leben bereits angesprochen – extraterritoriale Wirkung entfalten, wenn ein Staat eine Person in einen Staat abschiebt, in dem dieser die Todesstrafe droht. Wann aber stellt die drohende oder bereits verhängte Todesstrafe

›Folter‹ oder ›unmenschliche Behandlung‹ dar? Da die Todesstrafe an sich völkerrechtlich nicht verboten ist, kann sie als solche keine unmenschliche Behandlung darstellen. Wenn jedoch, so der EGMR im Soering-Fall¹⁵, zusätzliche Momente zu der in vielen Staaten praktizierten mehrjährigen Verwahrung in einer Todeszelle (death-row phenomenon) hinzutreten, ist die Grenze zur unmenschlichen Behandlung überschritten und Art. 3 EMRK verletzt.

Der CCPR prüft in diesen Fällen neben einer möglichen Verletzung des Rechts auf Leben (Art. 6 Pakt) auch eine Verletzung von Art. 7 Pakt. Nach seiner Rechtsprechung stellt jedoch die Länge des Verbleibs in der Todeszelle allein keine Verletzung dar, wenn nicht besondere Umstände hinzukommen (further compelling circumstances). Im Ergebnis hat er in einem derartigen Fall eine Verletzung des Paktes verneint. Wegen der Exekutionsart (Gas) hat er jedoch in einem anderen Fall eine Verletzung von Art. 7 angenommen.

Meinungsfreiheit

Die Freiheit der Meinungsäußerung – ein grundlegendes Menschenrecht in allen demokratischen Staaten – ist in beiden großen Menschenrechtskatalogen verankert (Art. 10 EMRK und Art. 19 Pakt). Beide Menschenrechtsverträge sind insoweit dem Grundgedanken verbunden, daß eine freie Debatte nach allen Seiten gewahrt sein muß. Der Gerichtshof hat ausdrücklich hervorgehoben, daß der Schutzbereich des Art. 10 Abs. 1 EMRK gerade auch solche Meinungen umfaßt, die verletzen, schockieren oder beunruhigen.

Genau hier liegen für beide Überwachungsorgane die dogmatischen Schwierigkeiten: Neben der Freiheit des einen müssen Ruf und Ehre der anderen sichergestellt sein. EGMR und CCPR müssen sich auch mit Fällen rassistischer Propaganda auseinandersetzen und sind dabei zu ganz ähnlichen Ergebnissen gekommen:

- Der Gerichtshof hat in einem grundlegenden Urteil erkannt, daß das

Die Mauerabschnitte, die sich heute im Park des Amtssitzes der UN befinden, standen früher unweit des Brandenburger Tores am Leipziger Platz.



Leugnen des Holocaust schon an sich den Grundsätzen der Konvention widerspreche (Art. 17 EMRK) und daher die Bestrafung solcher Äußerungen Art. 10 EMRK nicht verletzen könne¹⁶.

- Der CCPR hat in seiner Faurisson-Entscheidung die Verurteilung des Beschwerdeführers wegen des Bestreitens der Existenz von Gaskammern in NS-Konzentrationslagern nicht als Verstoß gegen Art. 19 Pakt angesehen, weil die Äußerungen des Beschwerdeführers von ihrer Natur her geeignet waren, antisemitische Empfindungen hervorzurufen. Die Beschränkung der Meinungsäußerungsfreiheit war daher zum Schutz der jüdischen Gemeinde erforderlich¹⁷.

Notstand

Die Notstandsklausel des Paktes ist – trotz gewisser Übereinstimmungen zwischen Art. 15 EMRK und Art. 4 Pakt – in materieller und auch verfahrensrechtlicher Hinsicht enger gefaßt: Das Recht auf Leben ist nach Art. 4 Pakt notstandsfest, wogegen Art. 15 Abs. 2 EMRK die Außerkraftsetzung des Rechts auf Leben bei rechtmäßigen Kriegshandlungen vorsieht. Dieser Unterschied dürfte in der Praxis keine Bedeutung haben, weil Art. 6 Abs. 1 Pakt nur »willkürliche« Tötungen verbietet, die im rechtmäßigen Krieg gerade nicht erfolgen.

Über Art. 15 EMRK hinaus untersagt Art. 4 Abs. 2 Pakt die Suspendierung des Schuldhaftverbots (Art. 11 Pakt), des Rechts, als rechtsfähig anerkannt zu werden (Art. 16 Pakt)¹⁸, und der Gedanken-, Gewissens- und Religionsfreiheit (Art. 18 Pakt).

Auch in verfahrensrechtlicher Hinsicht unterscheidet sich das Notstandsrecht des Paktes von dem der EMRK, weil die Suspendierung einzelner Rechte davon abhängig gemacht wird, daß der Notstand zuvor »amtlich verkündet« worden ist. Dieses Erfordernis stellt auf internationaler Ebene also eine zusätzliche Schranke auf. Ferner verlangt Art. 4 Abs. 1 Pakt, daß die von den Staaten ergriffenen Notstandsmaßnahmen keine Diskriminierung »allein« wegen der Rasse, der Hautfarbe, des Geschlechts, der Sprache, der Religion oder der sozialen Herkunft enthalten; andere verhältnismäßige Maßnahmen sind hingegen zulässig¹⁹.

Schließlich muß die Suspendierung nach Art. 4 Abs. 3 Pakt »unverzüglich« den übrigen Vertragsparteien über den Generalsekretär der Vereinten Nationen mitgeteilt werden, während nach Art. 15 Abs. 3 EMRK die umfassende Benachrichtigung des Generalsekretärs des Europarats genügt. Hier hat der EGMR entschieden, daß die Informationspflicht auch ein zeitliches Element hat.

Die Konventionsorgane – der CCPR folgt dieser Praxis – haben sich von Beginn ihrer Tätigkeit an für berechtigt erklärt, im Rahmen ihrer Zuständigkeiten auch Notstandsmaßnahmen der Vertragsstaaten zu beurteilen. Da Art. 15 Abs. 1 EMRK verlangt, daß die Suspendierung nicht in Widerspruch zu sonstigen völkerrechtlichen Verpflichtungen stehen darf, prüft der EGMR in diesem Zusammenhang auch andere internationale Verpflichtungen der Vertragsstaaten. Obwohl Art. 4 Pakt keine entsprechende Formulierung enthält, hat sich auch der CCPR für zuständig erklärt, im Hinblick auf Art. 4 Pakt die Verpflichtungen der Vertragsparteien unter anderen Völkerrechtsverträgen zu prüfen.

Gewährleistungen ohne Parallele

Ungeachtet der gemeinsamen Wurzel gibt es zahlreiche Bestimmungen in beiden Verträgen, die im jeweils anderen Katalog keine Entsprechung haben.

Selbstbestimmungsrecht der Völker

In den Pakt (Art. 1) ist im Gegensatz zur EMRK das Recht der Völker auf Selbstbestimmung aufgenommen worden. Da es nach der Rechtsprechung des Ausschusses kollektiven Charakter hat, ist es allerdings im Rahmen der Individualbeschwerde nicht rügefähig. Art. 1 Pakt kann hingegen von den Mitgliedern einer Gruppe in Verbindung mit einem anderen Individualrecht des Paktes geltend gemacht werden, so beispielsweise im Zusammenhang mit den Art. 25, 26 und 27.

Diskriminierungsverbot

Der Diskriminierungsschutz nach Artikel 14 EMRK bleibt hinter dem Standard von Art. 26 Pakt zurück: Art. 26 verbietet rechtliche und faktische Ungleichbehandlungen in allen Lebensbereichen, soweit keine objektiven und vernünftigen Gründe für die Ungleichbehandlung bestehen²⁰. Art. 26 Pakt ist autonom ausgestaltet und findet auch dann Anwendung, wenn sich das angeblich diskriminierende Handeln nicht auf ein im Pakt geschütztes Recht bezieht.

Das Diskriminierungsverbot auf europäischer Ebene (Art. 14 EMRK) ist demgegenüber akzessorisch ausgestaltet und entfaltet nur Wirkung, soweit die Ausübung eines weiteren durch die Konvention geschützten Rechts in Frage steht.

Die Bemühungen des Europarats, dieses Defizit auszugleichen, gipfelten inzwischen in der Ausarbeitung des Protokolls Nr. 12 zur EMRK, das seit dem 4. November 2000 zur Ratifikation aufliegt. Mit Inkrafttreten wird es den Schutzbereich des Art. 14 EMRK erweitern. Art. 26 Pakt hatte nachweislich einen wesentlichen Einfluß auf die Ausarbeitung dieses neuen Protokolls²¹.

Minderheitenschutz

Art. 27 Pakt garantiert Personen, die einer »ethnischen, religiösen oder sprachlichen Minderheit« angehören, den Schutz ihrer kulturellen Identität. Ein entsprechendes Bekenntnis findet sich nicht in der EMRK selbst. Es ist jedoch im Protokoll Nr. 10 zur EMRK verankert, das bisher mangels ausreichender Ratifikationen nicht in Kraft getreten ist. Der EGMR hat aber festgestellt, daß der Schutzbereich des Rechts auf Achtung des Privat- und Familienlebens (Art. 8 EMRK) auch den Schutz von Minderheiten umfassen kann. Unter diesen Gesichtspunkten hat der Gerichtshof wiederholt die Belange von Minderheiten geprüft, bisher jedoch keine Verletzung festgestellt.

Eigentumsrecht

Obwohl das Recht auf Eigentum zu den klassischen Freiheitsrechten zählt, hat es keine Aufnahme in den Pakt gefunden und ist auch erst später der EMRK durch Art. 1 Protokoll Nr. 1 hinzugefügt worden. Die Konventionsorgane haben eigentumsrechtlich geschützte Positionen von Beginn ihrer Tätigkeit an autonom bestimmt und den Eigentumsbegriff weit ausgelegt²².

Auf der universellen Ebene war es auf Grund des Widerstands einiger Staaten im Jahre 1966 nicht gelungen, nach dem Vorbild der Allgemeine Erklärung der Menschenrechte einen Artikel zum Schutz des Eigentums im Pakt zu verankern. Der Pakt schützt Eigentum nur mittelbar über das Diskriminierungsverbot: nach Art. 26 Pakt ist einerseits die willkürliche Ungleichbehandlung auf Grund »des Vermögens« verboten, andererseits stellt die willkürliche Unterscheidung bei Entzug oder Rückgabe von konfisziertem Eigentum einen Verstoß gegen das Diskriminierungsverbot aus Art. 26 Pakt dar. Dies hat der CCPR wiederholt auf Grund von gegen Tschechien gerichteten Beschwerden entschieden. Diese bezogen sich auf die seit den neunziger Jahren erfolgende Eigentumsrestitution, die die Beschwerdeführer wegen der ihr zugrundeliegenden selektiven Kriterien für willkürlich hielten²³.

Einstweiliger Rechtsschutz

Der Ausschuß und der Gerichtshof haben nach ihren Verfahrensordnungen die Befugnis, im Einzelfall einstweilige Anordnungen zu erlassen, um irreparable Schäden eines Beschwerdeführers während des laufenden Verfahrens zu verhindern.

Ob diese Entscheidungen rechtliche Bindungswirkung haben, war und ist auf völkerrechtlicher Ebene streitig. Allerdings ist in der letzten Zeit auf Grund einer Entscheidung des CCPR und eines kurz darauf ergangenen Urteils des Internationalen Gerichtshofs²⁴ die Diskussion neu belebt worden.

Der CCPR hat in einer Entscheidung aus dem Jahre 2000 die Verbindlichkeit seiner einstweiligen Anordnungen bejaht²⁵. In der Begründung verweist er darauf, daß sich die Staaten durch Ratifizierung des Paktes und des Ersten Fakultativprotokolls verpflichtet haben, alle seine Entscheidungen nach Treu und Glauben zu respektieren. Diese Pflicht schließt auch die Beachtung seiner auf der Grundlage der Verfahrensordnung erlassenen einstweiligen Anordnungen ein, weil sie auf einer Autorisierung im Pakt selbst beruhen (Art. 39 Abs. 2 Pakt). Er stellt daher fest, daß die Mißachtung seiner einstweiligen Anordnungen gegen das Erste Fakultativprotokoll zum Pakt verstößt.

Der EGMR befand hingegen im Jahre 1991, daß einstweilige Anordnungen der Europäischen Menschenrechtskommission keine Bindungswirkung haben. Sein Urteil – das übrigens nur von einer äußerst knappen Mehrheit gestützt wurde – begründet er damit, daß die Konvention selbst keine Bestimmung über den Erlaß und die Bedeutung einstweiliger Maßnahmen enthalte. Art. 26 Buchst. d) EMRK (ex-Art. 36 EMRK) sage nichts darüber, ob und inwieweit Vertragsparteien an eine Vorschrift der Verfahrensordnung gebunden werden könnten, die nicht in Ausführung einer eigentlichen Konventionsbestimmung ergangen sei. Auch das Recht des einzelnen, sich wirksam der Individualbeschwerde zu bedienen, kann nach Auffassung des Gerichtshofs nicht zur Folge haben, einer einstweiligen Anordnung der Kommission Verbindlichkeit zu verleihen. Im Urteil wurde darauf verwiesen, daß die Fortsetzung eines Beschwerdeverfahrens gegen einen bestimmten Staat auch vom Ausland her möglich sei²⁶. Diese Auffassung hat der Gerichtshof bis heute nicht revidiert; es ist offen, wie er die Nichtbeachtung einer von ihm selbst erlassenen einstweiligen Anordnung einschätzen würde.

Gegenseitiger Einfluß von CCPR und EGMR

Alle Konventionsstaaten der EMRK sind gleichzeitig Vertragsparteien des Paktes. Der EGMR bezieht sich in seinen Urteilen oft auf Paktgewährleistungen oder Entscheidungen des CCPR. Erst kürzlich legte er im Krenz-Urteil Art. 7 EMRK (auch) im Lichte der Paktrechte aus²⁷; in der Urteilsbegründung werden auch Stellungnahmen von Ausschußmitgliedern aus dem Jahre 1984 zitiert, die bei der Prüfung des zweiten Staatenberichts der DDR die Verletzung verschiedener Paktgewährleistungen geltend machten.

Der Ausschuß ist ein internationales Vertragsorgan; nur der geringere Teil der Paktstaaten stammt aus Europa. Der CCPR ist daher in der Regel auf Grund seiner Funktion und Zusammensetzung – die Experten stammen aus den verschiedensten Erdteilen und Rechtskreisen – sehr zurückhaltend mit einer unmittelbaren Inbezugnahme regionaler Menschenrechtsverbürgungen. Doch nimmt der CCPR die Rechtsprechung des EGMR durchaus aufmerksam zur Kenntnis.

Parallelen und Abweichungen

Zusammenfassend läßt sich festhalten, daß die Parallelen zwischen beiden Menschenrechtsinstrumenten auf den Einfluß der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte in ihrer Entstehungsphase zurückzuführen sind. Auf Grund der unterschiedlichen Anwendungsbereiche weichen die Bestimmungen jedoch nicht selten voneinander ab: Der Pakt besitzt universellen Charakter, so daß die Rechte in einem ganz anderen Licht ausgelegt und angewandt werden als diejenigen der EMRK, die regionalen Charakter hat und sich auf weitgehend – nach der Osterweiterung freilich nicht mehr so ganz – homogene Rechts- und Gesellschaftsordnungen bezieht²⁸.

Abschließend ist festzustellen, daß der Pakt zwar häufig weitergehende Rechte enthält²⁹, die Entscheidungen des CCPR im Individualbeschwerdeverfahren in ihren Wirkungen jedoch hinter dem gerichtsförmig ausgestalteten und ganz auf den Individualrechtsschutz ausgerichteten Überwachungsverfahren auf europäischer Ebene zurückbleiben³⁰.

- 1 Text: BGBl. 1973 II, 1534; auch abgedruckt in VN 1/1974 S. 16ff. sowie bei Christian Tomuschat (Hrsg.), Menschenrechte. Eine Sammlung internationaler Dokumente zum Menschenrechtsschutz, Bonn 1992, S. 41ff. – Alle Dokumente des CCPR sind im Internet verfügbar auf der >Treaty Bodies Database< des Amtes der Hohen Kommissarin der Vereinten Nationen für Menschenrechte: <http://www.unhchr.ch>.
- 2 Text in der Neufassung entsprechend Protokoll Nr. 11 v. 11.5.1994, BGBl. 1995 II, 579, auch abgedruckt in: Bundeszentrale für politische Bildung (Hrsg.), Menschenrechte. Dokumente und Deklarationen (3. Aufl.), Bonn 1999, S. 338ff. – Alle Entscheidungen des unter der EMRK errichteten Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte sind verfügbar auf seiner Homepage: <http://www.echr.coe.int>.
- 3 Eckart Klein / Friederike Brinkmeier, CCPR und EGMR. Der Menschenrechtsausschuß der Vereinten Nationen und der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte im Vergleich, VN 1/2001 S. 17ff.
- 4 Vgl. Karl Josef Partsch, Die Entstehung der Europäischen Menschenrechtskonvention, in: Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht 15(1953/54), S. 631ff.; die abschließende Empfehlung des Rates der Europäischen Bewegung aus dem Jahre 1949 (abgedruckt in Europa-Archiv 1949, S. 2027ff.) bezog sich ausdrücklich auf die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte.
- 5 So Manfred Nowak, CCPR Commentary. Commentary on the U.N. Covenant on Civil and Political Rights, Kehl 1993, S. XVII, Rn. 2; Louis B. Sohn, Die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte, in: Internationale Juristenkommission (Hrsg.), Journal der Internationalen Juristenkommission, Sonderausgabe 1968, S. 21ff.; ferner Europarats-Dokument (COE Doc.) H(70)7 v. 1.8.1970.
- 6 Ihr Art. 52 Abs. 1 lautet: »Jede Einschränkung der Ausübung der in dieser Charta anerkannten Rechte und Freiheiten muß gesetzlich vorgesehen sein und den Wesensgehalt dieser Rechte und Freiheiten achten. Unter Wahrung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit dürfen Einschränkungen nur vorgenommen werden, wenn sie notwendig sind und den von der Union anerkannten dem Gemeinwohl dienenden Zielsetzungen oder den Erfordernissen des Schutzes der Rechte und Freiheiten anderer tatsächlich entsprechen.«
- 7 Der CCPR prüft aber im Rahmen der Untersuchung auf Willkürmaßnahmen, ob ein Eingriff mit den Zielen des Paktes konform geht, vgl. Allgemeine Bemerkung Nr. 16 v. 8.4.1988, Ziff. 4.
- 8 Die Europäische Menschenrechtskommission und der Gerichtshof sind auf Grund der Neufassung der EMRK von 1998 mittlerweile zusammengelegt.
- 9 Vgl. auch Markus G. Schmidt, The Complementarity of the Covenant and the European Convention on Human Rights – Recent Developments, in: Harris/Josephs (eds.), The International Covenant on Civil and Political Rights and United Kingdom Law, Oxford 1995, S. 629ff.; Liz Heffernan, A Comparative View of Individual Petition Procedures under the European Convention on Human Rights and the International Covenant on Civil and Political Rights, in: Human Rights Quarterly 1997, S. 78ff.
- 10 Protokoll Nr. 6 zur EMRK (39 Ratifikationen); Zweites Fakultativprotokoll zum Pakt (47 Ratifikationen). Das vom Ministerkomitee am 21.2.2002 beschlossene Protokoll Nr. 13 sieht, über das Protokoll Nr. 6 hinausgehend, die vollständige Abschaffung der Todesstrafe vor.
- 11 Nowak (Anm. 5), S. 113ff.; Norman Weiß, Die Todesstrafe aus völkerrechtlicher Sicht, in: Boulanger/Heyes/Hanfling (Hrsg.), Zur Aktualität der Todesstrafe (2. Aufl.), Berlin 2001, S. 63ff.
- 12 In den Europaratsstaaten werden praktisch keine Todesurteile mehr gefällt. In Armenien, Aserbaidschan, Rußland und der Türkei, die das Protokoll Nr. 6 nicht ratifiziert haben, werden sie nicht mehr vollstreckt.
- 13 EGMR, Urteil v. 7.7.1989, Soering vs. Vereinigtes Königreich, Beschwerde Nr. 14038/88, Ziff. 101ff.
- 14 Art. 4 Pakt, Art. 15 EMRK.
- 15 Siehe Anm. 13.
- 16 EGMR, Urteil v. 23.9.1998, Lehideux und Isorni vs. Frankreich, Beschwerde Nr. 24662/94, Ziff. 46ff.; im Ergebnis kann er jedoch den Äußerungen der Beschwerdeführer keine Ausschwizüge entnehmen.
- 17 CCPR, Entscheidung v. 8.11.1996, Faurisson vs. Frankreich, Beschwerde Nr. 550/1993, Ziff. 9.6; dazu Eckart Klein, Fall Faurisson zur Holocaust-Lüge, in: Baum/Riedel/Schaefer (Hrsg.), Menschenrechtsschutz in der Praxis der Vereinten Nationen, Baden-Baden 1998, S. 121ff.; Norman Weiß, Anmerkung zur Faurisson-Entscheidung, in: Europäische Grundrechte-Zeitschrift 1998, S. 274ff.
- 18 Diese beiden Rechte haben keine Entsprechung in der EMRK.
- 19 Allerdings dürfte sich auch dieser Unterschied in der Praxis nicht auswirken, da im Rahmen von Art. 15 EMRK das Verhältnismäßigkeitsprinzip zu beachten ist.
- 20 Nowak (Anm. 5), S. 645ff.; Friederike Brinkmeier, Der allgemeine völkerrechtliche Diskriminierungsschutz, insbesondere nach Art. 26 des Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte, in: Eckart Klein (Hrsg.), Rassische Diskriminierung – Erscheinungsformen und Bekämpfungsmöglichkeiten, Berlin 2002, S. 81ff. (101ff.).
- 21 Vgl. Jeroen Schokkenbroek, Stronger European protection against discrimination: the new Protocol No. 12 to the European Convention on Human Rights, in: Klein (Anm. 20), S. 175ff.
- 22 Katja Gelinsky, Der Schutz des Eigentums gemäß Art. 1 des Ersten Zusatzprotokolls zur Europäischen Menschenrechtskonvention, Berlin 1996, S. 23ff. m.w.N.
- 23 CCPR, Entscheidung v. 30.10.2001, Des Fours Walderode vs. Tschechische Republik, Beschwerde Nr. 747/1997, Ziff. 8.3., in der er eine Verletzung feststellte; der EGMR hat noch keine Beschwerde wegen Enteignung in der ehemaligen Tschechoslowakei für zulässig erklärt, vgl. EGMR, Entscheidung v. 15.1.1997, K.R. vs. Tschechische Republik, Beschwerde Nr. 31091/96.
- 24 Der IGH hat in seinem Urteil v. 27.6.2001 im Fall La Grand seine nach Art. 41 IGH-Statut erlassenen »vorsorglichen Maßnahmen« für rechtlich bindend erklärt; vgl. Karin Oellers-Frahm, Deutscher Erfolg im Haag, VN 5/2001 S. 192ff.
- 25 CCPR, Entscheidung v. 19.10.2000, Padilla u.a. vs. Philippinen, Beschwerde Nr. 869/1999, Ziff. 5.1ff. und 8.
- 26 EGMR, Urteil v. 20.3.1991, Cruz Varas vs. Schweden, Beschwerde Nr. 15576/89, Ziff. 94ff.
- 27 Vgl. EGMR, Urteil v. 22.3.2001, Streletz, Keßler, Krenz vs. Deutschland, Beschwerden Nr. 34044/96, 35532/97 und 44801/98, Ziff. 2, 73, 93ff., 98ff.
- 28 Nowak (Anm. 5), S. 100.
- 29 Donald J. Harris, Rights of petition under the European Convention on Human Rights and UN human rights treaties, in: Paul Mahoney et al. (eds.), Protecting Human Rights: The European Perspective, Gedenschrift für Rolv Ryssdal, Köln 2000, S. 587ff. (589).
- 30 Klein/Brinkmeier (Anm. 3), S. 18f.

Differenz, Indifferenz, Intervention: Sudan und die internationale Gemeinschaft

Sudan stelle sich den Vereinten Nationen als »äußerst vielschichtig« dar; die Lage dort sei »eine Mischung aus einigen Entwicklungen positiver Art und anderen, die Anlaß zu allergrößter Besorgnis geben«. So Tom Vraalsen, Sonderabgesandter von Generalsekretär Kofi Annan für humanitäre Angelegenheiten in Sachen Sudan, Ende April am Sitz der Vereinten Nationen gegenüber der Presse. Seitens des Amtes für die Koordinierung humanitärer Angelegenheiten (OCHA) des UN-Sekretariats wurden bei der gleichen Gelegenheit die beiden Konfliktparteien des Landes einmal mehr dazu aufgerufen, »den humanitären Organisationen die Fortsetzung ihrer Arbeit zu ermöglichen«. Schließlich stellten »die Vereinten Nationen und ihre Partner unter den nichtstaatlichen Organisationen Hilfe für annähernd sechs Millionen Menschen bereit«; das sei das wohl umfangreichste derzeit laufende Programm der humanitären Hilfe überhaupt. Mit der »Aktion Überlebensbrücke Sudan« (Operation Lifeline Sudan, OLS) zur Unterstützung der Zivilbevölkerung unternehmen die UN und international tätige nichtstaatliche Organisationen (NGOs) seit 1989 eine gewaltige Kraftanstrengung. Um die Hilfe zu den Bedürftigen zu bringen, bedarf die OLS der Zugangserlaubnis seitens der am Konflikt Beteiligten; durchaus bemerkenswert ist das Bestehen eines Dreiparteiausschusses, des Technischen Ausschusses für humanitäre Hilfe (Technical Committee on Humanitarian Assistance, TCHA), der von der sudanesischen Regierung, der größten Rebellenbewegung und den Vereinten Nationen beschickt wird. Die OLS versinnbildlicht ein mittlerweile nachgerade klassisches Dilemma: Wirkt die humanitäre Hilfe, die während eines noch andauernden Waffengangs geleistet wird, nicht geradezu konfliktverlängernd? Und liegt die Machtfülle der ausländischen NGOs vor Ort nicht nur quer zur staatlichen Souveränität, sondern auch zur Herausbildung einer unabhängigen Zivilgesellschaft?

Sudan wurde am 12. November 1956 als 77. Mitglied in die Vereinten Nationen aufgenommen. Seither traten innere Konflikte immer wieder zutage; sie wiesen vielfältige Wechselbeziehungen zur Weltpolitik und zur Lage in der gesamten Region – von den Quellen bis zur Mündung des Nils, am Horn von Afrika und im Nahen Osten – auf. Heute gibt vor allem die Menschenrechtssituation in dem nordostafrikanischen Land Anlaß zu internationaler Besorgnis. Die in der Tat vielschichtige Realität wurzelt auch hier in einer nicht minder komplexen Geschichte; sie wird nachstehend aus zwei unterschiedlichen Perspektiven – der des Ethnologen und der des Experten für den internationalen Menschenrechtsschutz – betrachtet.

Sudanesische Synthesen

Zu den Hintergründen eines afrikanischen Dauerkonflikts

BERNHARD STRECK

Der längste Krieg der afrikanischen Neuzeit hat schon viele Kommentierungen erfahren: Kolonialismus, Religion, Ökologie oder Wirtschaft sind mit einigem Erfolg auf Konfliktursachen hin untersucht worden. Der sogenannte Bürgerkrieg tritt zur Zeit in eine neue Phase, in der das seit kaum drei Jahren geförderte Erdöl eine entscheidende Rolle spielt. Die Sudan-Kenner sind mit Prognosen zurückhaltender geworden. Ausbluten und Erschöpfung, die Ursache vieler Kriegsbeendigungen, haben an Wahrscheinlichkeit verloren. Sudan wird auch als erdölexportierendes Land ein Problemfall der Staatengemeinschaft sein. Hier sollen dazu einige Aspekte aus Geschichte und Gegenwart beleuchtet werden, die zugleich die Skepsis und Bescheidenheit der wissenschaftlichen Afrikaexperten erklären können.

*

Das Land, das den einst allen Gegenden jenseits der Wüste Sahara von den Arabern gegebenen Namen »Land der Schwarzen« (bilād as-Sūdān) behalten hat, umfaßt mit seinen 2,5 Millionen Quadratkilometern nahezu alle ökologischen Zonen Afrikas. Doch gelten nur 35 vH davon als »kulturfähig«, und von diesen Flächen sind kaum 10 vH der »modernen« Ökonomie zuzurechnen; sie konzentrieren sich überdies auf die Gebiete südlich des Zusammenflusses von Blauem und Weißem Nil. Schon diese geographischen Bedingungen, die weite Teile als verkehrsmäßig und volkswirtschaftlich unerschlossen erscheinen lassen, sollten bei internationalen Vergleichen zur Vorsicht mahnen. Hinzu kommt die Heterogenität einer Bevölkerung von annähernd 30 Millionen Menschen, die sich 600 verschiedenen Ethnien zurechnen, welche über 100 verschiedene Sprachen sprechen. Trotzdem geben 55 vH als Muttersprache das Arabische an, das als Verkehrssprache im ganzen Land verbreitet ist. Von der Religionsstatistik her ergibt sich ein noch konformeres Bild: 62,8 vH

Muslime stehen nur 24 vH Heiden und 13,4 vH Christen gegenüber¹. Arabisierung und Islamisierung erschienen den postkolonialen Regierungen als Hauptstrategien der Nationwerdung – eine Schicksalsfrage angesichts der 85 vH Sudanesen, die sich auch bei arabischer Muttersprache und islamischer Religion primär einer Stammesgesellschaft zugehörig fühlen.

Die heutige Konfliktforschung² sieht ethnische und kulturelle Homogenität nicht mehr als Voraussetzung friedlicher Verkehrsformen an. Damit weigert sie sich, Ethnizität – das durch Konkurrenz herausgeforderte »Wir-Gefühl« selbstorganisierter Gruppen – als eine Hauptursache bewaffneter Auseinandersetzungen zu akzeptieren; gerade Afrika bietet eine Fülle von Beispielen, wo Differenzen die Integration erleichtern – am deutlichsten in kastenähnlichen Ordnungen, aber auch bei komplementären Klanprofilen. Dazu hat eine Neuinterpretation des auf den französischen Soziologen Emile Durkheim und den englischen Sozialanthropologen Edward Evans-Pritchard zurückgehenden Modells der segmentären Gesellschaft³ ebenso beigetragen wie die Wiederentdeckung der intertribalen Vernetzung.

Erbe der Vergangenheit

Der Staat ist im Nilsudan eine seit über 4000 Jahren bekannte Einrichtung, auch wenn diese ehrwürdige Tradition mit modernen Schlagworten wie Zivilgesellschaft oder Partizipation nicht in Verbindung gebracht werden darf. Herrschaft am Nil ist zwar immer identisch mit Verwaltung und Organisation, sie kommt aber von oben und außen, ist strukturell Fremdherrschaft, so wie es Karl August Wittfogel für viele archaische Staatstraditionen herausgearbeitet hat. Zu diesem Modell der sogenannten Asiatischen Produktionsweise gehört die tiefe Kluft zwischen der eingessenen Bevölkerung – in Sudan also Flußoasenbewohner, Steppennomaden und