

Deutsches Institut für Menschenrechte (Hrsg.): **Die „General Comments“ zu den VN-Menschenrechtsverträgen.** Deutsche Übersetzung und Kurzeinführungen; Nomos Verlagsgesellschaft 2005, 627 S., ISBN 3-8329-0958-3, EUR 48,00.

Die Bundesrepublik Deutschland ist auf völkerrechtlicher Ebene eine Vielzahl von vertraglichen Verpflichtungen menschenrechtlicher Art eingegangen. Diese völkerrechtlichen Bindungen legen sich gleichsam wie ein Netz um den Staat und sollen einen möglichst lückenlosen Menschenrechtsschutz gewährleisten. Einige dieser Verträge enthalten umfassende Menschenrechtskataloge, die den Grundrechten des Grundgesetzes in nichts nachstehen, ja zum Teil sogar darüber hinausgehen. Zu nennen sind hier insbesondere der Internationale Pakt über bürgerliche und politische Rechte (IPBPR) sowie der Internationale Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (IPWSKR), beide im Jahr 1966 zu Hochzeiten des Kalten Krieges geschlossen, was die Aufspaltung der doch an sich als unteilbar gedachten Menschenrechte in zwei getrennte Vertragsdokumente mit sich brachte. Andere Menschenrechtsverträge sind thematisch eingegrenzt, wie z.B. das Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau (CEDAW) oder das Übereinkommen über die Rechte des Kindes (UN-Kinderrechtskonvention), das Internationale Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung (ICERD) oder das Übereinkommen gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe (UN-Antifolterkonvention).

In der täglichen innerstaatlichen Rechtsanwendung spielen diese Rechtsnormen eine ausgesprochen untergeordnete Rolle. Durchaus zu Unrecht, denn sie sind Teil des geltenden Rechts, stehen doch die genannten Verträge gem. Art. 59 Abs. 2 Satz 1 GG innerstaatlich im Rang eines einfachen Bundesgesetzes. Nur selten treten sie einmal in das Bewusstsein einer breiteren juristischen Öffentlichkeit, so geschehen etwa in der Debatte um den

Fall des Frankfurter Polizeivizepräsidenten Daschner, wo zur Beantwortung der Frage, ob die Androhung unmittelbaren Zwangs gegenüber dem mutmaßlichen Entführer des Jakob von Metzler bereits den Tatbestand der „Folter“ erfüllte, gemeinhin – und zutreffend – auf die Folterdefinition abgestellt wurde, wie sie in Art. 1 der UN-Antifolterkonvention zu finden ist. Anlass, sich mit dem Inhalt der Menschenrechtsverträge näher vertraut zu machen, besteht somit allemal. Die Schwierigkeit für den Rechtsanwender besteht indes darin, dass die Menschenrechtsgarantien ähnlich wie die nationalen Grundrechte oftmals nur generalklauselartig formuliert sind und daher „heruntergebrochen“ werden müssen, um in der täglichen Rechtsanwendung handlungsleitend wirken zu können.

Diese Aufgabe, die im innerstaatlichen Recht wesentlich das Bundesverfassungsgericht erfüllt, wird auf internationaler Ebene von den sog. monitoring bodies versehen. Dabei handelt es sich um mit unabhängigen Experten besetzte Gremien, welche die Einhaltung der Vertragspflichten durch die jeweiligen Vertragsstaaten überwachen. Die Kompetenzen dieser Gremien sind unterschiedlich ausgestaltet: So sind, um das Beispiel des IPBPR zu nennen, *alle* Vertragsstaaten verpflichtet, dem Menschenrechtsausschuss in gewissen Abständen einen Bericht über die innerstaatliche Situation der Menschenrechte abzugeben (sog. Staatenberichtsverfahren; die Bundesrepublik hat zuletzt im Jahr 2002 ihren 5. Staatenbericht gegenüber dem Menschenrechtsausschuss abgegeben, online abrufbar unter:

http://www.auswaertiges-amt.de/diplo/de/Aussenpolitik/Menschenrechte/Download/Bericht5_Zivilpakt.pdf).

Darüber hinaus können sich die Staaten durch gesonderte Erklärung dem sog. Staatenbeschwerdeverfahren unterwerfen. Diejenigen Staaten, die das (erste) Fakultativprotokoll zum IPBPR ratifiziert haben, haben damit zugleich das sog. Individualbeschwerdeverfahren akzeptiert. Hier kann der Ausschuss ähnlich wie ein innerstaatliches Gericht auch von Einzelpersonen angerufen werden, allerdings mit dem Unterschied, dass die „Entscheidungen“ des Menschenrechtsausschusses formaljuristisch nicht bindend sind. Auch für die anderen Menschenrechtsverträge gilt, dass das Staatenberichtsverfahren den

Mindestbestand an Kontrolle darstellt, während die darüber hinausgehenden Kompetenzen der jeweiligen Überwachungsorgane unterschiedlich ausgestaltet sind.

Im Zusammenhang mit dem Staatenberichtsverfahren stehen die „Allgemeinen Bemerkungen“ („General Comments“), deren Funktion heute darin besteht, den Staaten die Erfüllung ihrer Berichtspflicht zu erleichtern, indem das jeweilige Vertragsorgan sein Verständnis einzelner Normen näher erläutert. In ihrer Gesamtschau bilden die General Comments somit eine Art „Kommentierung“ des jeweiligen Vertrages. Dabei fließen durchaus auch Erfahrungen aus etwaigen Individualbeschwerdeverfahren mit ein, so dass es nicht weiter verwundert, wenn nach einer gewissen Zeit eine „Neukommentierung“ erforderlich werden kann, also frühere Allgemeine Bemerkungen durch neue ersetzt werden müssen (so etwa geschehen im Fall des Art. 7 IPBPR betr. Folter sowie grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung, wo der Menschenrechtsausschuss seine Allgemeine Bemerkung Nr. 7 später durch die Allgemeine Bemerkung Nr. 20 ersetzte).

Wie bereits angedeutet, fehlt den General Comments als solchen die rechtliche Verbindlichkeit. Sie sind daher dem Bereich des „soft law“ zuzurechnen. In diesem Punkt unterscheidet sich der Menschenrechtsschutz auf internationaler Ebene zentral von regionalen Schutzsystemen, denn Urteile des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte (EGMR) beispielsweise sind für die Vertragsstaaten bindend (Art. 46 Abs. 1 EMRK). Gleichwohl wäre es verfehlt davon auszugehen, der internationale Menschenrechtsschutz sei dem regionalen „unterlegen“. So gibt es Bereiche, in denen die internationalen Garantien über das auf regionaler Ebene Verbürgte hinausgehen, etwa hinsichtlich des allgemeinen Gleichheitssatzes, der auf regionaler Ebene nur akzessorisch zu den Freiheitsrechten geschützt ist (Art. 14 EMRK), auf internationaler Ebene hingegen eigenen Stand hat (Art. 26 IPBPR). Zwar sieht das Protokoll Nr. 12 zur EMRK (Text: EuGRZ 2005, 281) die Etablierung eines umfassenden Gleichheitsrechts vor, doch lehnt die Bundesregierung die Ratifizierung dieses Protokolls einstweilen ab (vgl. BT-Drucks. 16/523, Nr. 32). Der Umfang der international geschützten Rechte kann also weiter gehen als auf regionaler Ebene, dies gilt natürlich erst recht für die „spezialisierten“ Verträge wie CEDAW oder UN-Kinderkonvention (z.B. Recht auf Bildung gem. Art. 28 UN-Kinderkonvention). Und auch dort, wo sich die Garantien decken, kann die Interpretation durch die internationalen Gremien über die der regionalen Überwachungsorgane hinausgehen. Ein Beispiel hierfür ist etwa der Umfang menschenrechtlicher Verpflichtungen bei Auslandseinsätzen der Streitkräfte: Während der EGMR in dieser Frage eine restriktive Haltung eingenommen hat (*Banković*-Entscheidung, EuGRZ 2002, 133), ist die Position des Menschenrechtsausschusses hierzu eine umfassendere, was zur Folge hatte, dass die Bundesregierung ihren Staatenbericht von 2002 diesbezüglich nachträglich präzisieren musste (deutsche Fassung: <http://institut-fuer-menschenrechte.de/dav/Dokumente/AntwortBRegdeutschStand050105.pdf>). Dass Entschei-

dungen der monitoring bodies als solche unverbindlich sind, darf zudem nicht vergessen lassen, dass der Inhalt der Menschenrechtsverträge selbstverständlich bindendes Recht ist. Die Frage ist lediglich die der „Interpretationshoheit“.

In deutschen Gerichtsentscheidungen finden sich Verweise auf General Comments nur äußerst selten. Prominente Ausnahme ist die erste Mauerschützenentscheidung, in welcher der BGH auf General Comment Nr. 6 des Menschenrechtsausschusses verweist (BGHSt 39, 1 [21]). Das Bundesverfassungsgericht hat sich zudem in einem Fall zur Fernwirkung des Verwertungsverbots einer durch Folter eines Dritten erlangten Aussage u.a. auf die Berichte des Ausschusses zur UN-Antifolterkonvention bezogen, freilich nur in dem Sinne, dass diese der eigenen Interpretation nicht entgegenstünden (EuGRZ 1996, 324 [328]). In weit größerem Umfang allerdings nehmen deutsche Gerichtsentscheidungen die materiellen Gewährleistungen internationaler Menschenrechtsverträge in Bedacht (für Nachweise vgl. *Robert Uerpman*, German Yearbook of International Law 46 [2003], S. 87 [90 ff.]). Dies legt die Vermutung nahe, dass die Einbeziehung des international-menschenrechtlichen *case law* nicht etwa wegen fehlender Relevanz bislang unterblieben ist, sondern vielmehr mangels Verfügbarkeit in deutscher Sprache (so auch *Uerpman*, a.a.O., S. 121). Die in einem General Comment vertretene Rechtsansicht bildet ungeachtet ihrer formalrechtlichen Unverbindlichkeit jedenfalls ein starkes Argument in der Hand dessen, der sich auf sie beruft. Denn angesichts des Fachwissens der in den monitoring bodies vertretenen Experten liegt die Argumentationslast bei demjenigen, welcher der Interpretation der doch gerade zur Durchsetzung der Vertragswerke geschaffenen Ausschüsse *nicht* folgen will (zutreffend *Eckart Klein* in seinem Einführungsbeitrag zu dem vorliegenden Band, S. 29).

Zudem ist zu überlegen, ob nicht die vom Bundesverfassungsgericht anerkannte Pflicht zur „Berücksichtigung“ internationaler Gerichtsentscheidungen (für den EGMR: BVerfGE 111, 307 [315 ff.]; für den IGH: BVerfG, 2 BvR 2115/01 u.a. vom 19.9.2006, HRRS 2006 Nr. 726) konsequenterweise auf die Spruchpraxis der monitoring bodies auszuweiten sind. Das Bundesverfassungsgericht hat sich zwar zu dieser Frage noch nicht konkret geäußert, doch bietet insbesondere die jüngste Entscheidung zur Bedeutung von IGH-Urteilen insoweit Anhaltspunkte. Dort heißt es, für Staaten, die an einem konkreten Verfahren nicht beteiligt seien, hätten die Urteile des IGH „Orientierungswirkung, da die darin vertretene Auslegung Autorität bei der Auslegung der Konvention [*scil.* der streitgegenständlichen Wiener Konsularrechtskonvention] entfaltet.“ Faktisch müssten sich die Vertragsstaaten, „schon um die künftige Feststellung von Konventionsverletzungen gegen sich zu vermeiden“, daher nach Urteilen richten, die gegen andere Staaten ergangen seien (Rn. 61). Wenn das Bundesverfassungsgericht über die förmliche Bindungswirkung von IGH-Urteilen hinaus auch deren „Orientierungswirkung“ in die verfassungsrechtliche „Berücksichtigungspflicht“ mit

einbezieht, so besteht kein Grund, dies nicht auch für die Auffassungen der monitoring bodies zu tun. Auch diese verfügen über „Autorität bei der Auslegung“ des jeweiligen Vertrags, auch hier trägt das Motiv, „die künftige Feststellung von Konventionsverletzungen [...] zu vermeiden“. Die Annahme einer „Berücksichtigungspflicht“ erscheint hier umso eher annehmbar, als „berücksichtigen“ eben nicht „beachten“ meint, die innerstaatlichen Gerichte also unter Angabe von Gründen in der Auslegung abweichen können. Dieser mit Blick auf EGMR-Urteile problematische (vgl. *M. Breuer*, NVwZ 2005, 412 [413 f.]) „Souveränitätsvorbehalt“ erweist sich als mit dem Monitoring-System kompatibel, entspricht er doch dessen unverbindlichem Charakter. *Ohne* die internationale Spruchpraxis zumindest zu „berücksichtigen“, d.h. sich mit ihren Argumenten auseinanderzusetzen, laufen die deutschen Gerichte indes Gefahr, gegen die völkerrechtlichen Verpflichtungen der Bundesrepublik Deutschland zu verstoßen, ohne sich dessen überhaupt bewusst zu sein. Der „*dialogue des juges*“, welcher im Verhältnis von nationaler Gerichtsbarkeit und EuGH durch das Vorabentscheidungsverfahren einen institutionellen Rahmen erhalten hat, bedarf hinsichtlich der treaty monitoring bodies somit noch der Erweiterung und Vertiefung.

Vor diesem Hintergrund ist die Herausgabe des vorliegenden Bandes, in dem erstmalig sämtliche General Comments (Stand: Mai 2004) zu den eingangs erwähnten Menschenrechtsverträgen in deutscher Übersetzung versammelt sind, vorbehaltlos zu begrüßen. Wie nicht zuletzt das Beispiel des EGMR lehrt, dessen Urteile offiziell nur in englischer und französischer Sprache veröffentlicht werden, bildet die fehlende Verfügbarkeit in der eigenen Muttersprache ein wesentliches Rezeptionshindernis. Dieses ist für die General Comments nunmehr beseitigt. Ergänzt wird die Textsammlung durch Einführungen ausgewiesener Experten in dem betreffenden Bereich. Somit bleibt nur die Aufforderung an Rechtsanwender wie Rechtswissenschaftler, von diesem reichen Fundus aktiv Gebrauch zu machen, um so das Wort *Klaus Vogels* von der durch das Grundgesetz verfassten „offenen Staatlichkeit“ praktisch wirksam werden zu lassen.

Dr. **Marten Breuer**, Univ. Potsdam