

Michèle Roth

Zwischen Vertrauen in die Mitgliedstaaten und internationaler Kontrolle -

Menschenrechtsabkommen und ihre Durchsetzungsmechanismen

Zum Schutz der politischen, bürgerlichen und sozialen Menschenrechte hat seit dem Ende des Zweiten Weltkriegs auf internationaler Ebene eine umfassende Normenbildung stattgefunden. In Zukunft wird es in erster Linie darum gehen, die vereinbarten Normen durchzusetzen und dadurch einen wirksamen Schutz der Menschenrechte zu gewährleisten. Verschiedene internationale Organisationen haben die Formulierung und Verrechtlichung der Menschenrechte entscheidend vorangetrieben. Auf globaler Ebene waren und sind die Vereinten Nationen mit der *Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte* (1948), dem *Zivil- und Sozialpakt* (1966) sowie zahlreichen weiteren Abkommen (zum Beispiel das *Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung*, 1966, das *Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau*, 1979, das *Übereinkommen gegen Folter*, 1984, die *Kinderkonvention*, 1989) wegweisend.

Regionale Organisationen haben ergänzende Wege beschritten, allen voran der Europarat. Mit der *Europäischen Menschenrechtskonvention* (1950) und ihren Zusatzprotokollen, der *Europäischen Sozialcharta* (1961), der *Konvention zur Verhütung von Folter* (1987) oder dem *Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten* (1995) und dem Bekenntnis zu Demokratie und Rechtsstaatlichkeit schufen die westeuropäischen Staaten eine eigene Wertegemeinschaft. Die Konferenz für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (KSZE) war bemüht, Menschenrechte über die Grenze des Eisernen Vorhangs hinaus zu etablieren - nicht durch Rechtsinstrumente, sondern durch Diplomatie und politische Absichtserklärungen. Diesen Weg führt die Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) mit zahlreichen neuen Mechanismen und Instrumenten (zum Beispiel dem Hohen Kommissar für nationale Minderheiten oder den Langzeitmissionen) fort. Auch in anderen Regionen entstanden zusätzliche Menschenrechtsübereinkommen, so die *Amerikanische Konvention über Menschenrechte* (1969) oder die *Banjul Charta der Menschenrechte und Rechte der Völker* (1981) in Afrika.

Auf dem Papier besteht ein weitreichender Schutz verschiedener Menschenrechte, der in der Praxis jedoch sehr oft missachtet wird. Berichte von *amnesty international* oder *Human Rights Watch* sprechen eine deutliche Sprache. Rund um den Globus werden nach wie vor tagtäglich schwerste Menschenrechtsverletzungen begangen. Ein Bruch der Menschenrechte verletzt nicht nur die grundlegenden Rechte der betroffenen Menschen, er führt mittelfristig unweigerlich zu Instabilität und Konflikten. Regierungen mit Weitblick und Zivilgesellschaften sollten es daher als ihre Pflicht ansehen, die Durchsetzung fundamentaler Rechte weltweit zu fordern und zu fördern - sowohl zum Schutze der Menschenwürde als auch aus dem ureigenen Interesse an einer möglichst friedlichen, ihre Konflikte gewaltfrei regelnden Weltgemeinschaft.

Welche Instrumente und Verfahren des Menschenrechtsschutzes gibt es? Wie sind ihre Effektivität, Anwendung und Durchsetzbarkeit zu bewerten? Analysiert werden die folgenden Abkommen: der *Zivil-* und der *Sozialpakt*, die *UN-Antifolterkonvention*, die *Europäische Menschenrechtskonvention*, die *Europäische Konvention zur Verhütung von Folter* und die *Europäische Sozialcharta*. Im Vordergrund der Analyse stehen der **Staatenbericht** über die Erfüllung eingegangener Verpflichtungen, die **Individual- und Kollektivbeschwerde** mit oder ohne Gerichtsverfahren sowie die **Kontrolle vor Ort**.

In den letzten Jahren setzte sich ein weiterer Ansatz durch: die individuelle, weltweite Haftbarmachung von Personen, die schwerste Menschenrechtsverletzungen begangen haben. Ausdruck dafür sind die beiden internationalen Tribunale für das ehemalige Jugoslawien und Ruanda sowie die Schaffung des Statuts für einen Internationalen Strafgerichtshof (siehe dazu den Beitrag von Debiel/Starck).

Unterschiedliche Schutzmechanismen für verschiedene Menschenrechte

Bürgerliche und politische Menschenrechte

Schon die UN-Charta verpflichtet die Mitgliedstaaten, auf die allgemeine Achtung und Verwirklichung der Menschenrechte hinzuwirken (Art. 55/56). Diese Verpflichtung wurde 1948 bestärkt durch die *Allgemeine Erklärung der Menschenrechte*. Die Schaffung völkerrechtlich bindender Dokumente als Weiterentwicklung und Ergänzung der *Allgemeinen Erklärung* erwies sich als schwierig und langwierig. Erst 1966 konnten der *Internationale Pakt über bürgerliche und politische Rechte* (Zivilpakt) und der *Internationale Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte* (Sozialpakt) unterzeichnet werden. Weitere zehn Jahre vergingen bis zum Inkrafttreten der beiden Pakte.

Zur Überprüfung der Einhaltung des *Zivilpakts* wurde der Menschenrechtsausschuss eingesetzt. Der Ausschuss prüft Berichte, die die Mitgliedstaaten in regelmäßigen Abständen einreichen müssen, um über ihre Maßnahmen zur Verwirklichung des Pakts und die erzielten Fortschritte Rechenschaft abzulegen. Diskutiert wird der Bericht in Anwesenheit eines Staatenvertreters, der zu den einzelnen Aspekten befragt werden kann. Der Ausschuss verabschiedet anschließend Empfehlungen, die nach dem Grundsatz der Kooperation eine bestmögliche Umsetzung des Pakts in dem jeweiligen Staat ermöglichen sollen. Es handelt sich dabei nicht um ein juristisches Verfahren mit einer rechtskräftigen Verurteilung. Durch die Öffentlichkeit der Berichte und Empfehlungen entsteht aber ein gewisser Druck auf die Staaten, im Sinne des Ausschusses zu handeln.

Ein weiteres Instrument zur Durchsetzung des *Zivilpakts* wurde mit dem individuellen Beschwerdeverfahren geschaffen - in einem Fakultativprotokoll zum Pakt. Knapp zwei Drittel der Mitgliedstaaten haben das Protokoll bislang ratifiziert (in Deutschland trat es erst im November 1993 in Kraft). Es ermächtigt den Menschenrechtsausschuss, Beschwerden von Einzelpersonen zu prüfen, die behaupten, Opfer von Verletzungen jener Menschenrechte zu sein, die im Zivilpakt verankert sind. Der Ausschuss kann kein rechtlich bindendes Urteil

sprechen, sondern nur über die Beschwerde beraten (in nichtöffentlicher Sitzung) und seine Auffassung dem Vertragsstaat und der Einzelperson mitteilen.

Die *Europäische Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten* (EMRK) aus dem Jahre 1949 garantiert ebenfalls bürgerliche und politische Rechte und Freiheiten und versucht, diese durch ein juristisches Verfahren - durch das Recht zur Einklagung von Konventionsverletzungen - durchzusetzen. Klagerecht haben Staaten, Individuen sowie nichtstaatliche Organisationen. Die Unterzeichnung der EMRK und die Anerkennung des individuellen Klagerechts ist inzwischen für alle Mitgliedstaaten des Europarats obligatorisch. Die Zahl der Mitgliedstaaten ist nach dem Ende des Ost-West-Konflikts von 27 auf 40 im Jahre 1998 angestiegen; die EMRK gilt damit für knapp 800 Millionen Menschen.

Mit dem Zusatzprotokoll Nr. 11, das am 1. November 1998 in Kraft getreten ist, wurde ein neuer ständiger Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte mit hauptamtlichen Richtern eingesetzt. Alle Beschwerden gelangen direkt an diesen Gerichtshof. Er fällt eine endgültige Entscheidung, die veröffentlicht wird und nach der sich die betroffenen Staaten zu richten haben. Das Ministerkomitee, bestehend aus den Außenministern der Mitgliedstaaten bzw. deren Vertretern, hat dann "nur" noch die Aufgabe, die Durchführung der Urteile zu überwachen. Ursprünglich waren zwei eigenständige Organe zur Überprüfung der Beschwerden geschaffen worden: die Europäische Kommission für Menschenrechte und der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte. Alle Beschwerden gelangten zuerst an die Kommission. Wurde die Beschwerde anschließend nicht innerhalb von drei Monaten an den Gerichtshof weitergeleitet, so entschied das Ministerkomitee, ob eine Konventionsverletzung vorlag. Dieses Verfahren war insbesondere deswegen fragwürdig, weil mit der Kommission ein "halbjuristisches" und mit dem Ministerkomitee ein politisches Organ mit der Erfüllung einer juristischen Aufgabe betraut waren.

Der Kampf gegen Folter und unmenschliche Behandlung

Ergänzend zu den bereits bestehenden Instrumenten des Menschenrechtsschutzes schufen die Vereinten Nationen und der Europarat Abkommen, die einen besonderen Schutz vor schwersten Menschenrechtsverletzungen bieten sollen. Die UNO brachte 1984 das *Übereinkommen gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe* (Antifolterkonvention) zur Unterzeichnung. Zur Überprüfung der Vereinbarungen wurde der Ausschuss gegen Folter eingesetzt. Der Ausschuss prüft, analog zum Zivilpakt, die Berichte der Mitgliedstaaten. Erhält der Ausschuss zuverlässige Informationen, dass in einem Vertragsstaat systematische Folterungen stattfinden, kann er dessen Regierung auffordern, eine Stellungnahme abzugeben, sowie eine vertrauliche Untersuchung durchführen. Mit dem Einverständnis der betroffenen Regierung kann im Rahmen eines solchen Verfahrens ein Besuch in dem Staat selbst stattfinden. Jedem Staat ist es jedoch freigestellt, das Verfahren für sich zu akzeptieren oder nicht. Zusätzlich besteht, parallel zum Zivilpakt, die Möglichkeit einer Individualbeschwerde, wenn die entsprechenden Vertragsstaaten dieses Recht anerkannt haben (etwas mehr als ein Drittel der Staaten haben das Klagerecht von Einzelpersonen derzeit akzeptiert).

Der Europarat ging einen Schritt weiter als die Vereinten Nationen. Auf Anregung des Genfers Gautier, der 1977 das Schweizer Komitee gegen Folter gründete, und mit Unterstützung der Internationalen Juristenkommission (ICJ) wurde ein System mit uneingeschränktem Besuchsrecht an Orten, an denen Personen ihrer Freiheit beraubt sind, geschaffen. Ursprünglich hätte das System auf UN-Ebene verwirklicht werden sollen, doch fehlte dort der politische Wille und das gegenseitige Vertrauen, auf dem die Konvention aufbaut.

Das *Europäische Übereinkommen zur Verhütung von Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe* (Konvention zur Verhütung von Folter, in Kraft seit 1989) ist, wie der Name schon sagt, ein Präventivinstrument. Ein Europäischer Ausschuss zur Verhütung von Folter prüft die Situation vor Ort. Die Mitglieder des Ausschusses dürfen weder bei Besuchen noch an Abstimmungen, die ihr Heimatland betreffen, teilnehmen. Die Vertragsparteien sind verpflichtet, die Besuche des Ausschusses an allen Orten zuzulassen, an denen Personen durch eine öffentliche Behörde die Freiheit entzogen ist (Gefängnisse, Polizeistationen, psychiatrische Kliniken, Erziehungsanstalten etc.). Der Ausschuss braucht nicht im voraus zu deklarieren, welche Orte er besuchen möchte, und er kann seinen Besuchsplan jederzeit ändern. Er hat zudem das Recht, sich ohne Zeugen mit den Festgehaltenen und mit jeder anderen Person, die über Informationen verfügt, zu unterhalten.

Nach jedem Besuch verfasst der Ausschuss einen vertraulichen Bericht über seine Feststellungen und übermittelt diesen, zusammen mit Empfehlungen, an die Vertragspartei. Ziel ist es, einen fortlaufenden Dialog zu etablieren. Verweigert ein Staat die Zusammenarbeit oder die Verbesserung der Lage im Sinne der Empfehlungen, so kann der Ausschuss beschließen, eine öffentliche Erklärung abzugeben. Auf Wunsch der betroffenen Vertragspartei kann der Ausschuss seinen Bericht zusammen mit einer Stellungnahme der Vertragspartei veröffentlichen.

Soziale Menschenrechte

Im Bereich der sozialen Menschenrechte gibt es wiederum zwei vergleichbare Instrumente auf globaler und auf europäischer Ebene: der *UN-Sozialpakt* (1966) und die *Europäische Sozialcharta* (1961). Beide Verträge sehen ein Staatenberichtsverfahren vor, das aber unterschiedlich ausgestaltet ist. Die Überprüfung der Einhaltung des *Sozialpakts* der Vereinten Nationen obliegt dem Ausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte, der die Staatenberichte prüft. Ein Individualbeschwerdeverfahren gibt es hier nicht.

Das Kontrollsystem der *Europäische Sozialcharta* sieht vor, dass die Vertragsparteien einen Bericht über die Anwendung der von ihnen angenommenen Bestimmungen vorlegen. Nationale Arbeitnehmer- und Arbeitgeberorganisationen können zu den Berichten Stellung nehmen. Ein Sachverständigenausschuss prüft Berichte und Stellungnahmen. Ein Unterausschuss des Regierungssozialausschusses (Regierungsausschuss) prüft anschließend die Berichte der Vertragsstaaten und die Beratungsergebnisse des Sachverständigenausschusses. Zum Abschluss der Prüfungsprozedur hat das Ministerkomitee die Möglichkeit, mit einer Zweidrittelmehrheit Empfehlungen an die Vertragsparteien zu richten.

Um einige Nachteile des bestehenden Kontrollsystems auszugleichen, wurde 1991 ein *Ergänzungsprotokoll zur Europäischen Sozialcharta* (Protocol amending the European Social Charter) zur Zeichnung aufgelegt. Das Ergänzungsprotokoll ermöglicht es, dass erstens die Staatenberichte und die Kommentare veröffentlicht werden, zweitens die Stellungnahmen der nationalen Arbeitnehmer- und Arbeitgeberorganisationen direkt an den Generalsekretär gelangen (bisher über die einzelnen Staaten) und drittens der Sachverständigenausschuss zusätzliche Informationen verlangen darf. Um in Kraft treten zu können, bedarf das Ergänzungsprotokoll der Ratifizierung durch alle Vertragsstaaten – eine Auflage, die bis heute noch nicht erfüllt ist. Deutschland zählt zu den 9 der insgesamt 22 Vertragsparteien, die noch nicht ratifiziert haben und blockiert auf diese Weise das Inkrafttreten des Protokolls. Einige der neuen Maßnahmen werden auf Beschluss des Ministerkomitees bereits seit 1992 angewendet. So hat der Regierungsausschuss jetzt die Aufgabe, mögliche Empfehlungen des Ministerkomitees auszuarbeiten. Auf dieser Grundlage verabschiedet das Ministerkomitee individuelle Empfehlungen an die einzelnen Staaten.

Eine wichtige Neuerung ergibt sich aus einem weiteren *Zusatzprotokoll zur Europäischen Sozialcharta* (Additional Protocol to the European Social Charter Providing for a System of Collective Complaints), das 1998 in Kraft getreten ist. Das Protokoll führt ein neues System der Kollektivbeschwerde ein, das es nationalen und internationalen Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbänden sowie Nichtregierungsorganisationen (NGOs) ermöglicht, sich bei Verstößen gegen die Charta mit einer Beschwerde direkt an den Europarat zu wenden. Der Sachverständigenausschuss prüft die Beschwerde und erstellt einen Bericht. Das Ministerkomitee kann daraufhin Empfehlungen aussprechen und/oder, auf Wunsch des betreffenden Staates, den Regierungsausschuss mit der Sache befassen.

Wirkung und Übertragbarkeit der einzelnen Mechanismen

Staatenberichtsverfahren

Das beliebteste Instrument zur Kontrolle internationaler Menschenrechtsabkommen ist das Staatenberichtsverfahren. Zur Diskussion der Berichte wird üblicherweise eine unabhängige Expertenkommission eingesetzt. Die Schwachpunkte des Systems liegen auf der Hand. Die Staaten werden stets versucht sein, ihre Berichte zu beschönigen. Immerhin werden die Regierungen aber gezwungen, sich mit ihrer eigenen Menschenrechtsbilanz auseinander zu setzen. Die Ausschussmitglieder haben die Möglichkeit, sich über andere Quellen, insbesondere Medien und Nichtregierungsorganisationen (NGOs), Informationen über Menschenrechtsverletzungen in einem Land zu beschaffen. Erst dadurch wird es den Ausschussmitgliedern möglich, die vorgelegten Berichte kritisch zu begutachten und den Staatenvertretern unangenehme Fragen zu stellen. Vor Ort-Untersuchungen sind in der Regel nicht erlaubt. Durch das Berichtsverfahren haben sich die Staaten zum Dialog verpflichtet; es bleibt jedoch vollständig ihnen überlassen, ob sie den Empfehlungen nachkommen. Politischer Druck kann letztlich nur durch eine kritische Öffentlichkeit erzeugt werden, zumal sich die Regierungen gegenseitig gewöhnlich mit „Samthandschuhen“ anfassen.

Eine Sondervariante des Staatenberichtsverfahrens kennt die *Europäische Sozialcharta*. Hier ist das Prüfungsverfahren wesentlich differenzierter ausgestaltet. Nach der Überprüfung durch den Expertenausschuss werden auch die Parlamentarische Versammlung und ein Regierungsausschuss an dem Verfahren beteiligt. Positiv ist, dass nationale Arbeitnehmer- und Arbeitgeberorganisationen die Möglichkeit haben, zu den staatlichen Berichten Stellung zu nehmen. In der Praxis machen diese Organisationen davon aber kaum Gebrauch. Auch die Parlamentarische Versammlung verzichtete 1992 auf ihre Kontrollfunktion zugunsten periodischer sozialpolitischer Debatten. Der Regierungsausschuss ist ein politisches Organ, das aus Beamten besteht, "die wohl regelmäßig mit jenen Beamten identisch sind, die die jeweiligen Staatenberichte verfassen oder redigieren" und die "von Anfang an die Rolle des Verteidigers der geprüften Staaten" (Öhlinger 1988: 344) übernommen haben. Das Ministerkomitee spricht Empfehlungen aus und bezieht sich dabei auf die naturgemäß abgeschwächten Ratschläge des Regierungsausschusses. Andererseits dürfte eine Empfehlung des Ministerkomitees mehr Gewicht haben als diejenige eines politisch relativ unbedeutenden Expertenausschusses.

Obwohl sich das Ministerkomitee bis 1993 zu keiner einzigen Empfehlung durchringen konnte, blieb die Sozialcharta nicht wirkungslos. So führte sie zum Beispiel in Zypern zu einer Reform der Sozialversicherung, in Irland und Großbritannien zu gleichen Rechten für Kinder von verheirateten und unverheirateten Eltern oder in den Niederlanden zu einem Mutterschaftsurlaub von mindestens zwölf Wochen (Ibram 1996: 23). Seit den erwähnten Änderungen zu Beginn der 90er Jahre spricht das Ministerkomitee individuelle Empfehlungen aus. Allerdings legt das Komitee den Staaten nur nahe, den Empfehlungen des Regierungsausschusses nachzukommen. Da der Bericht und die Empfehlungen des Ausschusses nicht öffentlich sind, ist es für Außenstehende nicht möglich, bei den Staaten auf die Einhaltung der Empfehlungen zu drängen. Um so wichtiger ist es, dass das Ergänzungsprotokoll bald in Kraft treten kann.

Individual- und Kollektivbeschwerde

Als sehr erfolgreich und mit ihrem juristischen Verfahren weltweit einmalig gilt die *Europäische Menschenrechtskonvention* (EMRK). Zwischen 1955 und 1995 gingen rund 26.000 individuelle Beschwerden ein, von denen etwa 1.900 als zulässig erklärt und 540 vor dem Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte in Straßburg verhandelt wurden.

Das Individualklagerecht erfüllt vor allem zwei Funktionen (Müllerson 1993: 27):

Erstens besitzt das Individuum ein Rechtsmittel, um sich gegen erlittenes Unrecht zu wehren, die Menschenrechtsverletzung kann gestoppt und der Kläger eventuell finanziell entschädigt werden. Zweitens kann eine individuelle Beschwerde dazu führen, dass das innerstaatliche Recht oder die Rechtspraxis geändert werden. Dafür gibt es zahlreiche Beispiele (vgl. Reilhac 1995). Allerdings fehlen auch diejenigen Fälle nicht, in denen Staaten die Änderung von Gesetzen so lange wie möglich hinauszögern.

Systematische und massive Menschenrechtsverletzungen werden durch das individuelle Klagerecht jedoch nur ungenügend aufgezeigt. Sie werden von Regierungen gezielt verübt, und solche Staaten werden ihren Opfern kaum den Weg nach Straßburg ermöglichen. Ein

Minimum an Demokratie und Bekenntnis zu Menschenrechten seitens der Regierung sowie die Bekanntheit der Konvention in der Bevölkerung - speziell unter den Juristen - sind Bedingungen für das Funktionieren der EMRK (Ermacora 1994: 86). Daher ist zu bezweifeln, dass ein ähnliches System auf globaler Ebene erfolgreich wäre. Denkbar ist jedoch, dass sich zukünftig auch in anderen Weltregionen Wertegemeinschaften herausbilden, die einen solchen Eingriff in die nationale Souveränität ermöglichen.

Angesichts der aufgezeigten Nachteile darf man jedoch die großen Errungenschaften des individuellen Beschwerderechts nicht vergessen: Der internationale Schutz des einzelnen vor dem Staat ist ein kostbares Gut. Das Beschwerdeverfahren ermöglicht den Konventionsorganen, zur Entwicklung und Präzisierung der internationalen Menschenrechte beizutragen sowie die Menschenrechtssituation in den Mitgliedstaaten ständig zu kontrollieren.

All dies gilt in abgeschwächter Form auch für das Individualbeschwerdeverfahren im Rahmen des *Zivilpakts*. Auch wenn es sich dabei nicht um ein juristisches Verfahren handelt, trägt es doch dazu bei, auf Menschenrechtsverletzungen aufmerksam zu machen (insbesondere bei einer Häufung von Beschwerden), in Einzelfällen Opfer zu entschädigen und vor allem die rechtliche Auslegung des Pakts weiter zu entwickeln (Heintze 1998: 7). Die Forderungen nach einem Individualbeschwerdeverfahren für den *Sozialpakt* sind daher unbedingt zu begrüßen (siehe hierzu zum Beispiel FIAN 1998: 171).

Eine neue Variante des Beschwerdeverfahrens ist die Kollektivbeschwerde bei der *Europäischen Sozialcharta*. Ihre Wirkung in der Praxis wird sich in den nächsten Jahren zeigen. Es ist zu hoffen, dass zumindest diejenigen NGOs, die für dieses Zusatzprotokoll gekämpft haben, ihm auch zu Leben verhelfen. Bei reger Nutzung wird das neue Protokoll die Durchsetzungskraft der Sozialcharta erhöhen. Als erster Schritt muss aber eine deutlich erhöhte Ratifizierungsquote angestrebt werden, denn bislang haben nur 6 von 22 Mitgliedstaaten ratifiziert.

Kontrolle vor Ort

Schwere und systematische Menschenrechtsverletzungen soll der Ausschuss zur Verhütung von Folter im Rahmen der *Konvention zur Verhütung von Folter* aufdecken. Zwischen 1990 und 1998 führte der Ausschuss 54 periodische und 22 ad hoc-Besuche in den Mitgliedstaaten durch. Die detaillierten Berichte listen akribisch alle Beobachtungen des Ausschusses auf und geben konkrete Empfehlungen, deren Befolgung bei späteren Besuchen überprüft wird.

Die Arbeit des Ausschusses wird allgemein positiv bewertet. Eine erste Bilanz zeigt, dass alle Staaten - mit Ausnahme der Türkei - kooperiert und sinnvoll reagiert haben. Deutschland ging bislang in seinen Antworten auf die Berichte detailliert auf alle Empfehlungen ein, lehnte aber rund ein Viertel der Empfehlungen ausdrücklich ab (zum Beispiel die Forderungen nach mehrsprachigen Merkblättern über die Rechte von Verhafteten).

Zweimal gab der Ausschuss bisher eine öffentliche Erklärung ab, in beiden Fällen zur Situation in der Türkei. Sowohl 1992 als auch 1996 wurde beklagt, dass Folter und andere Formen

schwerer Misshandlungen in Polizeistationen weit verbreitet seien. Trotz eines intensiven Dialogs und einer Vielzahl von Instruktionen der türkischen Behörden habe sich in der Praxis kaum etwas geändert.

Zusammenfassend kann gesagt werden, dass mit der Europäischen Konvention zur Verhütung von Folter ein neues und in dieser Form bislang einmaliges Instrument geschaffen wurde. Das Instrument will - ergänzend zu den vorhandenen juristischen Verfahren - präventiv wirken und keine neuen Rechtsnormen, sondern vielmehr einen europäischen Standard schaffen. Dazu haben sich die Unterzeichnerstaaten bereit erklärt, sehr heikle Bereiche des Staatswesens jederzeit durch ein internationales Organ überprüfen zu lassen. Um die Zustimmung der Staaten zu einem solchen System zu erhalten, war die Gewährleistung strenger Vertraulichkeit notwendig. Unabdingbar ist ein Mindestmaß an Kooperationswillen der Mitgliedstaaten (vgl. das Beispiel Türkei). Nur so können schrittweise Verbesserungen realisiert werden. Die Aufhebung der Vertraulichkeit - das öffentliche Beschämen - dient als letztes Droh- und Sanktionsmittel. Das Abgeben einer öffentlichen Erklärung ist für den betroffenen Staat unangenehm, aber selten wirklich schmerzhaft. Eine größere Verbreitung dieser Erklärung durch NGOs und eine Mobilisierung der Öffentlichkeit wären wichtige Schritte, um Staaten doch zur Kooperation bewegen zu können. Längerfristig wird sich der Erfolg der Konvention an den Entwicklungen in den neuen Mitgliedstaaten aus Mittel- und Osteuropa messen lassen müssen. Da hier bislang nur eine erste Besuchsrunde hat stattfinden können und die Folgebesuche noch ausstehen, gibt es zur Wirkung der Konvention in diesen Ländern noch keine Erkenntnisse.

Welche Funktionen erfüllen Nichtregierungsorganisationen?

Die Arbeit von Nichtregierungsorganisationen (NGOs) ist für einen effektiven Menschenrechtsschutz unabdingbar. NGOs erfüllen unter anderem zwei wichtige Funktionen: erstens das *fact finding*, das heißt das Aufdecken und Untersuchen von Menschenrechtsverletzungen und zweitens das *monitoring*, also das Überprüfen der Einhaltung internationaler Verpflichtungen von nichtstaatlicher Seite. Staatliche oder zwischenstaatliche Vertreter können diese Aufgabe nur in seltenen Fällen selber ausführen.

Für das Staatenberichtsverfahren gilt generell, dass eine seriöse Überprüfung der Staatenberichte ohne die Informationen von NGOs und den Medien kaum denkbar wäre. Bei der *Sozialcharta* verbürgt sogar der Konventionstext das Recht von Arbeitnehmer- und Arbeitgeberorganisationen, die Staatenberichte offiziell zu kommentieren. Auch für die gründliche Vorbereitung und Durchführung von vor-Ort-Besuchen sind die Informationen von NGOs unerlässlich. Bereits im ersten Jahr seines Bestehens knüpfte der Ausschuss zur Verhütung von Folter Kontakte zu NGOs. Der Konventionstext sieht vor, dass der Ausschuss sich "mit jeder Person, von der er annimmt, dass sie ihm sachdienliche Auskünfte geben kann, ungehindert in Verbindung" (Art. 8,4) setzen darf. Der Ausschuss nutzt dieses Recht und kontaktiert während seiner Besuche regelmäßig lokale und internationale NGOs.

Beim Individualbeschwerdeverfahren haben NGOs zwei wichtige Funktionen, wie am Beispiel der *Europäischen Menschenrechtskonvention* (EMRK) deutlich wird: Zum einen liegt ihre

Bedeutung in der allgemeinen Bekanntmachung der Konvention durch Publikationen, Seminare, Medienarbeit usw., zum anderen in der direkten Unterstützung von Beschwerdeführern, von der Beratung und Rechtshilfe bei der Aufsetzung der Beschwerde bis hin zur Vertretung des Beschwerdeführers vor den Konventionsorganen.

Politische Schlussfolgerungen

Um einen möglichst umfassenden Menschenrechtsschutz zu ermöglichen, erscheint eine Mixtur verschiedener Instrumente sinnvoll. Ein Spannungsverhältnis besteht dabei zwischen den Maximen "Öffentlichkeit" versus "Vertraulichkeit". Im Einzelfall muss beurteilt werden, welche Maxime zu größerem Erfolg verhilft und ob und inwiefern politischer Wille vorhanden ist. Ein System, das auf Vertraulichkeit und Kooperation beruht, wie beispielsweise die *Konvention zur Verhütung von Folter*, ist solange sinnvoll, wie der Wille zur Kooperation tatsächlich vorhanden ist. Generell ist jedoch eine größtmögliche Öffentlichkeit zu begrüßen. Sie befähigt die kritischen Gruppen der Zivilgesellschaft, Worte und Taten der Regierungen zu vergleichen und auf die Einhaltung der Versprechungen zu pochen.

Für eine Verbesserung des Menschenrechtsschutzes in der Praxis lassen sich folgende Forderungen an die Bundesregierung formulieren. Die Bundesregierung sollte

- ?? die Bemühungen um eine Stärkung des Überprüfungsmechanismus zum *Sozialpakt* - mittels eines Individual- und/oder Kollektivbeschwerderechts - tatkräftig unterstützen. Ein entsprechender UN-Entwurf liegt seit 1997 vor. Die alte Bundesregierung hatte sich dagegen ausgesprochen. Die neue Bundesregierung könnte hier ein Zeichen setzen.
- ?? die bisher gescheiterten Bemühungen um ein Zusatzprotokoll zur *UN-Antifolterkonvention*, das ein Besuchssystem analog zur europäischen Konvention vorsieht, neu beleben und dabei die europäischen Erfahrungen mit einbringen.
- ?? den neuen ständigen *Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte* nach Kräften unterstützen und seinen Urteilen gegen die Bundesrepublik Folge leisten. Als Mitglied im Ministerkomitee sollte sie sich für eine strenge Überwachung der Durchführung der Urteile in allen Mitgliedstaaten stark machen.
- ?? das *Protokoll zur Ergänzung der Europäischen Sozialcharta* sowie das *Zusatzprotokoll zur Europäischen Sozialcharta für ein System der kollektiven Beschwerde* so schnell wie möglich unterzeichnen und ratifizieren sowie befreundete Regierungen zu dem gleichen Schritt ermutigen.
- ?? nach der Unterzeichnung des *Zusatzprotokolls zur Sozialcharta* eine umfassende Liste nationaler Organisationen benennen, die ein Recht auf Einreichung einer kollektiven Beschwerde haben.

Literatur

- Ermacora, Felix 1994: Stärken und Schwächen des Durchsetzungsmechanismus der EMRK, in: Nowak, Manfred (Hg.), Europarat und Menschenrechte, Wien, S. 83-89.
- FIAN (Hg.) 1998: Food First. Mit Menschenrechten gegen den Hunger, Bonn.
- Heintze, Hans-Joachim 1998: Menschenrechte durchsetzen! Forderungen zum 50. Jahrestag der UN-Menschenrechtserklärung, Policy Paper 10, hg. von der Stiftung Entwicklung und Frieden, Bonn.
- Ibram, Corinne 1996: Sozialcharta: Verstärkte Solidarität für Europe, in: Forum, hg. vom Europarat, März 1996, S. 18-23.
- Machacek, Rudolf 1994: Evaluation des Schutzes vor unmenschlicher Behandlung durch die Europäische Anti-Folter-Konvention, in: Nowak, Manfred (Hg.), Europarat und Menschenrechte, Wien, S. 157-171.
- Müllerson, Rein 1993: The Efficiency of the Individual Complaint Procedures: The Experience of CCPR, CERD, CAT and ECHR, in: Monitoring Human Rights in Europe. Comparing International Procedures and Mechanisms, International Studies in Human Rights, vol. 30, S. 25-43.
- Öhlinger, Theo 1988: Die Europäische Sozialcharta, in: Nowak, Manfred/ Steurer, Dorothea/ Tretter, Hannes (Hg.), Fortschritt im Bewußtsein der Grund- und Menschenrechte. Festschrift für Felix Ermacora, Kehl, Straßburg, Arlington, S. 335-354.
- Öhlinger, Theo 1994: Die Europäische Sozialcharta und der Schutz wirtschaftlicher und sozialer Rechte durch den Europarat, in: Nowak, Manfred (Hg.), Europarat und Menschenrechte, Wien, S. 119-140.
- Reilhac, Gilbert 1995: Die diskrete Macht einer Konvention, in: Forum, hg. vom Europarat, September 1995, S. 30-32.

Dieser Beitrag wurde veröffentlicht in:

Belohnen – Beschämen – Bestrafen. Globale Vereinbarungen und ihre Durchsetzung, hg. von WEED, Bonn April 1999, S. 14-20.