

Antwort
der Bundesregierung

auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Dr. Schmude, Bindig, Duve, Ganseforth, Großmann, Koschnick, Luuk, Sielaff, Stiegler, Dr. Timm, Waltemathe, Bernrath, Dr. Vogel und der Fraktion der SPD
— Drucksache 11/5194 —

Fakultativprotokoll zum Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte

Der Bundesminister der Justiz hat mit Schreiben vom 29. September 1989 die Kleine Anfrage namens der Bundesregierung wie folgt beantwortet:

I.

Vorbemerkung

Die Bundesregierung teilt die Auffassung, daß der Internationale Pakt über bürgerliche und politische Rechte zu den weltweit grundlegenden Rechtsinstrumenten im Bereich der Menschenrechte zählt. Im weltweiten Geltungsanspruch des Pakts, dem inzwischen 89 Staaten beigetreten sind, spiegelt sich die Idee der Universalität der Menschenrechte: daß allen Menschen, gleichviel wo sie sich befinden, bestimmte Grundrechte unentziehbar zustehen.

Eine davon zu unterscheidende Frage ist, ob Staaten, die sich einer internationalen Kontrolle ihrer Menschenrechtspraxis unterwerfen, diese Kontrolle einer zentralen Stelle übertragen, die diese für sämtliche Vertragsstaaten wahrnimmt, oder ob man regionalen Lösungen den Vorzug gibt. Betrachtet man die Entwicklung des internationalen Menschenrechtsschutzes seit 1948, so zeigt sich, daß regionale Kontrollsysteme – wie sie mit dem Europäischen Menschenrechtsgerichtshof in Straßburg, aber auch mit dem Interamerikanischen Gerichtshof für Menschenrechte in San José geschaffen worden sind – die führende Rolle nicht in der Entwicklung menschenrechtlicher Standards, wohl aber in der Organisation der internationalen Kontrolle der Einhaltung dieser Standards übernommen haben. Die Bundesregierung begrüßt diese Entwicklung: Sie gewährleistet nicht nur einen bürgernäheren Rechtsschutz im Rahmen der internationalen Kontrolle. Die

Regionalisierung der internationalen Kontrolle der Menschenrechtspraxis hat es vor allem ermöglicht, die Kontrolle in diesem Rahmen so wirksam auszugestalten, wie dies bei einer auf Weltenebene eingerichteten Kontrolle nicht erreichbar gewesen wäre – und in absehbarer Zeit wohl auch nicht sein wird.

Das im Fakultativprotokoll vorgesehene Kontrollverfahren ist im Vergleich besonders zu den Regelungen der Europäischen Menschenrechtskonvention weniger wirksam. Die Kompetenzen des Ausschusses bei Prüfung einer Individualbeschwerde nach dem Fakultativprotokoll erschöpfen sich darin, seine von der Meinung der Regierung des betroffenen Vertragsstaates abweichende Auffassung dieser Regierung und dem Beschwerdeführer mitzuteilen (Artikel 5 Abs. 4 des Fakultativprotokolls). Diese Auffassung ist für die Regierung nicht bindend. Sie wird die ihr zugegangene Meinungsäußerung des Ausschusses nicht notwendig zum Anlaß nehmen, Maßnahmen z. B. auf dem Gebiete der Gesetzgebung einzuleiten, wenn sie die Meinung des Ausschusses nicht teilt. Dagegen entscheidet im Verfahren aufgrund der Europäischen Menschenrechtskonvention der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte oder das Ministerkomitee des Europarates. Die Entscheidungen binden die beteiligten Vertragsstaaten nach Artikel 32 Abs. 4, 53 der Konvention.

Nach dem Fakultativprotokoll dürfen Individualbeschwerden nur geprüft werden, nachdem der Beschwerdeführer zunächst „alle zur Verfügung stehenden innerstaatlichen Rechtsbehelfe erschöpft hat“ (Artikel 5 Abs. 2 Buchstabe b). Der nach dem Fakultativprotokoll zur Prüfung berufene Ausschuss kann sich daher nur mit Fällen befassen, die innerstaatlich rechtskräftig entschieden sind und bei denen auch eine Überprüfung im Wege der Verfassungsbeschwerde erfolglos geblieben ist. Gegenüber der innerstaatlichen Rechtskraft bliebe aber eine bloße Meinungsäußerung eines internationalen Gremiums, der im Fakultativprotokoll alle Geltungs- und Durchsetzungsgarantien vorenthalten geblieben sind, ohne Wirkung. Ein Beschwerdeführer, der eine ihm günstige Meinungsäußerung des Ausschusses erwirkte, hätte von diesem Erfolg darum nicht immer Nutzen. Er hätte nicht einmal Anspruch auf Ersatz seiner Verfahrenskosten, weil das Fakultativprotokoll – anders als Artikel 50 der Europäischen Menschenrechtskonvention – die Festsetzung einer Entschädigung für den obsiegenden Beschwerdeführer nicht vorsieht.

II.

Zu den einzelnen Fragen wird wie folgt Stellung genommen:

Der am 19. Dezember 1966 von der Generalversammlung der Vereinten Nationen verabschiedete Internationale Pakt über bürgerliche und politische Rechte, der 1976 in Kraft getreten ist, zählt zu den grundlegenden Rechtsinstrumenten im Bereich der Menschenrechte weltweit. Das mit ihm vorgelegte 1. Fakultativprotokoll mit der Einrichtung des Individualbeschwerdeverfahrens eröffnet erstmalig dem einzelnen einen direkten Zugang zum Menschenrechtsausschuß der Vereinten Nationen. Die Bundesregierung hat sich bisher trotz wiederholter Aufforderungen und Appelle – von der SPD-Bundestagsfraktion ebenso wie von Menschenrechtsorganisationen – nicht dazu entscheiden können, das

Fakultativprotokoll zu zeichnen und dem Deutschen Bundestag zur Ratifizierung vorzulegen. In der internationalen Öffentlichkeit wird zunehmend Unverständnis für diese Haltung der Bundesregierung geäußert.

Im Hinblick auf den dringlicher gewordenen Handlungsbedarf und unter Berücksichtigung der von der Bundesregierung in den letzten Jahren hierzu abgegebenen Stellungnahmen fragen wir sie:

1. Wäre die Ratifizierung des 1. Fakultativprotokolls zum Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte nach Auffassung der Bundesregierung geeignet, den internationalen Schutz der Menschenrechte zu stärken, und welche Wirkung hat nach ihrer Auffassung ihre bisherige Weigerung, die Ratifizierung in Angriff zu nehmen?

Das Individualbeschwerdeverfahren nach dem Fakultativprotokoll kann wegen seiner Unvollkommenheit, auf die einleitend bereits hingewiesen wurde, den internationalen Schutz der Menschenrechte nur stärken, soweit Staaten betroffen sind, die keine stärkere internationale Kontrolle regionaler Art akzeptieren. Es gibt keine Anhaltspunkte dafür, daß die Nichtratifizierung des Fakultativprotokolls durch die Bundesrepublik Deutschland ursächlich für die Nichtratifizierung anderer Staaten ist.

2. Zieht die Bundesregierung in Betracht, daß die Verweigerung der Ratifizierung des Fakultativprotokolls unter Hinweis auf das in der Europäischen Menschenrechtskonvention vorgesehene Verfahren in außereuropäischen Ländern den Eindruck erwecken kann, als wolle die Bundesregierung sich auf eine „Menschenrechtsinsel Europa“ beschränken, statt zur Festigung weltweit angelegter Verfahren zum Schutz der Menschenrechte beizutragen?

Durch ihre aktive Mitarbeit an der Erarbeitung weltweit geltender Menschenrechtsstandards auf der Ebene der Vereinten Nationen – zuletzt noch im Rahmen der Beratungen des Entwurfs eines Übereinkommens über die Rechte des Kindes – sieht sich die Bundesregierung nicht dem Verdacht ausgesetzt, sich auf eine „Menschenrechtsinsel Europa“ zu beschränken. Die Bundesrepublik Deutschland unterliegt im übrigen der routinemäßigen Überprüfung durch den Menschenrechtsausschuß der Vereinten Nationen im Rahmen des Berichtsprüfungsverfahrens gemäß Artikel 40 des Internationalen Pakts über bürgerliche und politische Rechte sowie durch die zuständigen Gremien in entsprechenden Verfahren nach anderen menschenrechtlichen Übereinkommen (Internationales Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung, Internationaler Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte, Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau). Die Bundesregierung verkennt auch nicht, daß neben den Berichtsprüfungsverfahren und ungeachtet der eingangs angesprochenen Regionalisierungstendenzen im prozeduralen Bereich weltweit angelegte Verfahren zum effektiven Schutz der Menschenrechte wünschenswert sind. Sie tritt deswegen dafür ein, einen Internationalen Menschenrechtsgerichtshof zu schaffen.

3. Sieht die Bundesregierung in der bisherigen Praxis der Menschenrechtskommission der Vereinten Nationen bei der Behandlung von Individualbeschwerden Anhaltspunkte für die Richtigkeit ihrer wiederholt geäußerten Auffassung, das Verfahren nach dem Fakultativprotokoll laufe wegen des vorgesehenen gütlichen Ausgleichs nur auf einen sehr schwachen Schutz der Menschenrechte hinaus?

Die Defizite des Verfahrens nach dem Fakultativprotokoll liegen nicht in der Möglichkeit, daß sich Beschwerdeführer und Vertragsstaat einigen, sondern darin, daß die Meinungsäußerungen des Ausschusses, wie eingangs dargelegt, keine rechtlich bindende Wirkung haben.

4. Wie schätzt die Bundesregierung die internationale Wirkung ihrer Weigerung einer Ratifizierung des Fakultativprotokolls auf die Erfolgsaussicht der von der Bundesrepublik Deutschland erhobenen Forderung ein, einen Internationalen Menschenrechtsgerichtshof einzurichten?

Der mit der Frage unterstellte Kausalzusammenhang besteht nicht. Der Vorschlag, einen Internationalen Menschengenrichtshof einzurichten, beruht nicht zuletzt auf der Erkenntnis, daß es an einem weltweiten effektiven Individualbeschwerdeverfahren vor einer internationalen gerichtlichen Instanz fehlt.

5. Wie schätzt die Bundesregierung die internationale Wirkung ihrer Verweigerung einer Ratifizierung des Fakultativprotokolls auf die Erfolgsaussicht des von der Bundesregierung betriebenen Vorhabens ein, ein 2. Fakultativprotokoll zur weltweiten Abschaffung der Todesstrafe in Kraft setzen zu lassen?

Die Nichtratifizierung des 1. Fakultativprotokolls hat auf die Erfolgsaussichten des von der Bundesregierung befürworteten 2. Fakultativprotokolls keinen Einfluß. Zwischen beiden Protokollen besteht kein Sachzusammenhang.

6. Wie hoch ist bisher die Zahl der Einzelbeschwerden nach dem 1. Fakultativprotokoll und wie viele dieser Beschwerden kommen aus Ländern, die dem Europarat angehören?

Die Zahl ist der Bundesregierung nicht bekannt. Der Eingang von Individualbeschwerden nach dem Fakultativprotokoll ist aber, gemessen an dem Geschäftsanfall der Europäischen Kommission für Menschenrechte, gering. Nach den ersten zehn Jahren seiner Tätigkeit waren dem Ausschuß aus bis dahin immerhin 38 Vertragsstaaten nach dem Stand vom 31. Juli 1987 lediglich 240 Individualbeschwerden zugegangen, vgl. Tomuschat, in: Vereinte Nationen 1987, S. 157 ff. (160). Mitte dieses Jahres waren beim Ausschuß 131 Individualbeschwerden („Mitteilungen“) anhängig, davon 82, über deren Zulässigkeit noch nicht entschieden war (VN-Dokument CCPR/C/61 vom 15. August 1989 S. 6). Bei der Europäischen Kommission für Menschenrechte wurden hingegen

allein 1988 1 009 neue Beschwerden registriert. Die geringe praktische Bedeutung, die das Beschwerdeverfahren nach dem Fakultativprotokoll bisher erlangt hat, erklärt sich nach Auffassung der Bundesregierung aus den erwähnten Unvollkommenheiten des Verfahrens.

7. Welche Erkenntnisse hat die Bundesregierung darüber, daß die Ratifizierung des 1. Fakultativprotokolls durch 10 dem Europarat angehörende Länder den Menschenrechtsschutz für Staatsbürger dieser Länder geschwächt oder relativiert hätte?

Erkenntnisse der nachgefragten Art liegen nicht vor. Das hängt auch mit der geringen praktischen Bedeutung des Verfahrens nach dem Fakultativprotokoll zusammen.

8. Inwieweit ist es nach Auffassung der Bundesregierung den erwähnten Mitgliedsländern des Europarates gelungen, durch Vorbehalte bei der Ratifizierung des 1. Fakultativprotokolls Überschneidungen von Verfahren bei der Europäischen Menschenrechtskommission einerseits und der Menschenrechtskommission der Vereinten Nationen andererseits auszuschließen?

Auf die Antwort zu Frage 7 wird verwiesen.

9. Ist der Bundesregierung bekannt, ob auch die erwähnten Mitgliedsländer des Europarates der Auffassung sind, es sei letztlich nicht völlig geklärt, ob die Vorbehaltserklärungen die Überschneidung von Verfahren bei den beiden Menschenrechtskommissionen tatsächlich ausgeschlossen hätten?

Darüber ist der Bundesregierung nichts bekannt.

10. Sieht die Bundesregierung inzwischen eine Möglichkeit, bei einer von ihr einzuleitenden Ratifizierung des 1. Fakultativprotokolls eine Vorbehaltserklärung so zu formulieren, daß Verfahrensüberschneidung und -verdoppelung entfallen?

Selbst wenn das gelingen könnte, müßte folgendes bedacht werden: Grundsätzlich muß es als menschenrechtspolitisch erwünscht angesehen werden, daß Staaten bei der Ratifizierung völkerrechtlicher Instrumente keine – oder allenfalls engbeschränkte – Vorbehalte erklären. Die Mitgliedstaaten der Europäischen Menschenrechtskonvention suchen durch ihre Vorbehalte bei der Ratifizierung des Fakultativprotokolls – auch im Hinblick auf Artikel 62 der Konvention – den Vorrang des Rechtsschutzes nach der Konvention zu sichern und müssen dafür zwangsläufig in Kauf nehmen, die ohnehin schwach ausgebildeten Zuständigkeiten des Ausschusses nach dem Fakultativprotokoll weiter zu verkürzen.

11. Wo liegen nach Auffassung der Bundesregierung praktische Schwierigkeiten der Vermeidung von Verfahrensüberschneidungen angesichts der Tatsache, daß beide Menschenrechtskommissionen in einem laufenden Kontakt miteinander stehen, bei dem sie sich über neue Verfahren laufend informieren, um Doppelarbeit auszuschließen?

Die Bundesregierung ist davon überzeugt, daß die Kommission in Straßburg und der Ausschuß nach dem Fakultativprotokoll die ihre Arbeit berührenden praktischen Schwierigkeiten erkennen und angemessen lösen.

12. Sind der Bundesregierung negative Erfahrungen bekannt, die Mitgliedstaaten des Europarates oder deren Bürger damit gemacht haben, daß in der Menschenrechtskommission der Vereinten Nationen Mitglieder aus Staaten mitwirken, die ihren Angehörigen den Zugang zu diesem Verfahren nicht eröffnet haben?

Dies ist nicht der Fall. Allerdings verschiebt die Fragestellung das Problem: Es sind allgemeine Bedenken, die dagegen bestehen, daß sich ein Staat einer Prüfung durch ein Gremium unterwirft, dem auch Angehörige solcher Staaten angehören, die selbst nicht bereit sind, eine solche Überprüfung anzuerkennen.

13. Welche Anhaltspunkte sieht die Bundesregierung dafür, daß die Sowjetunion nach ihren 1974 geäußerten Bedenken gegen die Einbeziehung Berlins (West) in den Anwendungsbereich des Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte auch heute noch entsprechende Einwände bei einem Verfahren nach dem 1. Fakultativprotokoll erheben würde, und was hat die Bundesregierung getan, um diese Frage mit der Sowjetunion zu klären?

Zu der nachgefragten Klärung bestünde nur Veranlassung, wenn die Bundesregierung beabsichtigte, das Fakultativprotokoll zu zeichnen und dessen Ratifizierung durch die Bundesrepublik Deutschland in die Wege zu leiten. Dies ist indessen, wie die Bundesregierung mehrfach erklärt hat, nicht der Fall.

14. Sieht die Bundesregierung in der bisherigen Praxis der Menschenrechtskommission der Vereinten Nationen nach dem 1. Fakultativprotokoll Anhaltspunkte für die Befürchtung, die Kommission könne durch weite Auslegung der Paktverpflichtungen der Bundesrepublik Deutschland Bindungswirkungen auferlegen, die ursprünglich nicht gewollt worden sind?

Ja. Auf den die Niederlande betreffenden Fall Zwaan-de Vries – Entscheidung vom 9. April 1987, veröffentlicht in EuGRZ 1989, S. 35ff. mit kritischer Anmerkung von Tomuschat – wird Bezug genommen.

15. Sieht die Bundesregierung eine Aussicht, sich nun alsbald zur Einleitung der Ratifizierung des 1. Fakultativprotokolls zu entschließen, nachdem sie seit Jahren erklärt hat, sie prüfe die in diesem Zusammenhang bedeutsamen Fragen und behalte sich eine abschließende Entscheidung über die Ratifizierung vor?

Die Bundesregierung hat erst 1988 mitgeteilt, daß sie angesichts der Bedenken, die gegen eine Ratifizierung sprechen, sich derzeit nicht in der Lage sieht, die Ratifizierung des Fakultativprotokolls vorzuschlagen (Drucksache 11/2163 S. 13). Die vorliegende Kleine Anfrage hat keine Gesichtspunkte zutage gebracht, die die Bundesregierung veranlassen könnte, ihre Haltung zu ändern.

