

Vorbehalte zu Menschenrechtsabkommen: Zulässigkeit, Gültigkeit und Prüfungskompetenzen von Vertragsgremien

Ein konstitutioneller Ansatz

*Thomas Giegerich**

I. Aktuelle Kontroversen um Vorbehalte zu Menschenrechtsabkommen

Auch nach dem Ende des kalten Krieges halten die Widerstände vieler Staaten gegen ein wirklich effektives internationales Schutzregime für Menschenrechte an. Ihre Souveränitätsbedenken gehen oft auf Vorstellungen zurück, die man mit den Schlagworten "kultureller Relativismus" und "mensenrechtlicher Isolationismus" bezeichnen kann: Internationaler Menschenrechtsschutz wird von etlichen Staaten der islamischen Welt und Ostasiens als Produkt eines westlichen Kulturimperialismus angesehen¹. In manchen politischen Kreisen vor allem der USA hält man demgegenüber die Einbindung gerade des eigenen Staates in ein internationales Schutzsystem im Hinblick auf die hohen nationalen Menschenrechtsstandards nicht für erforderlich². So ist an die Stelle des traditionellen Ost-West-Gegensatzes in Menschenrechtsfragen längst ein Süd-Nord-Gegensatz, teilweise sogar ein transatlantischer Gegensatz getreten.

* Dr. iur., Referent am Institut. Zugrunde liegt der am 24.2.1995 vor dem Kuratorium des Instituts gehaltene Vortrag.

¹ Zur Zurückweisung des kulturellen Relativismus durch die Wiener Menschenrechtskonferenz von 1993 R. Wolf rum, Die Entwicklung des internationalen Menschenrechtsschutzes, Europa-Archiv 48 (1993), 681 ff.

² L. Henkin, U.S. Ratification of Human Rights Conventions: The Ghost of Senator Bricker, American Journal of International Law (Am. J. Int'l L.) 89 (1995), 341 ff.

Erwägungen des kulturellen Relativismus wie des menschenrechtlichen Isolationismus haben Staaten veranlaßt, bei ihrer Ratifikation von Menschenrechtsabkommen teils weitreichende Vorbehalte anzubringen, die Abwehrreaktionen vor allem seitens europäischer Staaten hervorgerufen haben. Libyen stellte 1989 seinen Beitritt zum Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau³ unter den "allgemeinen Vorbehalt, daß ein solcher Beitritt nicht im Widerspruch zu den Rechtssätzen über den persönlichen Status stehen kann, die sich aus der islamischen Schariah ergeben"⁴. Finnland hat gegen diesen Vorbehalt Einspruch erhoben, weil er mit Ziel und Zweck des Übereinkommens unvereinbar sei, zugleich jedoch erklärt, daß es Libyen ungeachtet dessen im bilateralen Verhältnis als Vertragspartei ansehe⁵. Der Ausschuß für die Beseitigung der Diskriminierung der Frau als Vertragsgremium der Konvention gegen Frauendiskriminierung⁶ sieht sich noch mit einer Vielzahl anderer weitreichender Vorbehalte vor allem islamischer Staaten konfrontiert⁷.

Die USA ratifizierten 1988 die Konvention über die Verhütung und Bestrafung des Völkermordes⁸ unter dem Vorbehalt, "daß die Konvention die USA nicht zu gesetzgeberischen oder anderen Maßnahmen verpflichtet, die nach der Verfassung der USA, so wie sie von den USA interpretiert wird, verboten sind"⁹. Italien hat dagegen eingewandt, dieser Vorbehalt rufe Unsicherheit über das Ausmaß der vertraglichen Verpflichtungen hervor, welche die USA zu übernehmen bereit seien¹⁰. Solche internationalen Reaktionen haben die USA veranlaßt, einen entsprechenden Generalvorbehalt bei der Ratifikation weiterer Menschenrechtsabkommen nicht zu wiederholen. Das damit verfolgte rein interne Anliegen, die bundesstaatliche Kompetenzordnung der USA nicht im Vertragswege zu

³ Vom 18.12.1979, UNTS vol.1249, 13 = BGBl.1985 II, 648.

⁴ Englischer Text in Multilateral Treaties Deposited with the Secretary-General (Status as at 31 December 1993) (UN Doc. ST/LEG/SER.E/12), 170. Ähnlich der weitreichende ägyptische Vorbehalt gegen Art.2 des Übereinkommens (*ibid.*, 168). Vgl. *ibid.*, 116 (= BGBl.1994 II, 11) die ägyptische Erklärung zum Internationalen Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte vom 16.12.1966 (UNTS vol.993, 3 = BGBl.1973 II, 1569).

⁵ Multilateral Treaties (Anm. 4), 175.

⁶ Dort Art.17 ff.

⁷ Siehe unten VIII.4. am Ende.

⁸ Vom 9.12.1948, UNTS vol.78, 277 = BGBl.1954 II, 730.

⁹ Multilateral Treaties (Anm. 4), 94 = ILM 28(1988), 754 (774). Vgl. *ibid.*, 770 f., 776, zum Streit im Senat über diesen Vorbehalt.

¹⁰ Multilateral Treaties, *ibid.*, 95.

Lasten der Gliedstaaten zu verschieben¹¹, geht neuerdings in ein *proviso* zur Zustimmungserklärung des Senats¹² ein, welches nicht Bestandteil der vom Präsidenten abgegebenen Interpretationserklärung ist¹³.

Streitigkeiten sind zwischen den USA und elf europäischen Staaten 1992/93 über die Zulässigkeit und Gültigkeit von zwei enger begrenzten US-Vorbehalten gegen den Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte¹⁴ entstanden. Mit diesen Vorbehalten versuchen die USA, ihre Todesstrafenpraxis einschließlich des damit verbundenen Todeszellensyndroms von völkervertragsrechtlichen Beschränkungen freizuhalten¹⁵. Frankreich und Italien haben 1993 erklärt, daß sie die Vorbehalte wegen ihrer Unvereinbarkeit mit Ziel und Zweck des Paktes für teilweise nichtig halten¹⁶. In ihrem 1994 vorgelegten ersten Bericht über die zur Verwirklichung der im Pakt anerkannten Rechte getroffenen Maßnahmen haben die USA an den entsprechenden Stellen auf ihre Vorbehalte Bezug genommen¹⁷.

Mit deutlichem Seitenblick auf den US-Bericht hatte der Ausschuß bereits im November 1994 eine "allgemeine Bemerkung" gemäß Art.40 Abs.4 Satz 2 IPBPR veröffentlicht, welche die Zulässigkeit und Gültigkeit von Vorbehalten zum Pakt und die entsprechende Überprüfungs-kompetenz des Ausschusses zum Gegenstand hat¹⁸. Am 6. 4. 1995 hat der Ausschuß seine Bemerkungen zum Bericht der USA angenommen. Nach einem Hinweis auf die Beunruhigung, welche der vorerwähnte General

¹¹ Dazu T. Buergenthal, *The U.S. and International Human Rights*, *Human Rights Law Journal* (HRLJ) 9 (1988), 141 (143 ff.) = *EuGRZ* 16 (1989), 149 (150 f.).

¹² Nach Art.II, Sec.2, Clause 2 der US-Verfassung bedarf der Präsident zum Abschluß völkerrechtlicher Verträge der Zustimmung einer Zweidrittelmehrheit des als Staatenkammer fungierenden Senats.

¹³ Zwei unterschiedliche Versionen dieses nach Senator J. Helms benannten *proviso* finden sich in der Zustimmungserklärung des Senats zum Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte (ILM 31 [1992], 650) und zum Übereinkommen gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe (136 Congressional Record S17492).

¹⁴ Vom 16.12.1966, UNTS vol.999, 171 = *BGBI.*1973 II, 1534.

¹⁵ *Multilateral Treaties* (Anm. 4), 132 f. (Reservation [2] und [3]) = *BGBI.*1994 II, 1218.

¹⁶ *Multilateral Treaties, ibid.*, 135 = *BGBI.*1994 II, 1223 f. T. Giegerich, Richter-macht und Todesstrafe in den USA, *EuGRZ* 1995, 1 (13 f.).

¹⁷ UN Doc.CCPR/C/81/Add.4 vom 24.8.1994, 40 f., 48. Vgl. Art.40 Abs.1 Buchst.a IPBPR.

¹⁸ General comment No.24 (52) on issues relating to reservations made upon ratification or accession to the Covenant or the Optional Protocols thereto, or in relation to declarations under article 41 of the Covenant (UN Doc.CCPR/C/21/Rev.1/Add.6, 11 November 1994 = *HRLJ* 15 [1994], 464).

Comment bei den USA hervorgerufen habe, bringt der Ausschuß sein Bedauern über das Ausmaß der Vorbehalte und auslegenden Erklärungen der USA zum Ausdruck. Die Vorbehalte zu Art.6 Abs.5 und Art.7 IPBPR hält er für unvereinbar mit Ziel und Zweck des Paktes. Er empfiehlt den USA, ihre Vorbehalte und auslegenden Erklärungen zu überprüfen mit dem Ziel, sie zurückzunehmen. Wenn der Ausschuß die USA schließlich auffordert, die Zahl der mit Todesstrafe bedrohten Delikte eng auf die schwersten Verbrechen zu beschränken "in conformity with article 6 of the Covenant and with a view eventually to abolishing it [the death penalty]", hält er sie der Sache nach ungeachtet ihres umfassenden Vorbehalts an Art.6 IPBPR fest; implizit behandelt der Ausschuß damit den Vorbehalt der USA als nichtig¹⁹.

In ihrer 46. Sitzung 1994 hat die International Law Commission A. Pellet zum Sonderberichterstatler für das Thema "Law and practice relating to reservations to treaties" ernannt²⁰. Ohne Erfolg geblieben sind bislang Versuche, die UN-Generalversammlung zur Anforderung eines Gutachtens des Internationalen Gerichtshofs zur Vorbehaltsproblematik speziell bei Menschenrechtsverträgen zu veranlassen (Art.96 UN-Charta)²¹.

Vor diesem aktuellen Hintergrund harren folgende Fragen auf Antwort: Welche Anforderungen sind an die Zulässigkeit von Vorbehalten zu Menschenrechtsabkommen zu stellen? Welches Schicksal trifft einen Vorbehalt, der sich als unzulässig erweist? Welche Auswirkungen ergeben sich auf die Ratifikations- oder Beitrittserklärung, die ein Staat unter einen unzulässigen Vorbehalt gestellt hat? Und schließlich die prozessuale Frage: *Quis iudicabit?*

¹⁹ CCPR/C/79/Add.47 (53rd Session). In Reaktion hierauf hat Senator Helms am 9.6.1995 einen Gesetzentwurf vorgelegt, wonach die USA so lange keine Geldmittel zur Erfüllung ihrer Verpflichtungen aus Art.40–42 IPBPR ausgeben dürfen, bis der Ausschuß den General Comment (Anm.18) zurückgenommen und die Wirksamkeit der US-Vorbehalte ausdrücklich anerkannt hat (Sec.314 des Foreign Relations Revitalization Act of 1995 – Entwurf, 104th Congress, 1st Session, S.908.

²⁰ GAOR, 49th Sess., Supp. No.10, S.438 (A/49/10 [1994]). Siehe nunmehr A. Pellet, First Report on the Law and Practice Relating to Reservations to Treaties (Preliminary Report), 30 May 1995 (UN Doc. A/CN.4/470 and Corr.1).

²¹ Vgl. M. Jacobs, A Conditional Promise, Netherlands Quarterly of Human Rights 12 (1994), 271 (280 f.).

II. Vorbehalte zu Menschenrechtsabkommen in einer organisierten Staatengemeinschaft

1. Organisation und Konstitutionalisierung der Staatengemeinschaft

Die anarchische Staatenwelt, die seit Jahrhunderten vom *status naturalis* in den *status civilis* zu mutieren sucht und dabei bemerkenswerte Fortschritte erzielt hat, entwickelt sich allmählich zu einer organisierten und verfaßten Gemeinschaft. Das Konzept einer Völkerrechtsordnung, die von souveränen Staaten als selbstherrlichen Akteuren getragen wird und dabei den Menschen aus dem Auge verliert, gehört der Vorkriegs-Vergangenheit an. 1914 und 1939 hatte es seine Unfähigkeit bewiesen, Frieden und Menschenwürde zu gewährleisten und damit die Grundaufgabe allen Rechts zu erfüllen. So überrascht es nicht, daß sich die Anzeichen für einen Konstitutionalisierungsprozeß in der Völkerrechtsordnung mehren, vor allem – aber keineswegs ausschließlich – in Europa. Kennzeichen einer verfaßten Staatengemeinschaft ist eine verfassungsähnliche Struktur, in die sich ihre Mitglieder im Gesamtinteresse einordnen: Ihre bislang rechtlich bestehende, wenn auch faktisch stets eingeschränkte freie Selbstbestimmung geben sie zugunsten einer gleichberechtigten Mitbestimmung vor allem durch Teilhabe am Entscheidungsprozeß internationaler Organe auf. Früher als “innere Angelegenheiten” einzelner souveräner Staaten behandelte Probleme werden in ihren übernationalen Auswirkungen erkannt und deshalb übernationalen Rechtsregimen und Kontrollmechanismen unterstellt. Diese Entwicklung zeigt sich besonders deutlich im Menschenrechtsbereich. Universelle und regionale Abkommen zum Schutze der Menschenrechte können verstanden werden als Teilverfassungen sich entwickelnder Staatengemeinschaften²², zu deren Subjekten heute neben den Staaten auch die Einzelmenschen zählen.

²² B.-O. B r y d e, Verpflichtungen Erga Omnes aus Menschenrechten, in: Aktuelle Probleme des Menschenrechtsschutzes (Berichte der Deutschen Gesellschaft für Völkerrecht, Bd.33 [1994]), 165 (168 ff.).

2. Der konstitutionelle Ansatz des IGH-Richters *Alvarez*
zur Beurteilung von Vorbehalten
zu Menschenrechtsabkommen

Vor mehr als vier Jahrzehnten hat bereits Richter Alvarez dem Gutachten des Internationalen Gerichtshofs betreffend Vorbehalte zur Konvention gegen Völkermord ein Sondervotum beigefügt, in dem er die konstitutionelle Entwicklung der internationalen Gemeinschaft beschreibt und darauf seine Beurteilung von Vorbehalten zu Menschenrechtsabkommen stützt²³. Mögen seine Vorstellungen 1951 als utopisch erschienen sein, so offenbaren sie aus heutiger Perspektive Weitsicht.

Unter dem frischen Eindruck des Weltkriegs und des mit ihm verbundenen Völkermords erkannte Richter Alvarez eine quasi-revolutionäre Veränderung der internationalen Beziehungen, die eine neue Ordnung, ein neues Völkerrecht gebracht habe. Er stufte multilaterale Abkommen zum Schutze der Menschenrechte als Bestandteile der Verfassung der internationalen Gemeinschaft ein²⁴. Diese Menschenrechtsverträge dienten als unteilbares Ganzes dem Allgemeininteresse, nicht Sonderinteressen, und erlegten den Staaten Verpflichtungen auf, ohne ihnen eigennützige Rechte zu gewähren. Wenn die Generalversammlung der Vereinten Nationen durch Mehrheitsbeschluß die Texte derartiger Verträge festlege, nehme sie Legislativfunktionen wahr. Solche Beschlüsse könnten im Falle ihrer Ratifikation durch die große Mehrheit der Staaten allen Staaten kraft deren Interdependenz und Einbindung in die Weltorganisation Verpflichtungen auferlegen.

Aus diesen Erwägungen zog Richter Alvarez den Schluß, Menschenrechtsabkommen dürften nicht unter Vorbehalte gestellt werden, weil dies ihren Gemeinwohlzielen widerspräche. Zumindest müßten die Rechtswirkungen solcher Vorbehalte so minimal wie möglich gehalten werden.

²³ Reservations to the Convention on Genocide, Advisory Opinion: I.C.J. Reports 1951, 15 (49, 50 ff.).

²⁴ Hervorhebungen im Original.

III. Vorbehalte zu Menschenrechtsabkommen: Definition, Kategorien und Interessenlage

1. Definition des Vorbehalts

Unter Vorbehalt versteht man eine wie auch immer formulierte oder bezeichnete einseitige Erklärung, die ein Staat in bezug auf einen völkerrechtlichen Vertrag zusammen mit seiner Zustimmung, durch den Vertrag gebunden zu sein, abgibt und durch die dieser Staat bezweckt, die Rechtswirkung einzelner Vertragsbestimmungen für sich selbst auszuschließen oder zu ändern²⁵. Durch einen Vorbehalt zu einem Menschenrechtsabkommen versucht der Reservatarstaat also, bestimmte Rechtswirkungen dieses Abkommens, die von den übrigen Mitgliedern der Vertragsgemeinschaft akzeptiert werden, für sich auszuschließen. Er will mit anderen Worten den seiner Hoheitsgewalt unterworfenen Menschen das von den anderen Vertragsstaaten gewährte Schutzniveau teilweise vorenthalten.

2. Vorbehaltskategorien

Ihrer Zielrichtung nach kann man die zu Menschenrechtsabkommen erhobenen Vorbehalte unterscheiden in solche *ratione materiae*, *ratione temporis* und *ratione loci*. Mit einem inhaltlichen Vorbehalt versucht ein Vertragsstaat, seine Bindung an ein bestimmtes Menschenrecht inhaltlich abzuschwächen oder auszuschließen²⁶. Zeitliche Vorbehalte sollen diese Bindung zeitlich begrenzen, insbesondere Rückanknüpfungen an vergangene Ereignisse abschneiden²⁷. Territoriale Vorbehalte dienen dazu, die

²⁵ Diese an Art.2 Abs.1 Buchst.d der Wiener Konvention über das Recht der Verträge vom 23.5.1969 (UNTS vol.1155, 331 = BGBl.1985 II, 927) angelehnte Definition gibt den allgemein anerkannten Inhalt des Begriffs "Vorbehalt" im Sinne des Völkerrechts wieder. Vgl. etwa R. Kühner, Vorbehalte zu multilateralen völkerrechtlichen Verträgen (1986), 31. Zur mitunter schwierigen Abgrenzung der Vorbehalte von anderen ratifikationsbegleitenden Erklärungen vgl. W. Heintschel-von Heinegg, in: K. Ipsen (Hrsg.), Völkerrecht (3. Aufl. 1990), 147 f.

²⁶ Bsp.: Vorbehalt der Bundesrepublik Deutschland zu Art.14 Abs.3 Buchst.d IPBPR gemäß Art.1 Ziff.2 des Gesetzes vom 15.11.1973 (BGBl.II, 1533 = Multilateral Treaties [Anm. 4], 127).

²⁷ Durch zeitliche Vorbehalte werden vor allem die Kontrollbefugnisse von Vertragsgremien in bezug auf vergangene Ereignisse ausgeschlossen. Bsp.: Deutscher Vorbehalt zu Art.5 Abs.2 Buchst.a des Fakultativprotokolls zum IPBPR vom 16.12.1966 (Multilateral Treaties, *ibid.*, 159). Regelmäßig handelt es sich dabei nicht um echte Vorbehalte (General Comment [Anm. 18], §14).

Geltung von Menschenrechten für bestimmte Gebietsteile eines Vertragsstaats auszuschließen²⁸.

Anknüpfungspunkt für Vorbehalte können materielle Bestimmungen eines Menschenrechtsabkommens sein²⁹. Sie können sich aber auch gegen prozessuale Regelungen richten, welche Kompetenzen zur Überwachung und Durchsetzung der als solche akzeptierten materiellen Verpflichtungen unabhängigen Vertragsgremien zuweisen³⁰. Solche "prozessualen" Vorbehalte rufen Argwohn hervor, weil sie den Eindruck erwecken, der Reservatarstaat wolle sich an den vorbehaltlos übernommenen Verpflichtungen letztlich nicht festhalten lassen. Dementsprechend haben die vor allem von den Staaten des damaligen Ostblocks, neuerdings aber auch von den USA erhobenen Vorbehalte gegen die obligatorische Gerichtsbarkeit des Internationalen Gerichtshofs nach Art. IX der Konvention gegen Völkermord Einwände zahlreicher anderer Staaten hervorgerufen³¹.

3. Interessenlage des Reservatarstaats und der Vertragsgemeinschaft in bezug auf Vorbehalte

a) Individualinteresse des Reservatarstaats

Die Interessenlage des Reservatarstaats wird durch einen Gegensatz zwischen Teilhabeinteresse und Souveränitätsinteresse bestimmt. Innenpolitischer, aber auch außenpolitischer Druck können ein Teilhabeinter-

²⁸ Vgl. Art. 63 EMRK. Siehe auch den territorialen "Vorbehalt" der Türkei zu ihren Unterwerfungserklärungen nach Art. 25 und 46 EMRK (BGBl. 1990 II, 577; 1992 II, 1048). Dazu C. Rumpf, Die Anerkennung der Zuständigkeit des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte gem. Art. 46 EMRK durch die Türkei, EuGRZ 1990, 53, 83; EGMR, Urteil vom 23.3.1995 (*Loizidou v. Türkei*, preliminary objections), 5 ff. = HRLJ 16 (1995), 15; näher unten VIII.2.

²⁹ Bsp.: Schweizerischer Vorbehalt gegen Art. 26 IPBPR (Multilateral Treaties [Anm. 4], 131 = BGBl. 1993 II, 1998 [1999]), mit dem versucht wird, die vor dem schweizerischen Beitritt etablierte extensive Auslegung des Art. 26 IPBPR durch den Menschenrechtsausschuß (Entscheidung vom 9.4.1987, EuGRZ 14 [1987], 35 mit Anmerkung von C. Tomuschat, *ibid.*, 37; Entscheidung vom 26.3.1992, EuGRZ 19 [1992], 344, mit Anm. von M. Nowak, *ibid.*, 346) inhaltlich zu neutralisieren.

³⁰ Bsp.: Deutscher Vorbehalt gegen Art. 5 Abs. 2 Buchst. a des Fakultativprotokolls zum IPBPR, durch den die nach dem deutschen Beitritt zum Pakt etablierte extensive Auslegung von Art. 26 IPBPR durch den Menschenrechtsausschuß (Anm. 29) prozessual neutralisiert werden soll (Multilateral Treaties [Anm. 4], 159). Der General Comment (Anm. 18) hält einen solchen Vorbehalt für unzulässig (§13 am Ende).

³¹ Vgl. Multilateral Treaties, *ibid.*, 92 ff. Die Vorbehalte ehemaliger Ostblockstaaten sind nach 1989 zum Teil zurückgenommen worden.

esse selbst bei denjenigen Staaten hervorrufen, die nicht mit allen Regelungen eines Menschenrechtsabkommens einverstanden sind. In der heutigen Welt ist dieser Teilhabedruck so groß, daß nahezu kein Staat sich auf Dauer der Beteiligung an den wichtigsten internationalen Menschenrechtsabkommen entziehen kann. Da die Texte von Menschenrechtsabkommen durchweg im Rahmen entweder der UNO oder einer Regionalorganisation (Europarat, OAS) ausgehandelt werden, wobei ihre Festlegung entweder durch Mehrheitsentscheidung oder im Konsensverfahren ohne förmliche Abstimmung erfolgt³², findet sich für die Sonderanliegen einzelner Staaten nicht immer ein akzeptabler Kompromiß. Derart überstimmte Staaten versuchen, einzelnen Vertragspflichten durch Vorbehalte auszuweichen, soweit sie nicht bereit oder in der Lage sind, ihre nationale Rechts- oder gar Verfassungsordnung mit den Vorgaben eines Abkommens sofort vollständig in Einklang zu bringen.

b) Gemeinschaftsinteresse der Vertragsgemeinschaft

Die Interessenlage der universellen oder regionalen Staatengemeinschaft wird durch einen Gegensatz geprägt zwischen dem Interesse an der Wahrung eines gemeinsamen effektiven menschenrechtlichen Mindeststandards (Integritätsinteresse) und dem Interesse, möglichst alle Staaten, die der universellen Gesamt- oder der regionalen Teilgemeinschaft angehören, in das jeweilige Menschenrechtsabkommen einzubinden (Universalitätsinteresse). Während das Integritätsinteresse dazu drängt, Vorbehalte auszuschließen, fordert das Universalitätsinteresse, sie in Kauf zu nehmen.

Beide Interessen öffnen jedoch nur verschiedene Perspektiven auf dasselbe Ziel – die möglichst effektive Durchsetzung der Menschenrechte in möglichst vielen Staaten. Wenn man darauf Bedacht nimmt, ergibt sich folgende Leitlinie zum Umgang mit Vorbehalten: Der Staatengemeinschaft muß einerseits daran liegen, einen Reservatarstaat weitestmöglich in das Vertragssystem einzubeziehen und durch innersystemischen Druck dazu zu bewegen, seine Rechtsordnung allmählich an die gemeinschaftliche Normallage anzupassen und seine Vorbehalte zurückzunehmen. Dies dient der effektiven Verwirklichung der Menschenrechte mehr als das Belassen eines Staates im Wartestand außerhalb des Menschenrechtsschutzsystems, bis er sich in vollem Umfang abkommensreif gemacht hat. An-

³² Vgl. Art.10 Abs.2 WKRV. K. Zemanek, Some Unresolved Questions Concerning Reservations in the Vienna Convention on the Law of Treaties, in: Essays in International Law in Honour of Judge Manfred Lachs (1984), 323 f., 326.

dererseits muß die Staatengemeinschaft ihr Menschenrechtsschutzsystem davor bewahren, durch systemwidrige Vorbehalte einzelner Staaten unterwandert und zu einem Deckmantel für Menschenrechtsverletzungen umfunktioniert zu werden: Solche systemwidrigen, von innen heraus zerstörerisch wirkenden Vorbehalte gilt es auszuschließen, soll das Unternehmen nicht unglaublich werden³³.

Integritäts- und Universalitätsinteresse lassen sich am besten dadurch verbinden, daß ein Staat einem Menschenrechtsabkommen mit Vorbehalten zwar beitreten kann, diese Vorbehalte aber der Überprüfung auf ihre Systemwidrigkeit unterworfen werden, und zwar vorzugsweise durch ein unabhängiges Vertragsgremium anhand objektiver Maßstäbe, die *idealiter* im Abkommen selbst definiert sind. Stellt ein Vorbehalt sich als systemwidrig heraus, ist er unwirksam, ohne daß die Wirksamkeit des Beitritts selbst davon berührt wird. Der Reservatarstaat trägt danach das Wirksamkeitsrisiko für seine Vorbehalte. Es fragt sich, ob diese im Allgemeininteresse an effektivem Menschenrechtsschutz liegende Lösung der Vorbehaltsproblematik bei Menschenrechtsabkommen dem gegenwärtigen Stand des Völkerrechts entspricht.

IV. Ansatzpunkte für ein Vorbehaltsregime bei Menschenrechtsabkommen in der Wiener Konvention über das Recht der Verträge vom 23.5.1969

1. Wiener Konvention als Orientierungsrahmen für das völkerrechtliche Vorbehaltsregime

Eine erste Orientierung über die Regeln des Völkerrechts zu Vorbehalten bieten Art.19 bis 21 WKRV³⁴. Allerdings sind diese vertraglichen Normierungen oft nicht anwendbar, weil ihnen nach Art.4 WKRV keine Rückwirkung auf Menschenrechtsabkommen zukommt, die ein Staat abgeschlossen hat, bevor das Wiener Übereinkommen für ihn in Kraft getreten ist. Sie kodifizieren jedoch zumindest großteils für alle Staaten ver-

³³ Fiktives Beispiel: Ein Staat behält sich bei der Ratifikation eines Vertrages zur Verhütung von Folter vor, auf Folterungen zurückzugreifen, wenn es ihm aus übergeordneten Gründen der Staatsräson erforderlich erscheint (siehe noch unten VI.2.a).

³⁴ Ebenso Art.19 bis 21 der Wiener Konvention über das Recht der Verträge zwischen Staaten und internationalen Organisationen oder zwischen internationalen Organisationen vom 21.3.1986 (BGBl.1990 II, 1415 – noch nicht in Kraft).

bindliches Völkergewohnheitsrecht³⁵. Freilich treten die Bestimmungen der Konvention und ihre Parallelen im Völkergewohnheitsrecht vor speziellen Bestimmungen in den einzelnen Abkommen zurück. Zudem weist Art.5 WKRV darauf hin, daß die Konvention auf im Rahmen internationaler Organisationen angenommene Verträge nur insoweit anwendbar ist, als die einschlägigen Vorschriften der Organisation nichts anderes vorsehen. Menschenrechtsabkommen werden aber regelmäßig "im Rahmen einer internationalen Organisation" angenommen³⁶, und dies wirkt sich auf das Vorbehaltsregime aus³⁷.

2. Materielle Zulässigkeit von Vorbehalten gemäß Art.19 WKRV

Unzulässig sind nach Art.19 WKRV Vorbehalte, die das betreffende Abkommen in einer spezifischen Vorbehaltsklausel entweder ausdrücklich (Buchst. a) oder implizit (Buchst. b) verbietet. Unzulässig sind weiterhin solche Vorbehalte, die aufgrund einer Gesamtbetrachtung des Abkommens als ausgeschlossen gelten müssen, weil sie dessen Sinn und Zweck vereiteln würden. Ob ein Vorbehalt in diesem Sinne systemwidrig ist, hängt nicht zuletzt von der besonderen Natur des jeweiligen Vertrages ab. Im Grunde zeichnet Art.19 WKRV damit nur Regelungen deklaratorisch nach, die sich bei vernünftiger Auslegung bereits aus dem betreffenden Abkommen selbst ergeben. An diese teils impliziten abkommenseigenen Spezialregelungen sind auch diejenigen Staaten gebunden, welche die Konvention nicht ratifiziert haben.

3. Aufspaltung des Vertragsregimes gemäß Art.20 WKRV

Zur Sicherung des Integritätsinteresses konnten auf universeller Ebene Reservatarstaaten früher nur dann Partei eines für sie entsprechend modifizierten multilateralen Vertrages werden, wenn alle anderen Vertragspar-

³⁵ R.L. Bindschedler, *Treaties, Reservations*, in: R. Bernhardt (Hrsg.), *Encyclopedia of Public International Law (EPIL)* 7 (1984), 496 f.

³⁶ Zur Auslegung dieses Begriffs Report of the International Law Commission, YBILC 1966 II, 191.

³⁷ Siehe unten VII.2.b).

teien ihren Vorbehalt akzeptierten³⁸: Eine Sonderstellung einzelner Vertragsstaaten setzte einen entsprechenden Konsens der Vertragsgemeinschaft voraus.

Der Internationale Gerichtshof lehnte es jedoch 1951 in seinem Gutachten betreffend Vorbehalte zu Bestimmungen der Konvention gegen Völkermord ab, dieses Konsensprinzip als Völkerrechtssatz anzuerkennen³⁹. Bei einem solchen im staatsgemeinschaftlichen Interesse liegenden multilateralen Vertrag schien es ihm nicht hinnehmbar, daß ein einzelner Staat die souveräne Vetomacht haben sollte, einen Reservatarstaat von der im Weltinteresse liegenden Vertragsteilnahme auszuschließen. Ebensov wenig freilich erkannte der Gerichtshof die absolute Souveränität eines jeden Staates an, Partei eines nach seinem Belieben durch Vorbehalte modifizierten Vertrages zu werden; die übrigen Vertragsparteien sollten einer Verfälschung des intendierten Vertragsregimes durch einseitig erklärte Vorbehalte nicht beliebig ausgeliefert sein. Aus diesen Gründen unterstellte der IGH in materieller Hinsicht die souveräne Befugnis sowohl zur Erhebung wie zur Zurückweisung von Vorbehalten dem Ziel und Zweck des jeweiligen Vertrages: Nur wenn der Vorbehalt damit unvereinbar sei, führe das Veto eines anderen Staates zum Ausschluß des Reservatarstaates aus der Vertragsgemeinschaft.

Da angesichts des noch weitgehend unorganisierten Zustandes der internationalen Gemeinschaft damals keine objektive Instanz in Sicht war, welche die Kompatibilitätsfrage für alle beteiligten Staaten verbindlich hätte klären können, mußte der Gerichtshof ihre Beantwortung den beteiligten Staaten überlassen: Jeder mit dem Vorbehalt eines anderen Staates konfrontierte Vertragsstaat konnte diesen nach seiner eigenen Einschätzung als mit Ziel und Zweck des Vertrages unvereinbar zurückweisen und infolgedessen den anderen Staat im bilateralen Verhältnis nicht als Vertragspartei betrachten. Im Verhältnis zu allen übrigen Vertragsstaaten,

³⁸ I.C.J. Reports 1951, 31 (32 ff.) (joint dissenting opinion). Auf der regionalen Ebene der (damaligen) Pan-Amerikanischen Union wurde dagegen bereits in den dreißiger Jahren im Interesse der Einbindung einer möglichst großen Zahl von Staaten ein flexiblerer Ansatz praktiziert, der zu einem gespaltenen Vertragsregime führte: Ein Vorbehalte erhebender Staat wurde Vertragspartei im Verhältnis zu allen anderen Vertragsstaaten, die seine Vorbehalte akzeptiert hatten, wobei die Vertragsbeziehungen durch diese Vorbehalte modifiziert wurden. Mit denjenigen Vertragsstaaten, die Einwände gegen die Vorbehalte erhoben hatten, entstanden demgegenüber keine Vertragsbeziehungen. Das Vertragsregime der anderen Staaten untereinander wurde von den Vorbehalten nicht berührt (Written Statement of the Organization of American States, I.C.J. Pleadings 1951, 15 ff.).

³⁹ I.C.J. Reports 1951, 24 ff.

die seinen Vorbehalt nicht als Verstoß gegen Ziel und Zweck des Vertrages angesehen hatten, trat der Reservatarstaat jedoch in entsprechend modifizierte vertragliche Beziehungen.

Art.20 WKRV übernimmt die bilateralisierende IGH-Lösung in modifizierter Form: Einerseits wird in Absatz 5 die Nichtreaktion eines Vertragsstaates auf einen Vorbehalt nach Ablauf von zwölf Monaten als stillschweigende Annahme eingestuft. Andererseits schließt der Einspruch eines Vertragsstaats gegen einen Vorbehalt vertragliche Beziehungen zwischen diesem und dem Reservatarstaat regelmäßig nicht aus, sofern nicht der den Einspruch erhebende Staat seine gegenteilige Absicht eindeutig zum Ausdruck bringt (Abs.4 Buchst.b). Nur wenn kein anderer Vertragsstaat den Vorbehalt ausdrücklich oder stillschweigend annimmt, kann der Reservatarstaat nicht Vertragspartei werden (Abs.4 Buchst.c).

4. Lückenhafte Regelung der Rechtswirkungen von Vorbehalten durch Art.21 WKRV

Art.21 WKRV regelt die Rechtswirkungen von Vorbehalten: In ihrem jeweiligen Umfang modifizieren sie zunächst mit reziproker Wirkung die Vertragsbeziehungen im jeweiligen bilateralen Verhältnis zwischen dem Reservatarstaat und allen anderen Staaten, die dem Vorbehalt nicht widersprochen haben (Abs.1, 2)⁴⁰. Das an sich als einheitliches geplante multilaterale Vertragsregime zerfällt dadurch gegebenenfalls in eine Vielzahl unterschiedlich gestalteter bilateraler Verträge.

Die Regelung des Art.21 Abs.1 und 2 WKRV erstreckt sich ausdrücklich nur auf nach Art.19 WKRV bestehende Vorbehalte; offenbar soll sie für solche Vorbehalte nicht gelten, die kraft einer spezifischen Vorbehaltsklausel im betreffenden Abkommen oder deshalb unzulässig sind, weil sie aufgrund einer Gesamtbetrachtung des Abkommens als mit dessen Ziel und Zweck unvereinbar gelten müssen⁴¹. Anderenfalls würden die Zulässigkeitsregeln des Art.19 WKRV, die nur wiedergeben, was sich aus dem

⁴⁰ A. Verdross/B. Simma, *Universelles Völkerrecht* (3. Aufl. 1984), 469: "Mechanismus der reziproken Rechtsverkürzung".

⁴¹ Die Formulierung "Ein gegenüber einer anderen Vertragspartei nach den Artikeln 19... bestehender Vorbehalt" (Hervorh. ergänzt) kann freilich auch so verstanden werden, daß ganz im Sinne des IGH-Gutachtens die Subsumtion des Art.19 WKRV eine bilaterale Angelegenheit bleibt, so daß es jedem Vertragsstaat freisteht, nach Art.19 WKRV unzulässige Vorbehalte (stillschweigend) anzunehmen.

betreffenden Abkommen selbst ergibt, entgegen der Auslegungsmaxime des *effet utile*⁴² leer laufen.

Für das Verhältnis zwischen dem Reservatarstaat und einem dem Vorbehalt widersprechenden Staat, der jedoch keine Einwände gegen das Inkrafttreten des Vertrages als solches in ihrem bilateralen Verhältnis erhoben hat, gilt Art.21 Abs.3 WKRV. Danach findet die vom Vorbehalt betroffene Vertragsregelung im bilateralen Verhältnis im Ausmaß des Vorbehalts keine Anwendung. Auch Art.21 Abs.3 WKRV unterscheidet nicht eigentlich zwischen zulässigen und nach Maßgabe des Art.19 WKRV unzulässigen Vorbehalten. Gegen seine Erstreckung auf solche unzulässigen Vorbehalte spricht, daß auch dadurch Verstöße gegen die Zulässigkeitsregeln praktisch folgenlos blieben, weil die Rechtsfolge des Art.21 Abs.3 WKRV sich von der Rechtsfolge des Art.21 Abs.1 WKRV im praktischen Ergebnis kaum unterscheidet⁴³.

Letztlich trifft die Wiener Konvention jedoch keine eindeutige Entscheidung über das Schicksal von unzulässigen Vorbehalten, weder in bezug auf sie akzeptierende noch in bezug auf ihnen widersprechende Staaten⁴⁴.

V. Sonderregime für Vorbehalte bei bestimmten Vertragskategorien

Die Wiener Konvention über das Recht der Verträge unterstellt Vorbehalte bei bestimmten Kategorien völkerrechtlicher Verträge besonderen Bestimmungen, die ein gewisses Licht auch auf das Vorbehaltsregime bei den dort nicht gesondert geregelten Menschenrechtsabkommen werfen.

1. Plurilaterale/integrale Verträge

Als plurilaterale oder integrale Verträge gelten solche, bei denen aus der begrenzten Zahl der Verhandlungsstaaten sowie aus Ziel und Zweck des Vertrags hervorgeht, daß die Anwendung des Vertrags in seiner Gesamtheit zwischen allen Vertragsparteien eine wesentliche Voraussetzung für die Zustimmung jeder Partei ist, durch den Vertrag gebunden zu sein. Die

⁴² Ut res magis valeat quam pereat (Verdross/Simma [Anm. 40], 494).

⁴³ Vgl. I. Sinclair, *The Vienna Convention on the Law of Treaties* (2nd ed. 1984), 76 f.

⁴⁴ F. Horn, *Reservations and Interpretative Declarations to Multilateral Treaties* (1988), 119 f.; R. Geiger, *Grundgesetz und Völkerrecht* (2. Aufl. 1994), 101 f. Überblick über Stellungnahmen in der Völkerrechtslehre bei C. Redgwell, *Universality or Integrity?*, *British Year Book of International Law* (BYIL) 64 (1993), 245 (263 ff.).

Integrität des Vertragsregimes ist für jeden Vertragsstaat Bedingung seiner eigenen Unterwerfung; er übernimmt Verpflichtungen gegenüber anderen Staaten nur, weil er diese durch gegengerichtete Ansprüche aufgewogen sieht. Bei plurilateralen/integralen Verträgen soll nach Art.20 Abs.2 WKRV weiterhin das Konsensprinzip gelten, so daß ein Reservatarstaat nur dann Vertragspartei werden kann, wenn alle anderen Vertragsstaaten seinen Vorbehalt annehmen. Dies gilt etwa für den EG-Vertrag; Sonderrechte einzelner Mitgliedstaaten können daher dort der Gemeinschaft nicht einseitig oktroyiert werden, sondern bedürfen spezifischer Vereinbarungen in Zusatzprotokollen⁴⁵.

Menschenrechtsabkommen sind jedoch weder plurilateral noch integral. Die universellen Abkommen zielen auf die Beteiligung einer unbeschränkten Zahl von Vertragsstaaten. Aber auch den regionalen Menschenrechtsabkommen ist mehr an einer möglichst kompletten Einbeziehung aller Staaten der betreffenden Region gelegen, als an einer absoluten Integrität des Vertragsregimes⁴⁶. Zudem sind Menschenrechtsschutzabkommen keine Austauschverträge. Ihr Ziel liegt nicht in der Begründung gegenseitiger Rechte und Pflichten unter den Vertragsstaaten in deren Eigeninteresse, sondern im Schutz der Menschenrechte aller der Hoheitsgewalt der Vertragsstaaten unterworfenen Personen unabhängig von ihrer Staatsangehörigkeit⁴⁷.

2. Verfassungsurkunden internationaler Organisationen

Nach Art.20 Abs.3 WKRV bedürfen Vorbehalte gegen Gründungsverträge internationaler Organisationen, die die Verfassungen der Staatengemeinschaften bilden, der Annahme durch das zuständige Organ der Organisation, falls diese Verfassungen nicht ihrerseits abweichende Regelungen treffen.

Zwar sind Menschenrechtsabkommen nicht als Gründungsverträge internationaler Organisationen zu qualifizieren, selbst wenn sie unabhängige mit Überwachungsaufgaben betraute internationale Instanzen einrichten⁴⁸. Der Art.20 Abs.3 WKRV tragende Gedanke verdient indessen Beachtung:

⁴⁵ Vgl. Art.234 Abs.3 EGV und unten Anm. 91, 106.

⁴⁶ Vgl. zum Anliegen des Art.20 Abs.2 WKRV Kühner (Anm. 25), 163.

⁴⁷ So für die AMRK ausdrücklich IAGMR, Gutachten 2/82 vom 24.9.1982, EuGRZ 11 (1984), 202 (205) (§27).

⁴⁸ So für die AMRK ausdrücklich IAGMR (Anm. 47). (Den Überwachungsorganen fehlt die Handlungsfähigkeit nach außen gegenüber Nichtmitgliedstaaten.)

Vorbehalte werden der Zustimmung des zuständigen Organs der internationalen Organisation deshalb unterworfen, weil der Gründungsvertrag nicht nur den Vertragsstaaten, sondern auch der Organisation eigenständige völkerrechtliche Rechte gewährt sowie Pflichten auferlegt und diese verfassungskräftig festschreibt⁴⁹. Über diese eigenen Rechte und Pflichten der Organisation sollen weder einzelne Reservatarstaaten, noch auch alle Vertragsstaaten gemeinsam durch bloße Untätigkeit disponieren können. Notwendig ist vielmehr ein förmlicher Beschluß des Organs, das zur Disposition über die Rechte der Organisation befugt ist⁵⁰.

Auch Menschenrechtsabkommen begründen regelmäßig nicht nur Rechte der Vertragsstaaten untereinander, sondern räumen den Menschen selbst auf völkerrechtlicher Ebene Rechte ein. Es geht nicht an, daß die Vertragsstaaten über diese Rechte im Wege des Vorbehalts frei disponieren.

3. ILO-Konventionen

Die im Rahmen der Internationalen Arbeitsorganisation abgeschlossenen vielfältigen Arbeitnehmerschutz-Konventionen⁵¹ haben als Sonderkategorie menschenrechtlicher Verträge stets einem besonders restriktiven Vorbehaltsregime unterstanden: Vorbehalte zu solchen Konventionen sind durchgängig als von vornherein unzulässig angesehen worden. Ein Staat kann ihnen selbst mit Zustimmung aller anderen Konventionsstaaten nicht unter Vorbehalt beitreten. Diese jahrzehntelange Praxis gründet vor allem darin, daß die Internationale Arbeitskonferenz als Beschlußorgan der ILO, welches die Vertragstexte festlegt, neben je zwei Staatenvertretern auch je einen Arbeitgeber- und einen Arbeitnehmerrepräsentanten aus jedem Mitgliedstaat einbezieht⁵². Diese einzigartige gleichberechtigte Beteiligung unabhängiger gesellschaftlicher Vertreter würde entwertet, wenn die den Ratifikationsprozeß allein beherrschenden Staatenvertreter mittels Einlegung und Akzeptanz von Vorbehalten den von der Interna-

⁴⁹ Vgl. Kühner (Anm. 25), 167.

⁵⁰ Dazu näher M.H. Mendelson, Reservations to the Constitutions of International Organizations, BYIL 45 (1971), 137 (153 f.).

⁵¹ Überblick in: Organisation internationale du Travail, Conventions et recommandations internationales du travail 1919–1984, 2 Bände 1985.

⁵² Art.3, 4 der Verfassung der ILO (entsprechen Art.389, 390 des Versailler Vertrags vom 28.6.1919, RGBl.1919, 1271 ff.).

tionalen Arbeitskonferenz verabschiedeten Konventionstext abändern könnten⁵³.

Eine institutionalisierte gesellschaftliche Mitwirkung an der Ausarbeitung von internationalen Menschenrechtsabkommen gibt es außerhalb der ILO nicht. Der in dieser Mitwirkung besonders augenfällig werdende Grundsatz, daß die Vertragsstaaten im Menschenrechtsbereich keine absolute Vertragsherrschaft haben können, gilt freilich für alle Menschenrechtsabkommen.

Die Grundgedanken der für bestimmte Vertragskategorien anerkannten besonderen Vorbehaltsregime sprechen dafür, auch Menschenrechtsabkommen in dieser Hinsicht eigenen Regeln zu unterstellen. Bevor dieser Weg weiter verfolgt wird, sind jedoch die gängigsten vorbehaltsbezogenen Regelungen in Menschenrechtsabkommen zu analysieren, welche als *leges speciales* den allgemeinen Regeln vorgehen.

VI. Vorbehaltsklauseln, vorbehaltsersetzende und vorbehaltsvermeidende Mechanismen in Menschenrechtsabkommen

Menschenrechtsabkommen enthalten meist Bestimmungen zur Akkommodierung der Interessen, welche die Staaten mit der Anbringung von Vorbehalten zu wahren suchen. Teilweise finden sich spezifische Vorschriften über Vorbehalte, darüber hinaus vorbehaltsersetzende oder vorbehaltsvermeidende Mechanismen dort, wo ansonsten mit einer größeren Zahl von Vorbehalten zu rechnen wäre.

1. Echte Vorbehaltsklauseln

Unter einer Vorbehaltsklausel versteht man eine Vertragsvorschrift, welche die Zulässigkeit von Vorbehalten in bezug auf den jeweiligen Vertrag gesondert regelt⁵⁴. In den universellen und regionalen Abkommen zum Schutze der Menschenrechte finden sich zahlreiche Varianten.

Etliche Abkommen enthalten keinerlei Vorbehaltsklausel. In diese Gruppe gehören so bedeutsame Verträge wie der Internationale Pakt über

⁵³ Memorandum des Internationalen Arbeitsamts, abgedruckt in I.C.J. Pleadings 1951, 216 ff.; Digest of United States Practice in International Law 1980 (Marian Nash Leich [Hrsg.]), 394.

⁵⁴ Vgl. Art.19 Buchst.a und b WKRV.

bürgerliche und politische Rechte⁵⁵, der Internationale Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte⁵⁶, die Afrikanische Charta der Menschenrechte und Rechte der Völker⁵⁷ sowie die Konvention gegen Völkermord⁵⁸. Nichtsdestotrotz müssen diese Abkommen vernünftigerweise so interpretiert werden, daß sie systemwidrige, ihre Ziele und Zwecke vereitelnde Vorbehalte implizit verbieten⁵⁹. Am anderen Ende der Skala stehen Abkommen, die Vorbehalte kategorisch ausschließen. Vorbehaltsklauseln dieser Qualität finden sich etwa in Art.4 des Protokolls Nr.6 zur Europäischen Menschenrechtskonvention über die Abschaffung der Todesstrafe⁶⁰ und in Art.21 des Europäischen Übereinkommens zur Verhütung von Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe⁶¹.

Meist allerdings liegen die verwendeten Vorbehaltsklauseln irgendwo zwischen diesen beiden Polen; sie schließen mit unterschiedlicher Methodik und Strenge einige Vorbehalte aus, andere jedoch nicht. An erster Stelle ist hier Art.64 EMRK zu nennen, der sich auch auf das Zusatzprotokoll⁶², das Protokoll Nr.4⁶³ und das Protokoll Nr.7⁶⁴ erstreckt. Nach Art.64 Abs.1 EMRK sind Vorbehalte eines Staates nur bezüglich bestimmter Konventionsartikel zulässig, soweit zur Zeit der Ratifikation in seinem Gebiet ein Gesetz gilt, das nicht mit dem betreffenden Artikel übereinstimmt. Vorbehalte allgemeiner Art sind ausgeschlossen. Art.64 Abs.2 EMRK bestimmt, daß jeder danach gemachte Vorbehalt mit einer

⁵⁵ Bemühungen um die Einfügung einer Vorbehaltsklausel blieben am Ende fruchtlos (M. Nowak, U.N. Covenant on Civil and Political Rights – CCPR Commentary [1993], Introduction Rdnr.22).

⁵⁶ Vom 16.12.1966, UNTS vol.993, 3 = BGBl.1973 II, 1570.

⁵⁷ Vom 27.6.1981, in: B. Simma/U. Fastenrath (Hrsg.), Menschenrechte – Ihr internationaler Schutz (3. Aufl. 1992), 557.

⁵⁸ Außerdem etwa die vier Genfer Konventionen vom 12.8.1949 (UNTS vol.75, 31, 85, 135, 287 = BGBl.1954 II, 783, 813, 838, 917); die beiden Zusatzprotokolle vom 8.6.1977 (UNTS vol.1125, 3, 609 = BGBl.1990 II, 1551; 1991 II, 1637); das Übereinkommen betreffend die Sklaverei vom 25.9.1926 in der Fassung des Änderungsprotokolls vom 7.12.1953 (UNTS vol.212, 17 = BGBl.1972 II, 1473).

⁵⁹ So bzgl. des IPBPR General Comment (Anm. 18), §6.

⁶⁰ Vom 28.4.1983 (BGBl.1988 II, 662).

⁶¹ Vom 26.11.1987 (BGBl.1989 II, 946). Außerdem etwa in Art.9 des Zusatzübereinkommens über die Abschaffung der Sklaverei, des Sklavenhandels und sklavereiähnlicher Praktiken vom 7.9.1956 (UNTS vol.266, 40 = BGBl.1958 II, 205); Art.9 des Übereinkommens gegen Diskriminierung im Unterrichtswesen vom 15.12.1960 (UNTS vol.429, 93 = BGBl.1968 II, 387).

⁶² Vom 20.3.1952 (BGBl.1956 II, 1880), dort Art.5.

⁶³ Vom 16.9.1963 (BGBl.1968 II, 423), dort Art.6 Abs.1.

⁶⁴ Vom 22.11.1984 (bei Simma/Fastenrath [Anm. 57], 290), dort Art.7 Abs.1.

kurzen Inhaltsangabe des betreffenden Gesetzes verbunden sein muß, was dem Ausschluß allgemeiner Vorbehalte Effektivität verleiht und zudem die genaue Reichweite des Vorbehalts bestimmen hilft⁶⁵. Wegen dieser substantiellen Bedeutung führen Verstöße gegen Art.64 Abs.2 EMRK zur Unwirksamkeit des betreffenden Vorbehalts⁶⁶.

Art.64 EMRK stellt strenge Anforderungen an die Zulässigkeit eines Vorbehalts, kann indessen nicht so verstanden werden, als bestimme er die Schranken der Vorbehaltsmacht der Konventionsstaaten abschließend; vielmehr enthält die Konvention weitere immanente Grenzen: Vorbehalte eines Konventionsstaates, die zwar den formalen Anforderungen des Art.64 EMRK entsprächen, aber dennoch mit Ziel und Zweck der Konvention unvereinbar wären, müßten kraft einer aus ihrem Gesamtzusammenhang abzuleitenden impliziten Schranke als systemwidrig und daher unzulässig eingestuft werden⁶⁷.

Die Amerikanische Menschenrechtskonvention⁶⁸ als weiteres großes regionales Menschenrechtsschutzsystem übernimmt in Art.75 durch Verweisung auf die Wiener Konvention über das Recht der Verträge der Sache nach den Ziel- und Zweck-Standard⁶⁹. Im Interesse größerer Flexibilität ist die Aufnahme einer an Art.64 EMRK orientierten Vorbehalts-

⁶⁵ Vgl. J.A. Frowein, Reservations to the European Convention on Human Rights, in: *Protecting Human Rights: The European Dimension – Studies in Honour of G.J. Wiarda* (1988), 193 (198 f.).

⁶⁶ EGMR, Urteil vom 22.5.1990, Série A, Vol.177 = EuGRZ 17 (1990), 265 (§38) (*Weber./Schweiz*). Die Schweiz hat nach dieser Verwerfungsentscheidung einen nahezu wortgleichen Vorbehalt gegen Art.14 Abs.1 IPBPR angebracht (Multilateral Treaties [Anm. 4], 131 = BGBl.1993 II, 1998). Kritisch L. Wildhaber, Rund um Belilos, in: *Kleinstaat und Menschenrechte. Festgabe für G. Batliner* (1993), 323 (336).

⁶⁷ Vgl. I. Cameron/F. Horn, Reservations to the European Convention on Human Rights: The Belilos Case, *German Yearbook of International Law* 33 (1990), 69 (106 ff. – Hinweis auf den französischen Vorbehalt zu Art.15 EMRK [siehe unten Anm. 103]).

⁶⁸ Vom 22.11.1969, EuGRZ 7 (1980), 435.

⁶⁹ Vgl. IAGMR (Anm. 47), §22. Deutlicher Art.20 des noch nicht in Kraft getretenen Additional Protocol to the American Convention on Human Rights in the Area of Economic, Social and Cultural Rights vom 17.11.1988 (F. Ermacora/M. Nowak/H. Tretter, *International Human Rights* [1993], 318 ff.). Eine Kombination von formalen und materialen Zulässigkeitsanforderungen enthält Art.XIX der Inter-American Convention on the Forced Disappearance of Persons vom 9.6.1994 (ILM 33 [1994], 1529). Dort wird der Ziel- und Zweck-Standard mit der Maßgabe verbunden, daß sich der Vorbehalt auf einen oder mehrere spezifische Vertragsvorschriften bezieht. Art.18 der Inter-American Convention on the Prevention, Punishment and Eradication of Violence Against Women vom 9.6.1994 (ILM 33 [1994], 1534) enthält dieselben Maßgaben und schließt zudem Vorbehalte allgemeiner Art aus.

klausel in die Amerikanische Menschenrechtskonvention unterblieben⁷⁰. Auch Art.28 Abs.2 des Übereinkommens zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau⁷¹ und Art.51 Abs.2 des Übereinkommens über die Rechte des Kindes⁷² erklären Vorbehalte für unzulässig, die mit dem Ziel und Zweck des Übereinkommens unvereinbar sind.

Im Vergleich zu dem relativ unbestimmten Ziel- und Zweck-Standard eindeutig ist die Vorbehaltsklausel in Art.42 Abs.1 des Abkommens über die Rechtsstellung der Flüchtlinge⁷³, welche Vorbehalte zu allen Vertragsartikeln mit Ausnahme von sechzehn aufgelisteten Bestimmungen zuläßt. Vermerkt sei hier, daß danach auch die in Art.38 des Abkommens für Streitfälle vorgesehene obligatorische Gerichtsbarkeit des Internationalen Gerichtshofs auf Antrag einer Streitpartei vorbehaltlos ist⁷⁴. Mit umgekehrtem Ansatz nicht weniger eindeutig ist beispielsweise Art.17 des Übereinkommens zur Verminderung der Staatenlosigkeit⁷⁵, der Vorbehalte zu drei genannten Vertragsartikeln ausdrücklich gestattet und alle sonstigen Vorbehalte ebenso ausdrücklich für unzulässig erklärt⁷⁶. Art.36 Abs.1 der Europäischen Konvention über den Rechtsstatus von Wanderarbeitnehmern⁷⁷ lehnt sich an das Modell der Vorbehaltsklausel zur

⁷⁰ IAGMR (Anm. 47), §§23 ff.

⁷¹ Vom 18.12.1979 (UNTS vol.1249, 13 = BGBl.1985 II, 648). Eine besondere Vorbehaltsklausel betreffend das in Art.29 Abs.1 vorgesehene obligatorische Streitbeilegungsverfahren durch schiedsgerichtliche Entscheidung, hilfsweise durch den IGH, enthält Art.29 Abs.2. Vgl. auch die altertümlichere Regelung in Art.VII des Übereinkommens von New York über die politischen Rechte der Frau vom 31.3.1953 (UNTS vol.193, 135 = BGBl.1969 II, 1930; 1970 II, 46), wonach der Einspruch eines Staates gegen einen von einem anderen Staat gemachten Vorbehalt das Inkrafttreten des Übereinkommens in ihrem bilateralen Verhältnis verhindert.

⁷² Vom 20.11.1989 (GAOR 44th Session, Suppl. No.49 [A/44/49], 166 = BGBl.1992 II, 122).

⁷³ Vom 28.7.1951 (UNTS vol.189, 137 = BGBl.1953 II, 560).

⁷⁴ Vgl. auch die weniger strenge Vorbehaltsklausel in Art.VII des Protokolls über die Rechtsstellung der Flüchtlinge vom 31.1.1967 (UNTS vol.606, 267 = BGBl.1969 II, 1294).

⁷⁵ Vom 30.8.1961 (UNTS vol.989, 175 = BGBl.1977 II, 598).

⁷⁶ Ähnlich Art.8 des Europäischen Übereinkommens über die Verringerung der Mehrstaatigkeit und über die Wehrpflicht von Mehrstaaten vom 6.5.1963 (BGBl.1969 II, 1953). Art.25 des Europäischen Übereinkommens vom 24.4.1967 über die Adoption von Kindern gestattet jeder Vertragspartei höchstens zwei Vorbehalte zu den materiellen Regelungen. Jeder Vorbehalt darf nur eine einzige Vertragsbestimmung zum Gegenstand haben. Vorbehalte allgemeiner Art sind ausdrücklich untersagt. Außerdem ist die Geltungsdauer jedes Vorbehalts auf fünf Jahre befristet, wobei freilich eine Erneuerung durch ausdrückliche Erklärung zugelassen wird (BGBl.1980 II, 1094).

⁷⁷ Vom 24.11.1977 (European Treaty Series No.93).

Flüchtlingskonvention an, beschränkt aber die Vertragsstaaten zusätzlich auf Vorbehalte zu höchstens neun Vertragsartikeln.

Natürgemäß sehr restriktiv regelt das UN-Übereinkommen gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe⁷⁸ die Zulässigkeit von Vorbehalten. Nach Art.28 Abs.1 darf ein Vertragsstaat nur die in Art.20 vorgesehene Zuständigkeit des Ausschusses gegen Folter ausschließen, Hinweisen auf systematische Folterungen in seinem Hoheitsgebiet nachzugehen. Ansonsten kann ein Vorbehalt nur noch angebracht werden gegen das obligatorische Streitbeilegungsverfahren nach Art.30 Abs.1 vor einem Schiedsgericht, hilfsweise dem Internationalen Gerichtshof (Art.30 Abs.2). Während sonach das UN-Übereinkommen gegen Folter Vorbehalte lediglich zu prozessualen Vertragsnormen zuläßt⁷⁹, erlaubt Art.2 Abs.1 des 2.Fakultativprotokolls zum Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte zur Abschaffung der Todesstrafe⁸⁰ darüber hinaus in engen Grenzen auch einen materiellen Vorbehalt: Ein Vertragsstaat darf sich die Anwendung der Todesstrafe in Kriegszeiten aufgrund einer Verurteilung wegen eines bei der Kriegsführung begangenen Kapitalverbrechens militärischer Art ausbedingen⁸¹.

Eine besonders interessante Vorbehaltsklausel findet sich in Art.20 Abs.2 des Internationalen Übereinkommens zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung⁸². Sie erklärt mit dem Ziel und Zweck des Übereinkommens unvereinbare Vorbehalte für unzulässig⁸³ und verbietet darüber hinaus solche Vorbehalte, welche die Wirkung hätten, die Arbeit eines aufgrund des Übereinkommens errichteten Gremiums zu behin-

⁷⁸ Vom 10.12.1984 (GAOR 39th Session, Suppl. No.51 [A/39/51], 197 = BGBl.1990 II, 247).

⁷⁹ Vgl. Art.19 Buchst.b WKRV.

⁸⁰ Vom 15.12.1989 (UN Doc. A/44/49, GAOR 44th Session, Suppl. No.49, Vol.I, 206 = BGBl.1992 II, 391).

⁸¹ Der Reservatarstaat muß nach Art.2 Abs.2 dem Generalsekretär die einschlägigen nationalen Rechtsvorschriften mitteilen, ansonsten ist sein Vorbehalt unwirksam (General Comment [Anm. 18], §15). Zu prozessualen Vorbehalten vgl. Art.4, 5 des 2.FakProt.

⁸² Vom 7.3.1966 (UNTS vol.660, 195 = BGBl.1969 II, 962). Zur Entstehungsgeschichte N. Lerner, *The U.N. Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination* (1970), 102 f.

⁸³ Erstmals wird hier das Kriterium aus dem Gutachten des IGH zur Konvention gegen Völkermord in eine Vorbehaltsklausel aufgenommen (A. Cassese, *A New Reservations Clause*, in: *Recueil d'études de droit international en hommage à Paul Guggenheim* [1968], 271).

dern. Diese materiellen Schranken werden durch einen vorgeschalteten Prüfungsmechanismus ergänzt: Ein Vorbehalt wird als unvereinbar oder hinderlich angesehen, wenn mindestens zwei Drittel der Vertragsstaaten binnen neunzig Tagen gegen ihn Einspruch erheben (Art.20 Abs.2 Satz 2 – sog. "Kollegialsystem" [*collegiate system*]). Diese in die Vorarbeiten der International Law Commission zum Vorbehaltsabschnitt der Wiener Konvention über das Recht der Verträge einbezogene, letztlich aber zugunsten der flexibleren bilateralisierenden Lösung⁸⁴ verworfene Prozedur steht in der menschenrechtlichen Vertragspraxis allein⁸⁵. Wegen des hohen Mehrheitserfordernisses, gekoppelt mit der geringen Bereitschaft von Staaten, Einwände gegen Vorbehalte zu erheben, hat sich das Kollegialsystem auch als ineffektiv erwiesen⁸⁶.

Versuche, eine Art.20 Abs.2 Satz 2 der Konvention gegen Rassendiskriminierung nachgebildete Vorbehaltsklausel in das Übereinkommen gegen Diskriminierung der Frau aufzunehmen, sind gescheitert. Im Verhandlungsstadium hatte sich insbesondere Japan unter Hinweis auf die Unklarheit dieser Regelung dagegen ausgesprochen: Sie lasse offen, ob die Unzulässigkeit anhand des Ziel- und Zweck-Standards ein entsprechendes Votum von mindestens zwei Dritteln der Vertragsstaaten zwingend voraussetze oder ob ein solches keine notwendige, sondern nur eine hinreichende Bedingung sei. Ungeregelt bleibe auch, welche Rechtsfolge sich aus der Unzulässigkeit eines Vorbehalts ergebe, ob nämlich der Reservatarstaat ohne den Vorbehalt Vertragspartei werde, ob statt dessen sein Beitritt als solcher nullifiziert werde oder ob er verpflichtet sei, sich aus dem Übereinkommen zurückzuziehen⁸⁷. Mit der Übernahme des einfachen Ziel- und Zweck-Standards in Art.28 Abs.2 der Konvention gegen Frauendiskriminierung sind die meisten dieser Unklarheiten freilich bestehen geblieben.

Dieser Überblick über die menschenrechtliche Vertragspraxis macht deutlich, wie unterschiedlich die Entscheidungen über das Ob und Wie

⁸⁴ Siehe oben IV.3.

⁸⁵ Vgl. Cassese (Anm. 83), 272 f.

⁸⁶ Vgl. Sinclair (Anm. 43), 63: "Governments tend to be sluggish in their reaction to reservations...". B. Clark, *The Vienna Convention Reservations Regime and the Convention on Discrimination Against Women*, Am. J. Int'l L. 85 (1991), 281 (314 ff.). Gegen die weitreichenden Vorbehalte der (früheren) Arabischen Republik Jemen zur Konvention gegen Frauendiskriminierung haben lediglich 15 Staaten Einwände erhoben (Multilateral Treaties [Anm. 4], 106 ff., 111 Anm.8).

⁸⁷ Vgl. Nachw. bei R.J. Cook, *Reservations to the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women*, Virginia Journal of International Law 30 (1990), 643 (675 f.).

der Aufnahme von Vorbehaltsklauseln ausfallen. Ein eindeutiges und leicht handhabbares Konzept zur Unterscheidung zulässiger von unzulässigen Vorbehalten und zur Behandlung der letzteren, von dem man auf eine gemeinsame Rechtsüberzeugung schließen könnte, liegt dieser Praxis nicht zugrunde. Allenfalls läßt sich folgender – wenig überraschender – Befund feststellen: Die Tendenz, in Menschenrechtsabkommen überhaupt eine Vorbehaltsklausel aufzunehmen, hat im Laufe der Zeit ebenso zugenommen wie das Bemühen, diese möglichst präzise zu fassen. Je universeller und thematisch allgemeiner ein Menschenrechtsabkommen ist, desto großzügiger werden Vorbehalte zugelassen. Umgekehrt verstärkt sich die Tendenz zur Beschränkung bis hin zum Ausschluß von Vorbehalten, je stärker regionalen und thematisch eingeschränkten Charakter das Menschenrechtsabkommen hat. Je höher der bereits vorhandene Menschenrechtsstandard in der Gruppe der potentiellen Vertragsparteien ist, desto mehr nimmt ihre Bereitschaft ab, Vorbehalte zuzulassen. Welche Rechtsfolgen die Unzulässigkeit eines Vorbehalts zeitigt und wer darüber entscheidet, bleibt durchweg unregelt.

2. Vorbehaltsersetzende Mechanismen:

Tatbestandliche Ausnahmebestimmungen, Fakultativklauseln, Fakultativprotokolle, Wahlklauseln

Neben den Vorbehaltsklauseln hat die menschenrechtliche Vertragspraxis verschiedene weitere Mechanismen entwickelt, um als legitim anerkannten staatlichen Interessen, wie sie durch Vorbehalte typischerweise verfolgt werden, Rechnung zu tragen, gleichzeitig jedoch Vorbehalten nach Möglichkeit vorzubeugen. Das Bild von der Bereitschaft der universellen oder regionalen Gemeinschaft, einzelnen ihrer Mitglieder Sonderkonditionen im Menschenrechtsbereich zuzugestehen, bleibt unvollständig, wenn man solche vorbehaltsersetzenden Mechanismen nicht in die Betrachtung einbezieht. Dazu gehören vor allem tatbestandliche Ausnahmebestimmungen, Fakultativklauseln, Fakultativprotokolle und Wahlklauseln. Sie stellen der Sache nach Vertragsstaaten von bestimmten völkerrechtlichen Pflichten frei, sind also in ihrer Rechtswirkung Vorbehalten vergleichbar.

a) Tatbestandliche Ausnahmebestimmungen

Tatbestandliche Ausnahmebestimmungen eliminieren bestimmte staatliche Maßnahmen bereits aus dem Verbotstatbestand eines Menschen-

rechtsabkommens. Sie beugen Vorbehalten derjenigen Staaten vor, welche nicht bereit sind, auf solche Maßnahmen zu verzichten. Eine Ausnahmebestimmung bietet sich an, wenn man ein Abkommen einerseits möglichst vielen Staaten öffnen möchte, eine Vorbehaltslösung zur Akkommodierung der Souveränitätsinteressen einzelner Staaten aber nicht in Betracht kommt. Ein Beispiel hierfür bietet das UN-Übereinkommen gegen Folter: Art.1 Abs.1 Satz 2 klammert aus dem Begriff der ausnahmslos verbotenen Folter⁸⁸ diejenigen Schmerzen und Leiden aus, die sich lediglich aus gesetzlich zulässigen Sanktionen ergeben, dazu gehören oder damit verbunden sind⁸⁹. Entsprechend formulierte Vorbehalte wären am Ziel- und Zweck-Standard gescheitert, weil sie das Folterverbot zu weitgehend relativiert hätten⁹⁰. Der Nachteil einer solchen allgemeinen Ausnahmebestimmung im Vergleich mit dem Vorbehalt liegt darin, daß sie das Schutzniveau des Menschenrechtsabkommens allgemein senkt, also auch für diejenigen Staaten, die eigentlich bereit gewesen wären, weitergehende Verpflichtungen zu übernehmen. Diese unerwünschte Allgemeinwirkung könnte nur durch vertragliche Ausnahmeklauseln zugunsten namentlich benannter Staaten vermieden werden, die allerdings in der menschenrechtlichen Vertragspraxis unüblich sind⁹¹.

b) Fakultativklauseln

Menschenrechtsabkommen mit Fakultativklausel legen einen bestimmten für alle Vertragsstaaten verbindlichen Mindestbestand an Normen fest. Kraft der Fakultativklausel können einzelne Vertragsstaaten durch einsei-

⁸⁸ Vgl. Art.2 Abs.2.

⁸⁹ Art.1 Abs.1 Satz 2 der vorausgegangenen Declaration on the Protection of All Persons from Being Subjected to Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment der UN-Generalversammlung vom 9.12.1975 (UN Doc. A/3452 [XXX], GAOR 30th Session, Resolutions, 91) hatte die Ausnahmebestimmung ihrerseits durch Bindung an die Standard Minimum Rules for the Treatment of Prisoners (vgl. Simma/Fastenrath [Anm. 57], 254 ff.) eingeschränkt. Vgl. auch die ebenfalls engere Ausnahmebestimmung in Art.2 Abs.2 der Inter-American Convention to Prevent and Punish Torture vom 9.12.1985 (ILM 25 [1986], 519).

⁹⁰ Siehe oben Anm. 33. Die USA haben ihrer Ratifikationserklärung ein "understanding" beigefügt "that a State Party could not through its domestic sanctions defeat the object and purpose of the Convention to prohibit torture" (136 Cong. Rec. S17491).

⁹¹ Vgl. dagegen im Zusammenhang mit dem Vertrag über die Europäische Union z. B. das Protokoll betreffend den Erwerb von Immobilien in Dänemark und das Protokoll über einige Bestimmungen betreffend das Vereinigte Königreich Großbritannien und Nordirland vom 7.2.1992 (BGBl.1992 II, 1253 [1296, 1312]). Vgl. auch R. Jennings/A. Watts (eds.), Oppenheim's International Law, Vol.I, Part2-4 (9th ed. 1992), 1242 Anm.9.

tige Erklärung zusätzliche vornormierte Bindungen eingehen. Um eine Verunklarung des Vertragsregimes durch eine Vielzahl unterschiedlich formulierter Vorbehalte zu vermeiden, bietet sich die Aufnahme einer Fakultativklausel in ein Menschenrechtsabkommen an, falls sich bei den Vertragsverhandlungen herausstellt, daß eine gewichtige Zahl von potentiellen Vertragsstaaten zur Übernahme bestimmter Verpflichtungen nicht bereit ist.

Eine solche Bereitschaft fehlt vor allem im Hinblick auf Unterwerfungen unter internationale Kontrollgremien, insbesondere soweit diese auf eine Individualbeschwerde hin tätig werden können⁹². Die Fakultativklauseln gestatten insoweit regelmäßig zudem Befristungen solcher Unterwerfungserklärungen⁹³, wovon die meisten Vertragsstaaten Gebrauch machen, um notfalls eine Handhabe gegen als zu weitgehend empfundene Rechtsfortbildungstendenzen seitens der unabhängigen Vertragsgremien zu behalten.

Wäre ein Individualbeschwerdeverfahren fester Bestandteil des Abkommens und nicht in eine Fakultativklausel verlagert, müßte ein Staat, der sich ihm nicht unterwerfen wollte, einen Vorbehalt gegen die entsprechende Vertragsnorm einlegen. Beide Mechanismen sind völlig austauschbar; ungeachtet ihrer unterschiedlichen Rechtsform sind ihr materieller Gehalt und ihre Zielrichtung identisch. Deshalb bestehen keine Bedenken dagegen, die Zulässigkeit von der einseitigen Unterwerfungserklärung eines Staates beigegebenen Bedingungen und Beschränkungen analog den Regelungen über die Zulässigkeit von Vorbehalten zu beurteilen⁹⁴: Wäre die betreffende Verpflichtung nicht in eine Fakultativklausel, sondern in den Korpus des Abkommens aufgenommen worden, hätte der Staat sein Ziel nur durch Anbringung eines Vorbehalts erreichen können⁹⁵.

⁹² Beispiele: Art.25, 46 EMRK; Art.41 IPBPR; Art.45 AMRK. Nachdem sich seit langem alle Vertragsstaaten der EMRK routinemäßig durch einseitige Erklärung der Gerichtsbarkeit der Konventionsorgane unterwerfen, ersetzt das noch nicht in Kraft getretene Protokoll Nr.11 vom 11.5.1994 (Art.34 EMRK neu) zukünftig die fakultative durch eine obligatorische Gerichtsbarkeit (EuGRZ 21 [1994], 324, 335). Seinem Sinn und Zweck nach schließt das Protokoll Vorbehalte aus (R. Bernhardt, Reform of the Control Machinery under the European Convention on Human Rights: Protocol No.11, Am.J.Int'l.L. 89 (1995), 145 (150)).

⁹³ Art.25 Abs.2, 46 Abs.2 EMRK.

⁹⁴ Siehe unten VIII.2.

⁹⁵ Nach Art.44 AMRK gehört das Individualbeschwerderecht zum Bestand der Konvention. Wollte ein Staat sie ausschließen, müßte er seinen Beitritt unter einen entsprechenden Vorbehalt stellen. Die Frage der Vereinbarkeit eines solchen Vorbehalts mit Ziel und Zweck der AMRK (Art.75 AMRK) soll hier dahinstehen (Zweifel ergeben sich aus dem Gutachten 2/82 des IAGMR [Anm. 47, §§32 f.]).

c) *Fakultativprotokolle*

Eine noch deutlichere Trennung von Pflicht und Kür findet statt, wenn die nicht konsensfähigen Regelungen eines Menschenrechtsabkommens in ein Fakultativprotokoll ausgelagert werden⁹⁶. In diesem Fall bedarf die Übernahme des vollen materiellen und prozessualen Standards durch einen Staat der förmlichen Ratifikation zweier Vertragsinstrumente. Mitunter folgt die Trennung zwischen Hauptabkommen und Fakultativprotokoll der Trennlinie zwischen materiellen Verpflichtungen und prozessualem Durchsetzungsinstrumentarium. So enthält etwa der Internationale Pakt über bürgerliche und politische Rechte die materiellen Menschenrechte, Gegenstand des Fakultativprotokolls ist das Individualbeschwerdeverfahren. In Fakultativprotokollen können aber auch zusätzliche materielle Verpflichtungen enthalten sein. Dies gilt etwa für das Zusatzprotokoll sowie die Protokolle Nr.4, 6 und 7 zur Europäischen Menschenrechtskonvention sowie das 2.Fakultativprotokoll zum Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte zur Abschaffung der Todesstrafe.

d) *Wahlklauseln*

Den flexibelsten vorbehaltsersetzenden Mechanismus stellt eine Wahlklausel dar. Sie gibt den Vertragsstaaten die Möglichkeit, aus der Fülle vertraglich festgeschriebener Menschenrechte durch einseitige Erklärung eine gewisse Anzahl als für sich verbindlich zu übernehmen⁹⁷. Der Vertrag kann den Staaten bei ihrer Auswahl mehr oder weniger große Freiheit lassen. Dieses System führt zu demselben Ergebnis, wie wenn die Gesamtheit der vertraglich vereinbarten Menschenrechte verbindlich festgelegt wäre, der betreffende Staat jedoch gegen alle außer die von ihm bezeichneten einen Vorbehalt eingelegt hätte. Die Wirkungsweise der Auswahlklausel erlaubt einen Menschenrechtsschutz "à la carte" und steht daher in einem Spannungsverhältnis mit dem üblichen Ziel aller internationalen Menschenrechtsschutzsysteme, einen für alle Vertragsparteien verbindlichen und durchsetzbaren Mindeststandard vorzugeben.

⁹⁶ Die Wahl zwischen Fakultativklausel und Fakultativprotokoll hat meist praktische Gründe: Was sich nicht knapp in einem Artikel regeln läßt, wird besser in ein Fakultativprotokoll aufgenommen.

⁹⁷ Bsp.: Art.20 der Europäischen Sozialcharta vom 18.10.1961 (UNTS vol.529, 89 = BGBl.1964 II, 1262); Art.5 des Zusatzprotokolls zur Europäischen Sozialcharta vom 5.5.1988 (ETS No.128).

3. Vorbehaltsvermeidende Mechanismen: Einschränkungs- und Derogationsklauseln

Menschenrechtsabkommen enthalten typischerweise sowohl Einschränkungs- wie Derogationsklauseln, die klarstellen, daß die grundsätzlich verbürgten Menschenrechte nicht absolut gelten sollen, sondern als Elemente einer Freiheitsordnung aus vorrangigen Gemeinwohlgründen einschränkbar und in Notstandssituationen sogar aussetzbar sind. Auch die internationalen Menschenrechtsschutzsysteme begreifen die Einzelpersonen nicht als isolierte, sondern als in gesellschaftliche Beziehungen und staatliche Rechtsordnungen eingebundene Wesen. Jede Person soll ihre Freiheit in gemeinverträglicher Weise ausüben, weil anders sich eine Freiheitsordnung und damit letztlich auch die Freiheit selbst nicht aufrechterhalten läßt. Diesen bei der verfassungsrechtlichen Gewährleistung von Menschenrechten von Anbeginn an mitgedachten Grundsatz⁹⁸ hat auch die internationale Menschenrechtsordnung als selbstverständlich akzeptiert, wie Art.29 Abs.2 der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte und die ihm nachgebildeten Einschränkungsklauseln in den verschiedenen Menschenrechtsabkommen⁹⁹ belegen. Darüber hinaus erkennen die Menschenrechtsabkommen regelmäßig an, daß der für Normalfälle vorgesehene Menschenrechtsstandard in Ausnahmesituationen nicht vollumfänglich aufrechterhalten werden kann. Deshalb geben sie den Vertragsstaaten die Möglichkeit, im Falle eines Notstands, der das Leben der Nation bedroht, ihre Verpflichtungen teilweise außer Kraft zu setzen¹⁰⁰.

Einschränkungs- und Derogationsklauseln fassen in sich die von den Vertragsstaaten als legitim anerkannten Fälle zusammen, in denen Staaten im Einzelfall Eingriffe in verbürgte Menschenrechte vornehmen oder zeitweise allgemein das grundsätzlich verpflichtende Schutzniveau unterschreiten dürfen. Ohne derartige Einschränkungs- und Derogationsklauseln wäre damit zu rechnen, daß praktisch jeder Vertragsstaat entsprechende Vorbehalte anbringen würde. Insofern kann man Einschränkungs- und Derogationsklauseln als vorbehaltsvermeidende Mechanismen einstufen. Im Interesse eines möglichst hohen und effektiv zu gewährleistenden

⁹⁸ Art.4 der französischen Déclaration des droits de l'homme et du citoyen vom 26.8.1789.

⁹⁹ Vgl. z. B. Art.18 Abs.3, 19 Abs.3, 21 Satz 2 IPBPR; Art.5 Abs.1 Satz 2, 8 Abs.2, 9 Abs.2, 10 Abs.2, 11 Abs.2 EMRK; Art.12 Abs.2, 13 Abs.2, 15 Satz 2 AMRK.

¹⁰⁰ Vgl. z. B. Art.4 IPBPR; Art.15 EMRK; Art.30 Europäische Sozialcharta; Art.27 AMRK.

internationalen Schutzniveaus bieten diese vorbehaltsvermeidenden Mechanismen gegenüber den ansonsten zu erwartenden Vorbehalten einen entscheidenden Vorteil: Während ein Vorbehalt, so weit er reicht, den Reservatarstaat aus dem Verpflichtungs- und Kontrollsystem des jeweiligen Menschenrechtsabkommens ausgliedert, bleibt ein Staat, der von den Möglichkeiten einer Einschränkung- oder Derogationsklausel Gebrauch macht, in das System mit seinen Souveränitätsbegrenzungen und Kontrollmechanismen eingebunden. Die Einschränkung- und Derogationsklauseln gewähren den Staaten gerade keine völlige Dispositionsfreiheit; ihr Gebrauch ist an strenge Voraussetzungen gebunden, um Mißbräuche nach Möglichkeit auszuschließen. Da sie in ihren Rechtswirkungen Vorbehalten nicht gleichkommen, können sie nicht als vorbehaltsersetzende Maßnahmen eingestuft werden.

Einschränkungsklauseln legen nach dem Modell des Art.29 Abs.2 AEMR die zulässigen Eingriffsziele – vorrangig die Wahrung der Rechte und Freiheiten von Mitmenschen – abschließend fest und binden zudem die Eingriffsintensität an einen Verhältnismäßigkeitsgrundsatz: Der Menschenrechtseingriff muß "erforderlich" oder "in einer demokratischen Gesellschaft erforderlich" sein¹⁰¹. Selbst wenn der Staat in dieser Beziehung einen gewissen Einschätzungsspielraum behält¹⁰², bleibt er doch an die vordefinierten Eingriffsziele und die Verhältnismäßigkeitschranke gebunden und unterliegt insoweit einer internationalen Kontrolle.

Vergleichbares gilt für die Derogationsklauseln: Von ihnen darf der Vertragsstaat zunächst nur in dem eng begrenzten Ausnahmefall Gebrauch machen, daß ein öffentlicher Notstand das Leben der Nation bedroht. Zudem ermächtigen sie zur Außerkraftsetzung der vertraglichen Verpflichtungen nur in dem Umfang, welchen die Lage unbedingt erfordert. Weiterhin muß der Vertragsstaat sich stets in den Grenzen seiner sonstigen völkerrechtlichen Verpflichtungen halten, so daß er beispielsweise niemals befugt ist, zu Diskriminierungen aufgrund der Rasse, des Geschlechts oder der Religion zu greifen. Bestimmte Artikel des Abkommens werden außerdem ausdrücklich für derogationsfest erklärt. Schließlich unterliegt die Derogationsbefugnis bestimmten verfahrensmäßigen

¹⁰¹ Vgl. z. B. Art.18 Abs.3, 19 Abs.3, 21 Satz 2, 22 Abs.2 IPBPR; Art.8 Abs.2, 9 Abs.2, 10 Abs.2, 11 Abs.2 EMRK; Art.12 Abs.3, 13 Abs.2, 15 Satz 2, 16 Abs.2, 22 Abs.3 AMRK.

¹⁰² Vgl. die Rechtsprechung des EGMR zum "margin of appreciation" (R.St.J. Macdonald, *The Margin of Appreciation*, in: R.St.J. Macdonald/F. Matscher/H. Petzold, *The European System for the Protection of Human Rights* [1993], 83 ff.).

Anforderungen, etwa einer Notifizierung der Gründe, des Umfangs und der Dauer der Außerkraftsetzung¹⁰³.

Die Austauschbarkeit von Einschränkungs- sowie Derogationsklauseln einerseits und Vorbehaltsklauseln andererseits in Menschenrechtsabkommen läßt sich an Beispielen demonstrieren: Das Protokoll Nr.6 zur Europäischen Menschenrechtskonvention, das 2. Fakultativprotokoll zum Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte und das Protokoll zur Amerikanischen Menschenrechtskonvention vom 8.6.1990¹⁰⁴ behandeln denselben Gegenstand, die Abschaffung der Todesstrafe. Das 6. Protokoll zur EMRK schließt in Art.4 jeglichen Vorbehalt aus, gesteht aber in Art.2 den Vertragsstaaten zu, für Kriegszeiten die Todesstrafe beizubehalten. Das 2. Fakultativprotokoll zum IPBPR erreicht ein ganz ähnliches Ergebnis, indem es das Todesstrafenverbot nicht selbst qualifiziert, sondern statt dessen den Vertragsstaaten gestattet, sich die Anwendung der Todesstrafe für bestimmte in Kriegszeiten begangene Verbrechen vorzubehalten. Entsprechendes regelt Art.2 des Protokolls zur AMRK. Die beiden erstgenannten Protokolle schließen im Vertragskorpus selbst zugleich eine Derogation des Todesstrafenverbots im Notstandsfall aus¹⁰⁵. Das AMRK-Protokoll enthält in der zweiten Präambelerwägung einen Hinweis darauf, daß das unveräußerliche Recht einer jeden Person auf Leben mit keiner Begründung suspendiert werden könne; im übrigen existiert keine Bestimmung, nach der die Derogationsklausel in Art.27 AMRK auch auf das Protokoll Anwendung finden würde.

Das Übereinkommen zum Schutz der Menschen bei der automatischen Verarbeitung personenbezogener Daten des Europarats erklärt jeglichen Vorbehalt für unzulässig (Art.25), enthält aber gleichzeitig in Art.9 eine detaillierte vorbehaltsvermeidende Einschränkungsklausel¹⁰⁶.

Es hat sich gezeigt, daß die menschenrechtliche Vertragspraxis eine Fülle von Mechanismen entwickelt hat, um einerseits als legitim aner-

¹⁰³ Frankreich hat sowohl gegen Art.15 EMRK (J.A. Frowein/W. Peukert, Europäische Menschenrechtskonvention – EMRK-Kommentar [1985], 533) als auch gegen Art.4 IPBPR (Multilateral Treaties [Anm. 4], 127) einen Vorbehalt angebracht, da es sich in der Ausübung seiner Notstandsbefugnisse nicht binden und überwachen lassen will. Nach dem General Comment [Anm. 18] widerspricht ein (genereller?) Vorbehalt gegen Art.4 IPBPR dem Ziel und Zweck des Paktes, weil er die Herrschaft des Rechts in Frage stellt.

¹⁰⁴ Ermacora/Nowak/Tretter (Anm. 69), 323.

¹⁰⁵ Art.3 Protokoll Nr.6 zur EMRK; Art.6 Abs.2 2.FakProt zum IPBPR.

¹⁰⁶ Vom 28.1.1981 (ETS No.108 = BGBl.1985 II, 539). In ähnlicher Weise schließt der EG-Vertrag Vorbehalte implizit aus, kennt jedoch detaillierte Schutz- und Notstandsklauseln (z. B. Art.36, 55, 56, 223).

kannten staatlichen Interessen, wie sie durch Vorbehalte typischerweise verfolgt werden, Rechnung zu tragen, andererseits Vorbehalten im Interesse der Effektivität des vertraglichen Systems nach Möglichkeit vorzubeugen. Im Hinblick auf diese paktierten Mechanismen ist gegenüber von einzelnen Staaten den Menschenrechtsschutzsystemen zusätzlich einseitig oktroyierten Vorbehalten Skepsis angebracht.

*VII. Besonderheiten von internationalen Menschenrechtsabkommen –
Notwendigkeit eines besonderen Vorbehaltsregimes*

1. Prämissen der auf gewöhnliche Verträge
zugeschnittenen Vorbehaltsregeln

Die in den Art.19 bis 21 WKRV vorgesehenen Regeln über Zulässigkeit und Rechtswirkungen von Vorbehalten einzelner Staaten zu multilateralen Verträgen sowie die parallelen Normen des Völkergewohnheitsrechts beruhen auf sechs Prämissen: (1) Die Vertragsstaaten üben gemeinsam eine unbeschränkte Herrschaft über das Vertragswerk aus. (2) Folglich liegt auch die letztverbindliche Entscheidung über die Vertragsauslegung bei den Vertragsstaaten. (3) Da zur Prüfung der Zulässigkeit eines Vorbehalts weder eine objektive Entscheidungsinstanz noch ein institutionalisiertes Verfahren existiert, ist eine subjektive Beurteilung durch jeden einzelnen Vertragsstaat unumgänglich. (4) Eine solche je subjektive Zulässigkeitskontrolle ist tragbar, weil multilaterale Verträge in eine Vielzahl synallagmatisch strukturierter bilateraler Vertragsbeziehungen eines jeden Vertragsstaats mit jedem anderen Vertragsstaat zerlegt und durch Anwendung des Reziprozitätsgrundsatzes vernünftige bilaterale Lösungen erzielt werden können. (5) Im übrigen kann jeder Vertragsstaat jeden anderen Vertragsstaat im jeweiligen bilateralen Verhältnis von der vertraglich geschuldeten Leistung auch formlos freistellen (*volenti non fit iniuria*). (6) Schließlich entscheidet kraft seiner Souveränität jeder Staat frei über den Abschluß und Inhalt seiner Verträge; ohne seine ausdrückliche Zustimmung können vertragliche Bindungen nicht entstehen.

Alle diese Prämissen treffen auf multilaterale Abkommen zum Schutze der Menschenrechte von vornherein nicht zu. Diese unterscheiden sich als Vertragskategorie so deutlich von gewöhnlichen multilateralen Verträgen, daß für sie ein besonderes Vorbehaltsregime gelten muß¹⁰⁷. Wenn es Sinn

¹⁰⁷ Anders P.-H. Imbert, Reservations and Human Rights Conventions, in: I. Maier (ed.), Protection of Human Rights in Europe (1982), 87 (100 ff.); M. Coccia, Reserva-

und Zweck von Menschenrechtsabkommen ist, einen für alle Vertragsparteien gleichermaßen verbindlichen Mindeststandard an Humanität festzuschreiben, müssen Vorbehalte in diesem Bereich generell als Anomalie angesehen werden¹⁰⁸.

2. Charakteristika internationaler Menschenrechtsabkommen und ihre Auswirkungen auf das Vorbehaltsregime

a) *Deklaratorischer Charakter von Menschenrechtsabkommen*

Menschenrechtsabkommen kodifizieren zu erheblichen Teilen Verpflichtungen, welche für die Vertragsstaaten schon kraft Gewohnheitsrechts oder allgemeiner Rechtsgrundsätze völkerrechtlich verbindlich sind¹⁰⁹. Teilweise sind diese Verpflichtungen sogar unabdingbar, da sie sich aus *ius cogens*-Normen ergeben¹¹⁰. Letzterenfalls könnte ein Reservatarstaat selbst durch Abschluß einer ausdrücklichen Vereinbarung mit allen anderen Vertragsstaaten seinen Verpflichtungen nicht entgehen, weil diese Vereinbarung nichtig wäre¹¹¹. Erst recht würde das Schweigen der anderen Vertragsparteien auf einen entsprechenden Vorbehalt ihn nicht entlasten können.

Aber auch von Verpflichtungen aus dispositiven Normen des Völkergewohnheitsrechts oder der allgemeinen Rechtsgrundsätze kann ein Reservatarstaat sich nicht auf dem Vorbehaltswege entlasten. Indem er einen Vorbehalt gegen einen Abkommensartikel erhebt, der solche Normen kodifiziert, bestreitet er zwar zugleich implizit die Existenz der parallelen nichtvertraglichen Regel. Ein solches Bestreiten wäre indessen bei einer Norm des Gewohnheitsrechts nach Abschluß des Normentstehungsprozesses fruchtlos¹¹². Der Annahme eines allgemeinen Rechtsgrundsatzes steht ebensowenig entgegen, daß ein einzelner Staat ihn nicht aner-

tions to Multilateral Treaties on Human Rights, California Western International Law Journal 15 (1985), 1 (16 ff.); Redgwell (Anm. 44), 279 f.

¹⁰⁸ Frowein (Anm. 65), 193 ff.

¹⁰⁹ Zu den in ihrer Reichweite umstrittenen Menschenrechtsverpflichtungen aus Völkergewohnheitsrecht (Art.38 Abs.1 Buchst.b IGH-Statut) und allgemeinen Rechtsgrundsätzen (Art.38 Abs.1 Buchst.c IGH-Statut) Verdross/Simma (Anm. 40), 822 ff.; H. Mosler, General Principles of Law, EPIL 7 (1984), 89 (102 f., 104).

¹¹⁰ Zum *ius cogens*-Anteil der internationalen Menschenrechtsnormen vgl. General Comment (Anm. 18), §8; L. Hannikainen, Peremptory Norms (Jus Cogens) in International Law (1988), 425 ff.; S. Kadelbach, Zwingendes Völkerrecht (1992), 284 ff.

¹¹¹ Vgl. Art.53 WKRV.

¹¹² Zum "persistent objector" Verdross/Simma (Anm. 40), 352 f.

kennt¹¹³. Selbst ein Schweigen aller anderen Vertragsparteien angesichts des Vorbehalts könnte den Reservatarstaat nicht von seiner Verpflichtung befreien. Denn Träger der sich aus dem Gewohnheitsrecht oder den allgemeinen Rechtsgrundsätzen ergebenden Berechtigung sind neben der Staatengemeinschaft in ihrer Gesamtheit auch die Einzelpersonen als partielle Völkerrechtssubjekte¹¹⁴.

Der Sinn einer Gewohnheitsrecht oder einen allgemeinen Rechtsgrundsatz nachzeichnenden Abkommensbestimmung liegt gerade darin, die bisher ungeschriebene Norm außer Zweifel zu stellen und durch Einbindung in den Kontrollmechanismus des Abkommens durchzusetzen. Ein Vorbehalt dagegen liefe folglich darauf hinaus, die Effektivierung einer bereits bestehenden völkerrechtlichen Verpflichtung des Reservatarstaats auszuschließen. Daran hat dieser jedoch kein legitimes Interesse. Der Versuch eines Staates, mittels Vorbehalts dem Vertragsregime zu entgehen, um souverän und ungehindert bereits im Völkerrecht verankerte Menschenrechte verletzen zu können, widerspricht dem Sinn des Menschenrechtsabkommens. Dieses ist so auszulegen, daß es Vorbehalte gegen Artikel, welche Völkergewohnheitsrecht oder allgemeine Rechtsgrundsätze kodifizieren, implizit ausschließt¹¹⁵.

*b) Menschenrechtsabkommen als Teilverfassungsdokumente
organisierter Staatengemeinschaften*

Menschenrechtsabkommen kodifizieren aber nicht nur häufig ungeschrieben schon vorhandene Völkerrechtsnormen. Sie sind außerdem Teilverfassungsdokumente bereits etablierter Staatengemeinschaften auf universeller oder regionaler Ebene und als solche in einen ansatzweise vorhandenen Verfassungsrahmen eingebunden, aus dem sich Schranken ergeben für das souveräne Recht, Vorbehalte anzubringen¹¹⁶.

¹¹³ Mosler (Anm. 109), 101.

¹¹⁴ Anders K. Ipsen, in: Völkerrecht (Anm. 25), 666: Rechtsträger seien alle anderen Staaten. Auch der IGH spricht von Verpflichtung *erga omnes* (I.C.J. Reports 1970, 3 [32 – *Barcelona Traction*]), ohne die Völkerrechtssubjektivität der Individuen damit auszuschließen, wozu die Fallkonstellation keinen Anlaß gab.

¹¹⁵ So zum IPBPR der General Comment (Anm. 18), §8. Menschenrechtsabkommen stehen in einem Auslegungszusammenhang mit den Völkerrechtssätzen, die den Reservatarstaat außervertraglich binden (vgl. Art.31 Abs.3 Buchst.c WKRV).

¹¹⁶ Auch das nationale Verfassungsrecht kann die Einlegung von Vorbehalten durch den betreffenden Staat beschränken, so etwa Art.1 Abs.2 GG, der Deutschland zu einer auf universelle Menschenrechtsverwirklichung gerichteten Außenpolitik verpflichtet (vgl. P. Kunig, in: I.v. Münch/Kunig [Hrsg.], GG-Kommentar, Bd.1 [4. Aufl. 1992], Art.1 Rdnr.45 f.).

aa) Universelle Ebene: Weltgemeinschaft der UNO

Die Konvention gegen Völkermord, der Internationale Pakt über bürgerliche und politische Rechte, die Konventionen gegen Rassendiskriminierung und Frauendiskriminierung sowie zahlreiche weitere Menschenrechtsabkommen stellen zugleich Innenrecht der Weltgemeinschaft der Vereinten Nationen dar. Nicht nur sind sie von UN-Gremien entworfen worden, und UN-Gremien an ihrer Durchführung beteiligt¹¹⁷. Entscheidender fällt ins Gewicht, daß alle diese Abkommen bereits in der UN-Charta angelegte und von allen Mitgliedstaaten vorbehaltlos¹¹⁸ übernommene Verpflichtungen konkretisieren und effektuieren.

(1) UN-Charta-immanentes *pactum de contrahendo* in bezug auf Menschenrechtsabkommen

Art.1 Abs.3 UN-Charta setzt den Vereinten Nationen u. a. zum Ziel, eine internationale Zusammenarbeit herbeizuführen, um die Achtung vor den Menschenrechten und Grundfreiheiten für alle ohne Unterschied der Rasse, des Geschlechts, der Sprache oder der Religion zu fördern und zu festigen. Die Generalversammlung wird in Art.13 UN-Charta ermächtigt, die fortschreitende Entwicklung und Kodifizierung des Völkerrechts zu fördern und zur Verwirklichung der Menschenrechte und Grundfreiheiten für alle ohne Unterschied der Rasse, des Geschlechts, der Sprache oder der Religion beizutragen. Gemäß Art.55 Buchst.c UN-Charta fördern die Vereinten Nationen die allgemeine Achtung und Verwirklichung der Menschenrechte und Grundfreiheiten für alle ohne Unterschied der Rasse, des Geschlechts, der Sprache oder der Religion. Alle Mitgliedstaaten verpflichten sich in Art.56 UN-Charta, gemeinsam und jeder für sich mit der Organisation zusammenzuarbeiten, um das in Art.55 Buchst.c UN-Charta definierte Ziel zu erreichen.

Abgesehen von dem ausdrücklichen Verbot der Diskriminierung aufgrund von Rasse, Geschlecht, Sprache oder Religion werden die Menschenrechte und Grundfreiheiten in der UN-Charta selbst nicht definiert, sondern von ihr vorausgesetzt. Zur Konkretisierung bietet sich die Allge-

¹¹⁷ Art.VIII, IX, XVI Konvention gegen Völkermord; Art.40 Abs.2, 4, 45 IPBPR; Art.9 Abs.2, 14 Abs.8 Konvention gegen Rassendiskriminierung; Art.21 Konvention gegen Frauendiskriminierung.

¹¹⁸ Vorbehalte zur UN-Charta werden allgemein als unzulässig angesehen (B. Mützelburg/W. Karl zu Art.108 Rdnr.26 und C. Vedder zu Art.110 Rdnr.4 in: B. Simma [Hrsg.], Charta-Kommentar [1991]).

meine Erklärung der Menschenrechte¹¹⁹ an. Ungeachtet der umstrittenen Frage, ob diese Erklärung selbst im Laufe der Zeit zu Völkergewohnheitsrecht erstarkt ist¹²⁰, kann man in ihr heute zumindest eine autoritative Auslegung der Charta-Begriffe "Menschenrechte und Grundfreiheiten" sehen¹²¹. Damit konkretisiert die Allgemeine Erklärung die recht allgemein gehaltenen Charta-Pflichten der UN-Mitgliedstaaten im Menschenrechtsbereich.

Aus ihrem mitgliedschaftlichen Status ergibt sich für alle UN-Mitgliedstaaten zumindest eine grundsätzliche Verpflichtung, daran mitzuwirken, daß die in der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte vorformulierten Gewährleistungen in verbindliche völkervertragsrechtliche Instrumente umgegossen werden: Die Deklaration soll zur Kodifikation werden, um die Rechtsverbindlichkeit ihrer Garantien außer Zweifel zu stellen und eine effektivere Überwachung und Durchsetzung zu ermöglichen. Dementsprechend fordert die Allgemeine Erklärung in ihrer Präambel fortschreitende Maßnahmen im internationalen Bereich zur allgemeinen und tatsächlichen Anerkennung und Verwirklichung der Menschenrechte und Grundfreiheiten ein. Soweit die Erklärung thematisch reicht, kann der UN-Charta ein implizites *pactum de contrahendo* entnommen werden¹²². Die in Ausfüllung dieses *pactum* von den Mitgliedstaaten abgeschlossenen Menschenrechtsabkommen stellen Teilverfassungsdokumente der UN-Weltgemeinschaft dar, deren Funktion in gewissem Sinne an die Homogenitäts- und Gewährleistungsklauseln in Art.28 Abs.1 Satz 1 und Abs.3 GG erinnert. Durch Übernahme einer Legislativ- und Kontrollfunktion in Menschenrechtsangelegenheiten hat die Weltgemeinschaft Konsequenzen aus der Erfahrung gezogen, daß souverän agierende Staaten beim Menschenrechtsschutz ebenso zu versagen drohen wie bei der Wahrung des internationalen Friedens.

¹¹⁹ Vom 10.12.1948 (UN Doc. A/217 (III), GAOR 3d Session, Resolutions, Part I, 71 = Simma/Fastenrath [Anm. 57], 5 ff.).

¹²⁰ So z. B. Verdross/Simma (Anm. 40), 822 f. Restatement of the Law (Third), The Foreign Relations Law of the United States, Vol.2 (American Law Institute ed. 1987), §702. Committee on the Enforcement of Human Rights Law: Interim Report on the Status of the Universal Declaration of Human Rights in National and International Law, in: International Law Association, Report of the Sixty-Fifth Conference, Cairo 1992 (1993), 446 ff.

¹²¹ I. Brownlie, Principles of Public International Law (4th ed. 1990), 570 f.; J.C. Salcedo, Human Rights, Universal Declaration (1948), EPIL 8 (1985), 303 (306 f.). Vgl. auch I.C.J. Reports 1980, 42 (U.S. Diplomatic and Consular Staff in Tehran).

¹²² Wie auf einem anderen Gebiet Art.43 UN-Charta zeigt, ist die Rechtsfigur des *pactum de contrahendo* der Charta nicht fremd.

Ihre Mitwirkungspflicht an der Kodifikation der Menschenrechte haben die UN-Mitglieder gemäß Art.2 Ziff.2 UN-Charta nach Treu und Glauben zu erfüllen. Dies schließt die Verpflichtung ein, sich konstruktiv an der Ausarbeitung internationaler Konventionen allgemeiner und spezieller Art zur effektiven Durchführung der in der Allgemeinen Erklärung deklarierten Menschenrechte zu beteiligen. Weiterhin müssen die Mitgliedstaaten grundsätzlich bereit sein, die als universelle Mindeststandards gedachten Konventionen auch vollständig zu ratifizieren sowie sich den dort vorgesehenen Kontrollverfahren zu unterwerfen¹²³. Insbesondere dürfen die Mitgliedstaaten die Notwendigkeit verbindlicher universell geltender völkervertragsrechtlicher Menschenrechtsstandards und ihrer prozessualen Durchsetzung nicht grundsätzlich in Frage stellen, sowie bestimmten in der Allgemeinen Erklärung enthaltenen Menschenrechten nicht grundsätzlich die Anerkennung versagen. Dies folgt auch aus der immer wieder betonten, bereits in der Allgemeinen Erklärung angelegten Unteilbarkeit, Interdependenz und Wechselbezüglichkeit aller Menschenrechte¹²⁴. Die Mitgliedstaaten müssen auch grundsätzlich bereit sein, die notwendigen nationalen Durchführungsmaßnahmen zu ergreifen, um die vertraglich vereinbarten Menschenrechte effektiv umzusetzen¹²⁵.

(2) Konsequenzen für die Vorbehaltsproblematik

Aus dem Vorgesagten ergeben sich Konsequenzen für die Vorbehaltsproblematik, denn die im Rahmen der UNO abgeschlossenen Menschenrechtsabkommen müssen schon im Hinblick auf Art.103 UN-Charta im Lichte der Charta ausgelegt werden. Danach gestatten sie solche Vorbehalte nicht, mit denen Vertragsstaaten gegen ihre Mitgliedschaftspflichten aus der UN-Verfassung verstoßen würden. Im einzelnen gilt folgendes: Ein UN-Mitglied, das seine Ratifikation unter einen Generalvorbehalt zugunsten seiner nationalen Rechts- und Verfassungsord-

¹²³ Dies ist der rechtliche Hintergrund der zahlreichen Aufforderungen an die UN-Mitglieder, die Menschenrechtsakte zügig zu ratifizieren (z. B. Resolutionen der UN-Generalversammlung: UN Doc. A/43/114, Yb. of the U.N., vol.42 [1988], 546; A/42/103, Resolutionen und Beschlüsse der Generalversammlung, 42. Tagung, Bd.I, 236 f.; Vienna Declaration and Programme of Action of 25 June 1993, sub I.26. und II.4., HRLJ 14 [1993], 352 [356 f.]).

¹²⁴ Vgl. z. B. UN Doc. A/48/141 (7.1.1994), Abschn.3 (b), ILM 33 (1994), 303.

¹²⁵ Vgl. Art.2 Abs.2 und 3 IPBPR (dazu General Comment [Anm. 18], §9); Art.2 Abs.1 Konvention gegen Rassendiskriminierung; Art.2 Konvention gegen Frauendiskriminierung; Art.2 Abs.1 UN-Übereinkommen gegen Folter; Art.4 Konvention über die Rechte des Kindes.

nung stellt, verstößt allein deshalb gegen den Sinn des jeweiligen Abkommens¹²⁶, weil er seine Chartapflichten verletzt. Er bestreitet nämlich der Sache nach für seinen Fall die Erforderlichkeit jeglichen internationalen Menschenrechtsschutzes¹²⁷. Ähnliches gilt für den weniger weitgehenden, aber demselben Geist entspringenden Vorbehalt eines Bundesstaats, der seine nach allgemeinem Völkerrecht bestehende Verantwortlichkeit für Menschenrechtsverletzungen seiner nicht völkerrechtsfähigen Gliedstaaten¹²⁸ ausschließen oder beschränken will¹²⁹. Der Bundesstaat versucht damit, zwar nicht seine materiellen, wohl aber seine organisatorischen Verfassungsvorstellungen, die er ebenfalls allein definiert, entgegen völkerrechtlichen Grundsätzen¹³⁰ auf die Völkerrechtsebene zu projizieren und damit die Effektivität seiner übernommenen menschenrechtsvertraglichen Verpflichtungen zu beschränken. Wie stark sich diese Beschränkung auswirkt, hängt von der internen föderalen Zuständigkeitsverteilung ab. Mit einem solchen Vorbehalt erstrebt der Reservatarstaat einseitig die Vorteile einer Bundesstaatsklausel¹³¹, die in Menschenrechtsabkommen gewöhnlich nicht aufgenommen wird¹³², weil deren Ziel und Zweck in

¹²⁶ General Comment, *ibid.*, §12.

¹²⁷ Beispiel: Die anfangs zitierten Vorbehalte Libyens zur Konvention gegen Frauendiskriminierung und der USA zur Konvention gegen Völkermord (oben I.); US-Vorbehalt I.(3) zu Art.7 IPBPR (Anm. 15) – dazu General Comment (Anm. 18); US-Vorbehalt I.(1) zu Art.16 des UN-Übereinkommens gegen Folter (136 Cong. Rec. S17491); Vorbehalte Djiboutis, Indonesiens und Pakistans zur Konvention über die Rechte des Kindes (Multilateral Treaties [Anm. 4], 196 ff.).

¹²⁸ Vgl. die allgemeine Garantiepflicht in Art.2 Abs.1 IPBPR; Art.2 Abs.1 Konvention gegen Rassendiskriminierung; Art.2 Konvention gegen Frauendiskriminierung; Art.2 Abs.1 Konvention über die Rechte des Kindes; Art.2 Abs.1 UN-Übereinkommen gegen Folter; Art.1 EMRK; Art.1 Abs.1 AMRK.

¹²⁹ In diese Richtung gehen die nicht als Vorbehalte, sondern nur als "understandings" bezeichneten Erklärungen der USA zum IPBPR (II.[5] – dazu ILM 31 [1992], 656 f.), zur Konvention gegen Rassendiskriminierung (II. – Am. J. Int'l L.88 [1994], 728), zum UN-Übereinkommen gegen Folter (II.[5] – 136 Cong. Rec. S17492) sowie die geplante Erklärung zur Konvention gegen Frauendiskriminierung (II.[1] – Am. J. Int'l L.89 [1995], 108). Kritisch auch Henkin (Anm. 2), 345 f., der die Erklärungen freilich für völkerrechtlich unerheblich hält, da sie an der völkerrechtlichen Verantwortlichkeit der USA nichts änderten. Australien hatte einen entsprechenden echten Vorbehalt gegen Art.2, 50 IPBPR vier Jahre nach seiner Ratifikation zurückgezogen und nur eine "declaration" bestehen lassen (Nowak [Anm. 55], 748, 773).

¹³⁰ Vgl. Art.27, 46 WKRV.

¹³¹ L. Kos-Rabcewicz-Zubkowski, Federal Clause, Colonial Clause, EPIL 10 (1987), 162 ff.

¹³² Ausnahme: Art.41 Flüchtlingskonvention 1951. Ausdrücklich gegen eine Teilentlastung von Bundesstaaten Art.50 IPBPR.

der Festlegung eines für alle Staaten – unabhängig von ihrer organisatorischen Struktur – gleichen menschenrechtlichen Mindeststandards besteht.

Unzulässig ist auch ein Vorbehalt, der nicht nur vorübergehenden Anpassungsschwierigkeiten Rechnung tragen, sondern das Zurückbleiben der nationalen Rechtsordnung hinter dem Abkommensstandard auf Dauer zementieren soll¹³³. Ein besonders gravierender Verstoß gegen die in der UN-Charta angelegte Idee allgemeinverbindlicher universeller menschenrechtlicher Mindestgarantien liegt vor, wenn ein Staat sich sogar Verschlechterungen des nationalen Schutzniveaus vorbehält, die seinen Abstand zum internationalen Standard vergrößern würden¹³⁴. Soweit die Vorschrift eines Menschenrechtsabkommens sich auf eine Bestimmung der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte zurückführen läßt, gestattet die UN-Charta den Mitgliedstaaten – um auf ein im Europarecht geläufiges Begriffspaar zurückzugreifen – allenfalls eine Humanität der mehreren Geschwindigkeiten, nicht dagegen eine Humanität *à la carte*: Ein Vorbehalt darf nur für eine Übergangszeit angebracht werden, und den Reservatarstaat trifft die generelle Verpflichtung, seine Rechtsordnung baldmöglich dem internationalen Standard anzupassen, um seinen Vorbehalt danach zurückzunehmen. Dies ist der rechtliche Hintergrund der zahlreichen Aufforderungen an die UN-Mitgliedstaaten, ihre Vorbehalte zu überprüfen mit dem Ziel, sie zurückzuziehen¹³⁵. Zwar entspricht die

¹³³ Über die Frage, ob sich aus dem IPBPR selbst eine solche Vorbehaltsschranke ergebe, herrschte im Menschenrechtsausschuß bei den Beratungen des General Comment (Anm. 18) Streit (dafür Herndl, Dimitrijevic, Evatt, dagegen Higgins, Chanet [U.N. Doc. CCPR/C/SR.1369 v. 27.10.1994, 8 ff.]; keine der Stellungnahmen erwähnte freilich die UN-Charta. In bezug auf die Konvention gegen Frauendiskriminierung wie hier Cook (Anm. 87), 648.

¹³⁴ So der US-Vorbehalt I.(2) zum IPBPR (Anm. 15) betr. zukünftige Todesstrafen; die US-Vorbehalte I.(1) und (2) zur Konvention gegen Rassendiskriminierung, welche alle Verpflichtungen ausschließen sollen, die mit dem jeweils geltenden Gesetzesrecht der USA nicht übereinstimmen (Am. J.Int'l L.88 [1994], 727 f.); der geplante US-Vorbehalt I.(1) zur Konvention gegen Frauendiskriminierung (Am. J.Int'l L.89 [1995], 107 f.): Keine Übernahme von Pflichten zur Einschränkung privater Diskriminierungen, soweit solche nicht nach nationalem Verfassungs- oder Gesetzesrecht bestehen.

¹³⁵ Z.B. Resolutionen der UN-Generalversammlung sowie Vienna Declaration (Anm. 123). Mexiko hat seinen Einspruch gegen Vorbehalte zur Konvention gegen Frauendiskriminierung u. a. damit begründet, daß die Reservatarstaaten entsprechende Verpflichtungen aus der UN-Charta und der Allg. Erklärung der Menschenrechte früher vorbehaltlos akzeptiert hätten (Multilateral Treaties [Anm. 4], 176).

Staatenpraxis dem noch nicht durchweg; es mehren sich jedoch die Beispiele dafür, daß Staaten Vorbehalte nach einiger Zeit zurückziehen¹³⁶.

Ein Dauervorbehalt kann allerdings legitim sein, wenn der Reservatarstaat bereits Partei eines regionalen Menschenrechtsabkommens ist, das einzelne mit dem universellen Abkommen unvereinbare Bestimmungen enthält, so daß der Staat das spätere Abkommen nur um den Preis einer Verletzung des früheren erfüllen könnte. Eine solche Kollision wird nur in seltenen Ausnahmefällen eintreten. Sie liegt insbesondere nicht schon darin, daß das spätere Abkommen einer Person weitergehende Rechte gewährleistet als das frühere¹³⁷, soweit nicht damit eine nach dem früheren Abkommen unzulässige Schmälerung der Rechte einer anderen Person notwendig verbunden ist¹³⁸.

Schließlich darf ein Vorbehalt weder dazu bestimmt noch geeignet sein, den durch den Abschluß eines Menschenrechtsabkommens in Ausführung der UN-Charta intendierten Erfolg zu vereiteln, weil er das Sinngefüge des Abkommens stört. Daher verstößt ein Mitgliedstaat, der mit Ziel und Zweck eines Menschenrechtsabkommens unvereinbare Vorbehalte anbringt, zugleich gegen seine Charta-Pflicht, nach Treu und Glauben an der Kodifikation der Menschenrechte mitzuwirken.

bb) Regionale Ebene: Regionalgemeinschaften Europarat
und Organisation Amerikanischer Staaten

Auf der regionalen europäischen Ebene findet sich der für die Weltgemeinschaft der UN festgestellte Befund ausgeprägter wieder, denn hier ist die Entstehung transnationaler konstitutioneller Strukturen am weitesten fortgeschritten. Der Europarat ist ausdrücklich dem Ziel verpflichtet, einen engeren Zusammenschluß zwischen den europäischen Staaten zum

¹³⁶ So haben nach 1989 mehrere ehemalige Ostblockstaaten Vorbehalte zur den Konventionen gegen Völkermord und gegen Rassendiskriminierung zurückgezogen (vgl. z. B. *Multilateral Treaties, ibid.*, 97 Anm. 5, 98 Anm. 12–15, 111 Anm. 4, 112 Anm. 10, 11, 16, 18). Beispiele betr. den IPBPR: Australien, Finnland, Frankreich, Großbritannien, Island, Norwegen, Korea (*ibid.*, 157); Irland (BGBl.1994 II, 2463). Vgl. General Comment (Anm. 18), §20.

¹³⁷ Die Menschenrechtsabkommen verstehen sich jeweils als Mindeststandard (Art.5 Abs.2 IPBPR, Art.60 EMRK, Art.29 Buchst.b AMRK).

¹³⁸ Deshalb gehören die Vorbehalte Deutschlands und Frankreichs zu Art.19, 21 und 22 IPBPR (*Multilateral Treaties* [Anm. 4], 127), die einen Gleichklang mit Art.16 EMRK herstellen wollen, nicht in diese Kategorie: Die EMRK verbietet es den Konventionsstaaten keineswegs, Ausländern das gleiche Maß an Meinungs-, Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit zuzugestehen wie Inländern (vgl. Art.60 EMRK).

Schutze und zur fortschreitenden Verwirklichung von Freiheit, Rechtsstaatlichkeit und Demokratie zu bilden¹³⁹. Er erfüllt seine Aufgabe, eine engere Verbindung zwischen seinen Mitgliedern zum Schutze und zur Förderung der Ideale und Grundsätze, die ihr gemeinsames Erbe bilden, herzustellen und ihren wirtschaftlichen und sozialen Fortschritt zu fördern, vor allem durch den Abschluß von Abkommen zum Schutz und zur Fortentwicklung der Menschenrechte und Grundfreiheiten¹⁴⁰. Jedes Mitglied des Europarats erkennt den Grundsatz der Vorherrschaft des Rechts sowie den Grundsatz an, daß jede seiner Hoheitsgewalt unterliegende Person der Menschenrechte und Grundfreiheiten teilhaftig werden soll. Es verpflichtet sich, bei der Erfüllung der Aufgaben des Europarats aufrecht und tatkräftig mitzuarbeiten (Art.3 der Satzung). Bei einer schweren Verletzung dieser Mitgliedschaftspflicht kann ein Staat aus dem Europarat ausgeschlossen werden (Art.8 der Satzung).

Daraus ergibt sich die grundsätzliche – nicht nur politische, sondern rechtliche – Pflicht der Europaratsstaaten, zum Innenrecht des Europarats gehörende Menschenrechtsabkommen, vor allem die Europäische Menschenrechtskonvention und ihre Zusatzprotokolle, zu ratifizieren und sich dem Kontrollmechanismus der Konventionsorgane zu unterwerfen¹⁴¹. Daraus folgt ohne weiteres, daß die Europaratsstaaten keine Vorbehalte anbringen dürfen, die das Sinngefüge der Konvention oder des jeweiligen Zusatzprotokolls stören würden. Aber das Recht zur Einlegung von Vorbehalten stößt auch auf eine zeitliche Schranke. Die Europäische Menschenrechtskonvention versteht sich selbst als Mittel zur Erreichung einer größeren Einheit unter den Mitgliedstaaten des Europarats¹⁴². Diesem Einigungsziel dürfen sich die Europaratsmitglieder nicht einseitig verschließen, indem sie auf Dauer angelegte Vorbehalte anbringen. Nach Ziel und Zweck sowohl der Europaratssatzung als auch der Europäischen

¹³⁹ Satzung des Europarats vom 5.5.1949 (A. Randelzhofer [Hrsg.], *Völkerrechtliche Verträge* [6.Aufl. 1994], 51 ff.) 2., 3. und 4. Erwägung der Präambel.

¹⁴⁰ Art.1 Buchst.a, b der Satzung.

¹⁴¹ Wiener Erklärung der Staats- und Regierungschefs des Europarats vom 8./9.10.1993, EuGRZ 1993, 484; Erläuternder Bericht zu Protokoll Nr.11 zur EMRK, §85 (EuGRZ 1994, 328 [335]); Erklärung zu Medien in einer Demokratischen Gesellschaft der Medienminister der Mitgliedstaaten des Europarats vom 7./8.12.1994, §2: "Eingedenk der Tatsache, daß die Achtung der pluralistischen Demokratie, der Rechtsstaatlichkeit und der Menschenrechte Schwellenbedingungen für den Beitritt zum Europarat darstellen und daß die Mitgliedschaft in dieser Organisation die feierliche Verpflichtung beinhaltet, diese grundlegenden Werte festzuschreiben und weiter zu entwickeln..." (BullBReg. Nr.122 [28.12.1994], 1125).

¹⁴² 3. Erwägung der Präambel. Darin zeigt sich die Integrationsfunktion der EMRK (J.A. Frowein, in: Frowein/Peukert [Anm. 103], Präambel Rdnr.2).

Menschenrechtskonvention dürfen Vorbehalte nur vorübergehend bis zur zügigen Anpassung der nationalen Rechtsordnung aufrechterhalten werden¹⁴³. In der Praxis werden Vorbehalte später oft zurückgezogen¹⁴⁴. Zwar haben in der Entwurfsphase der Konvention gemachte Vorschläge, die Konventionsstaaten auf vorübergehende Vorbehalte zu beschränken, keinen Eingang in Art.64 EMRK gefunden¹⁴⁵. Dies hindert uns Heutige¹⁴⁶ jedoch nicht, Europaratssatzung und Konvention in diesem Sinne auszulegen, zumal Art.64 EMRK allgemein die Tendenz erkennen läßt, Vorbehalte zu beschränken¹⁴⁷.

Diese Tendenz hat die Parlamentarische Versammlung des Europarats in ihrer Empfehlung 1223 (1993)¹⁴⁸ aufgegriffen, wonach die Geltungsdauer von Vorbehalten durch eine in zukünftige Konventionen des Europarats aufzunehmende ausdrückliche Klausel auf höchstens zehn Jahre zu begrenzen sei. Nach Ablauf dieser Zeit solle der Generalsekretär des Europarats den Reservatarstaat zur Rücknahme seines Vorbehalts oder zur Abgabe einer Begründung dafür auffordern, warum dieser aufrechterhalten werde. Wenn der Reservatarstaat seinen Vorbehalt daraufhin nicht ausdrücklich erneuere, laufe dieser ein Jahr nach der Aufforderung des Generalsekretärs automatisch aus. Die Empfehlung trägt augenscheinlich dem Umstand Rechnung, daß Vorbehalte oft nicht aufgrund bewußter Entscheidungen der politischen Spitze aufrechterhalten werden, sondern aufgrund der Trägheit des Apparats.

Die Charta der Organisation Amerikanischer Staaten¹⁴⁹, zu deren Prinzipien die grundlegenden Individualrechte ohne Unterscheidung nach

¹⁴³ So ausdrücklich das Sondervotum De Meyer zum *Belilos*-Fall des EGMR, EuGRZ 16 (1989), 33. Finnland hat seinen Vorbehalt gegen Art.6 Abs.1 EMRK (Recht auf öffentliche Anhörung) als vorübergehend bezeichnet und damit begründet, daß die derzeitigen finnischen Gesetze ein solches Recht nicht vorsähen (BGBl.1990 II, 806).

¹⁴⁴ Beispiele: Liechtenstein (BGBl.1991 II, 867), Niederlande (BGBl.1981 II, 89), Norwegen (BGBl.1957 II, 32), Portugal (BGBl.1987 II, 446), Schweden (BGBl.1995 II, 119), Schweiz (BGBl.1982 II, 519).

¹⁴⁵ Vgl. Report to the Committee of Ministers Submitted by the Committee of Experts of 16 March 1950, Collected Edition of the "Travaux Préparatoires" of the European Convention on Human Rights, Vol.IV (1977), 48 f. Vgl. auch H.J. Bourguignon, *The Belilos Case*, Virginia Journal of International Law 29 (1989), 347 (357 ff.).

¹⁴⁶ Im Bereich des europäischen Menschenrechtsschutzes liegt ein besonderes Gewicht auf der dynamisch-evolutiven Auslegung (J. Polakiewicz, Anmerkung zur Zulässigkeitsentscheidung im Fall *Chryssostomos*, ZaöRV 51 [1991], 150 f.); EGMR (Anm. 28), §71.

¹⁴⁷ Vgl. M.E. Villiger, Handbuch der Europäischen Menschenrechtskonvention (1993), Rdnr.24.

¹⁴⁸ BT-Drs.12/6095, 42.

¹⁴⁹ Ermacora/Nowak/Tretter (Anm. 69), 284 ff.

Rasse, Nationalität, Herkunft oder Geschlecht gehören (Art.3 Buchst.k), sieht in Art.111 den Abschluß einer inter-amerikanischen Menschenrechtskonvention ausdrücklich vor. Dieselbe Neunte Internationale Konferenz der Amerikanischen Staaten, die am 30.4.1948 die OAS-Charta verabschiedet hatte, verkündete am 2.5.1948 die Amerikanische Erklärung der Rechte und Pflichten des Menschen. Es ist anerkannt, daß die in dieser Erklärung niedergelegten Menschenrechte zur Konkretisierung der Verpflichtungen der amerikanischen Staaten aus der OAS-Charta herangezogen werden können¹⁵⁰. Im wesentlichen gilt das oben zur UNO Ausgeführte daher analog für die OAS.

cc) Relevanz von Kündigungsklauseln in Menschenrechtsabkommen

Universelle wie regionale Menschenrechtsabkommen enthalten allerdings regelmäßig eine Bestimmung, die den Vertragsstaaten eine Kündigung erlaubt¹⁵¹. Dies steht jedoch der Annahme eines *pactum de contrahendo* in der zugehörigen Organisationssatzung nicht entgegen. Vielmehr können sich aus der Organisationssatzung durchaus Schranken für die Ausübung eines solchen Kündigungsrechts ergeben. Kündigungsklauseln haben bisher fast ausschließlich theoretisch-psychologische, nicht jedoch praktische Bedeutung gehabt. In dem bislang einzigen Präzedenzfall ging die Kündigung der Europäischen Menschenrechtskonvention durch das griechische Obristenregime mit dem Rückzug aus dem Europarat einher¹⁵². Die vorstehend dargelegte Koppelung des Menschenrechtsabkommens an die Verfassung der Regionalgemeinschaft hat sich dort praktisch ausgewirkt.

c) *Menschenrechtsabkommen als Elemente einer objektiven Ordnung*

Anders als gewöhnliche multilaterale Verträge regeln Menschenrechtsabkommen nicht subjektive Rechtsbeziehungen der Vertragsparteien un-

¹⁵⁰ Inter-American Commission on Human Rights, Resolution No.23/81, Case 2141 (6.3.1981), HRLJ 1981, 110 (116) mit Anmerkung von D. Shelton, *ibid.*, 309 ff.; Inter-American Court of Human Rights, Advisory Opinion No. OC - 10/89 vom 14.7.1989, HRLJ 1990, 118 (125 f.).

¹⁵¹ Beispiel: Art.XIV Konvention gegen Völkermord; Art.21 Konvention gegen Rassen-diskriminierung; Art.31 UN-Übereinkommen gegen Folter; Art.65 EMRK; Art.78 AMRK. Demgegenüber enthält der IPBPR keine Kündigungsklausel; eine Kündigung gilt daher als ausgeschlossen (näher Nowak [Anm. 55], Introduction notes 25-26).

¹⁵² Vgl. die in ZaöRV 30 (1970), 419 ff., abgedruckten Dokumente.

tereinander. Diese vereinbaren gerade keinen gegenseitigen Austausch von Rechten und Pflichten zu ihrem wechselseitigen nationalen Nutzen. Vielmehr errichten die Vertragsstaaten gemeinsam eine sie alle umgreifende objektive Ordnung, der sie sich um von ihnen allen als rechtsverbindlich anerkannter Werte willen unterwerfen¹⁵³. Diese Teilverfassungsordnung der Staatengemeinschaft beruht auf einer kollektiven Garantie der vertraglich festgelegten Menschenrechte¹⁵⁴.

Dementsprechend haben Menschenrechtsabkommen auch keine bilaterale Erfüllungsstruktur in dem Sinne, daß ein Vertragsstaat seine vertraglichen Pflichten einem anderen Vertragsstaat gegenüber erfüllen würde. Vielmehr soll die Erfüllung gegenüber der Gemeinschaft der Vertragsstaaten stattfinden¹⁵⁵, so daß die dem klassischen Völkerrecht zugehörige Nationalitätsregel nicht gilt. Während früher ein Staat nur auf die Mißhandlung seiner eigenen Staatsangehörigen durch einen anderen Staat völkerrechtlich reagieren durfte, geht heute die Verletzung vertraglich verbürgter Menschenrechte unabhängig von der Nationalität der Opfer alle Vertragsstaaten an; Menschenrechtsabkommen begründen Verpflichtungen *erga omnes partes*¹⁵⁶. Insbesondere haben sie alle ein vertraglich verankertes Recht zu verlangen, daß jeder andere Vertragsstaat seine eigenen Staatsangehörigen im Einklang mit den Standards des Abkommens behandelt. Darin liegt gerade die Hauptzielrichtung von Menschenrechtsabkommen. Deshalb ist auch der Reziprozitätsgrundsatz unanwendbar, so daß eine Vorbehaltswirkung im Sinne des üblichen Mechanismus einer reziproken Rechtsverkürzung nicht in Betracht kommt¹⁵⁷. Wenn beispielsweise die USA einen Vorbehalt gegen Art.7 IPBPR und Art.16 der

¹⁵³ IAGMR, Gutachten 2/82 (Anm. 47), 205. W. Kälin, Menschenrechtsverträge als Gewährleistung einer objektiven Ordnung, in: Aktuelle Probleme (Anm. 22), 9 ff.

¹⁵⁴ EKMR, Entscheidung vom 11.1.1961, Yb. ECHR 4 (1961), 117 (138, 140 – *Pfunders-Fall*); Bericht vom 5.5.1982, Decisions and Reports 31, 120.(128 – *Temeltasch*); Entscheidung vom 4.3.1991, ZaöRV 51 (1991), 156 (166 f. – *Chrysostomos*: EMRK als “constitutional instrument of European public order in the field of human rights”). EGMR, Urteil vom 7.7.1989, EuGRZ 16 (1989), 314 (318 – *Soering*); EGMR (Anm. 28), §75 (*Loizidou*): “Convention as a constitutional instrument of European public order”.

¹⁵⁵ Der EGMR spricht – etwas unglücklich – von einem Netzwerk gegenseitiger bilateraler Versprechen, aus denen objektive Verpflichtungen erwachsen, welche kollektiv durchgesetzt werden (Urteil vom 15.1.1978, Series A No.25, §239 – *Irland./UK*).

¹⁵⁶ W. Karl, Besonderheiten der internationalen Kontrollverfahren zum Schutz der Menschenrechte, in: Aktuelle Probleme (Anm. 22), 83 (89) unter Hinweis auf Art.5 Abs.2 Buchst.e (iii) des ILC-Entwurfs einer Konvention zum Recht der Staatenverantwortlichkeit.

¹⁵⁷ Ausführlich Horn (Anm. 44), 153 ff.

UN-Konvention gegen Folter einlegen, um ungeachtet des Verbots unmenschlicher Behandlung verurteilte Straftäter weiterhin dem Todeszellsyndrom aussetzen zu können, erhalten andere Staaten dadurch nicht das Recht, ihrerseits entsprechende Unmenschlichkeiten zu verüben.

Vorbehalte eines Staates zu Bestimmungen eines Menschenrechtsabkommens können somit – auch im Interesse größtmöglicher Effektivität der Menschenrechte – nur einseitige, keine reziproke Wirkung haben: Der Reservatarstaat allein hat Vorteile, die Vertragsgemeinschaft hat allein Nachteile; die durch den Reziprozitätsmechanismus hergestellte Ausgewogenheit von Vor- und Nachteil für den Reservatarstaat fehlt¹⁵⁸, ebenso die Pflichtgleichheit unter den Vertragsstaaten. Weiterhin ist es mangels bilateraler Erfüllungsstruktur ausgeschlossen, daß einzelne Vertragsstaaten durch Akzeptanz des Vorbehalts, andere durch Einspruch dagegen ein Bündel unterschiedlicher bilateraler Vertragsbeziehungen zur Entstehung bringen.

Damit scheidet auch eine je subjektive Beurteilung der Zulässigkeit eines Vorbehalts durch die übrigen Vertragsstaaten aus. Einem Menschenrechtsabkommen als Element objektiver Ordnung gemäß ist allein eine objektive, d. h. allgemein wirkende Bestimmung der Zulässigkeit oder Unzulässigkeit von Vorbehalten. Diese objektive Bestimmung hat anhand etwa im Abkommen enthaltener besonderer Vorbehaltsklauseln zu erfolgen. Hilfsweise ist auf den Gesamtzusammenhang des Abkommens abzustellen, was der Sache nach zum Ziel- und Zweck-Maßstab führt, wie er letztlich jedem multilateralen Vertrag immanent ist.

d) Individualpersonen als Drittberechtigte auf der Ebene des Völkerrechts

Menschenrechtsabkommen begründen völkerrechtliche Rechtsbeziehungen zumeist nicht nur zwischen den Vertragsstaaten, sondern zugleich zwischen jedem Vertragsstaat und den seiner Hoheitsgewalt unterworfenen Einzelpersonen, die damit partiell Völkerrechtssubjekte werden¹⁵⁹.

¹⁵⁸ Ein Vorbehalt hat noch nicht einmal zur Konsequenz, daß der Reservatarstaat im entsprechenden Umfang sein Recht verliert, von anderen Vertragsstaaten in einem Staatenbeschwerdeverfahren die Einhaltung der betreffenden Abkommensartikel zu verlangen (EKMR, Zulässigkeitsentscheidung im Staatenbeschwerdeverfahren gegen die Türkei, ZaöRV 44 [1984], 350 [358 ff.]).

¹⁵⁹ IAGMR (Anm. 47), 205 f.; General Comment (Anm. 18), §17; J.A. Frowein, in: Frowein/Peukert (Anm. 103), Einführung, Rdnr.5; Nowak (Anm. 55), Introduction, notes 14–16; H. Mosler, The International Society as a Legal Community, RdC 140 (1974 IV), 79.

Daher kann nicht nur die Gemeinschaft der übrigen Vertragsstaaten, sondern auch jede von Eingriffen betroffene Person von jedem Vertragsstaat die Achtung der ihr vertraglich verbürgten Menschenrechte verlangen. Dies wird besonders deutlich, wenn das betreffende Abkommen ein obligatorisches Individualbeschwerderecht zu einem unabhängigen Vertragsgremium vorsieht¹⁶⁰, gilt aber auch sonst¹⁶¹, wie sich nicht zuletzt an der zunehmenden Tendenz der völkerrechtlichen Praxis erweist, Individualbeschwerderechte zu gewähren¹⁶². Aus monarchischer Zeit stammende Vorstellungen eines Völkerrechts, das auf einer Mediatisierung der Menschen durch die Souveräne beruht, so daß die Individuen nur Rechtsobjekte waren¹⁶³, ist von der Menschenrechtsentwicklung überholt worden: Die Kataloge der universellen und regionalen Menschenrechtsabkommen sind im Sinne von Individualrechten formuliert. Selbst wenn diese ohne Individualbeschwerdemöglichkeit auf der Völkerrechtsebene prozessual unvollkommen bleiben¹⁶⁴, kommt die Absicht der Vertragsparteien hinreichend klar zum Ausdruck, den Einzelpersonen völkerrechtliche Rechte einzuräumen¹⁶⁵. Nur durch die Begründung von Individualrechten werden die Vertragsstaaten ihrem selbstgesetzten Anspruch gerecht, durch den Abschluß der Menschenrechtsabkommen eine wirksame Achtung der Rechte und Freiheiten der Menschen zu fördern¹⁶⁶. Nur die Anerkennung der Rechtssubjektivität der Einzelpersonen entspricht auch der Idee

¹⁶⁰ So Art.44 AMRK; Art.34 EMRK in der Fassung des noch nicht in Kraft getretenen Protokolls Nr.11 (Anm. 92). Nach Art.5 des am 1.10.1994 in Kraft getretenen Protokolls Nr.9 vom 6.11.1990 (BGBl.1994 II, 490) erhält der Beschwerdeführer auch vor dem EGMR die aktive Parteifähigkeit (Art.48 EMRK n.F.).

¹⁶¹ Zurückhaltender Verdross/Simma (Anm. 40), 255 ff.; K.-J. Partsch, *Individuals in International Law*, EPIL 8 (1985), 316 (320). Nur Staatenverpflichtungen, nicht dagegen völkerrechtliche Individualrechte ergeben sich aus dem IPWSKR (E.W. Vierdag, *The Legal Nature of the Rights Granted by the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights*, NYIL 9 [1978], 69 [79 ff.]) und der Europäischen Sozialcharta (J.A. Frowein, in: J. Isensee/P. Kirchhof [Hrsg.], *Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland* Bd.VII [1992], §180 Rdnr.31).

¹⁶² Am 31.12.1994 hatten 77 Staaten das im Fakultativprotokoll zum IPBPR verankerte Individualbeschwerderecht anerkannt.

¹⁶³ Vgl. B. Simma, *Das Reziprozitätselement im Zustandekommen völkerrechtlicher Verträge* (1972), 162.

¹⁶⁴ Es können freilich innerstaatliche prozessuale Durchsetzungsmöglichkeiten bestehen, da die Gewährleistungen ihrer Natur nach self-executing sind. Die den Ratifikationsklärungen der USA routinemäßig beigefügte Behauptung des Gegenteils bindet die amerikanischen Bundesgerichte nicht (Art.VI, Sec.2 US.-Verf. – vgl. Henkin (Anm. 2), 346 ff.).

¹⁶⁵ Vgl. StIGH, Gutachten vom 3.3.1928 (*Jurisdiction of the Courts of Danzig*), *Publications Series B* No.15 (1928), 17 f.

¹⁶⁶ 4. Erwägung der Präambel des IPBPR.

der Menschenwürde, wie sie dem internationalen Menschenrechtsschutz zugrundeliegt¹⁶⁷. Sonach muß man die begünstigten Individuen neben der Gemeinschaft der übrigen Vertragsstaaten als Rechtsträger der in den Menschenrechtsabkommen verankerten Rechte und Freiheiten ansehen.

Über völkerrechtlich verliehene Individualrechte können Vertragsparteien in ihren bilateralen Verhältnissen nicht disponieren; sie sind insoweit nicht "Herren des Vertrages". Im Einklang damit schließt Art.60 Abs.5 WKRV die Beendigung oder Suspendierung eines Menschenrechtsabkommens als Reaktion auf die Vertragsverletzung durch einen Vertragsstaat aus¹⁶⁸. Ebenso wenig darf ein Staat, der Opfer eines von einem anderen Staat begangenen völkerrechtlichen Delikts geworden ist, die Menschenrechte durch Repressalienmaßnahmen verletzen, denn Repressalien zulasten dritter Völkerrechtssubjekte sind unzulässig¹⁶⁹. Selbst eine gesamthänderische Vertragsherrschaft aller Vertragsstaaten eines Menschenrechtsabkommens dergestalt, daß diese auch stillschweigend formlose Änderungen beschließen könnten, besteht nicht. Vielmehr sind die Vertragsstaaten darauf beschränkt, Vertragsherrschaft durch förmliche Abänderung des Vertragstextes auszuüben. Durchbrechungen von Menschenrechtsabkommen sind mit der ihnen immanenten Idee der "Herrschaft des Rechts" unvereinbar¹⁷⁰.

Damit bestätigt sich für die Vorbehaltsproblematik der bereits festgestellte Befund, daß einzelne Vertragsparteien durch ihre Akzeptanz von Vorbehalten oder ihren Einspruch gegen diese bilaterale Vertragsmodifikationen nicht herbeiführen können. Gleichzeitig ergibt sich eine Zulässigkeitschranke für Vorbehalte: Kein Vertragsstaat darf Vorbehalte so formulieren, daß Individuen (und die Gemeinschaft der übrigen Vertragsstaaten) die Reichweite ihrer vertraglich zugesprochenen Rechte nicht

¹⁶⁷ 2. Erwägung der Präambeln der UN-Charta und des IPBPR.

¹⁶⁸ Kälin (Anm. 153), 10 f.

¹⁶⁹ American Law Institute, Restatement of the Law Third: The Foreign Relations Law of the United States, Vol.2 (1987), §711 comment g, §905 comment b. Vgl. im humanitären Kriegsvölkerrecht Art.20, 51 Abs.6, 54 Abs.4 des Zusatzprotokolls zu den Genfer Abkommen vom 12.8.1949 über den Schutz der Opfer internationaler bewaffneter Konflikte (Protokoll I) vom 8.6.1977 (UNTS vol.1125, 3 = BGBl.1990 II, 1551). Vgl. auch den vorläufig von der ILC auf ihrer 46.Sitzung 1994 angenommenen Art.14 von Teil 2 der draft articles on state responsibility: "An injured state shall not resort, by way of countermeasure, to: ... (d) any conduct which derogates from basic human rights ..." (GAOR, 49th Sess., Supp. No.10 [A/49/10], 365 f. Anm. 362).

¹⁷⁰ Vgl. Präambel der AEMR, 3. Erwägung. Durchbrechungen von Menschenrechtsabkommen scheinen in der Praxis nicht vorzukommen.

mehr hinreichend sicher erkennen können¹⁷¹. Somit sind zunächst Vorbehalte dann unzulässig, wenn sie selbst nicht hinreichend bestimmt abgefaßt sind¹⁷². Darüber hinaus sind solche Vorbehalte verboten, mit denen der Reservatarstaat versucht, sich ein Selbstbestimmungsrecht über den Umfang seiner Vertragspflichten zu verschaffen, indem er diese etwa zu der von ihm allein interpretierten nationalen Verfassungs- und Rechtsordnung parallel schaltet¹⁷³.

Die Berechtigung von Individualpersonen als Wesensmerkmal der meisten Menschenrechtsabkommen hat zugleich Bedeutung für die Auslegung dieser Verträge, ebenso jedoch für die Auslegung und Bewertung angebrachter Vorbehalte: Vorrangiges Interpretationsziel hat die Effektivität der verbürgten Menschenrechte zu sein, weshalb eine objektive Auslegung des Erklärten in seinem Kontext einer subjektiven Auslegung entsprechend dem Willen einzelner Vertragsparteien vorzuziehen ist¹⁷⁴. Ein Vorbehalt muß *contra proferentem* so eng wie möglich interpretiert werden, um das Vertragsregime möglichst unversehrt zu halten. Allein dies entspricht dem Ziel und Zweck von Menschenrechtsabkommen, im Interesse der Menschen die niedergelegten Rechte bestmöglich zu verwirklichen.

VIII. Auslegung von Menschenrechtsabkommen und Prüfung von Vorbehalten durch unabhängige Vertragsgremien¹⁷⁵

Mangels einer über die formale Vertragsänderung hinausgehenden Vertragsherrschaft kann den Vertragsstaaten eines Menschenrechtsabkommens weder einzeln noch gemeinsam die Kompetenz zukommen, seine Bestimmungen verbindlich auszulegen¹⁷⁶. Diese Interpretationsmacht

¹⁷¹ Vgl. Art.64 Abs.2 EMRK, der insoweit einen allgemeinen Grundsatz wiedergibt.

¹⁷² Vgl. General Comment (Anm. 18), §19.

¹⁷³ Beispiel: Vorbehalt der USA zur Konvention gegen Völkermord und Libyens zur Konvention gegen Frauendiskriminierung (oben I.). Clark (Anm. 86), 310 ff. Vgl. früher bereits das Connally Amendment zur Unterwerfungserklärung der USA nach Art.36 Abs.2 IGH-Statut (R. Dolzer, Connally Reservation, EPIL 1 [1992], 755 f.).

¹⁷⁴ IAGMR, Gutachten 3/83, EuGRZ 11 (1984), 212 f. EKMR, Bericht zum Fall *Te-meľtasch* (Anm. 154), 129 f.

¹⁷⁵ Nicht weiter eingegangen wird auf die (wegen der *local remedies rule* [Art.26 EMRK, Art.5 Abs.2 Buchst.b FakProt. zum IPBPR] vorrangigen) Kompetenzen nationaler Gerichte zur Prüfung und Verwerfung von Vorbehalten des betreffenden Staates (Bsp.: Schweiz. Bundesgericht, EuGRZ 20 [1993], 72 [76 f.]).

¹⁷⁶ Das anderslautende Rechtsgutachten des UN-Sekretariats vom 5.4.1976, welches unter Hinweis auf die Durchführungskompetenz der Vertragsstaaten dem Ausschuß für die

liegt vielmehr im Interesse der Effektivität menschenrechtlicher Verbürgungen bei einem mit unabhängigen Experten besetzten Vertragsgremium, das sich leichter von politischem Kalkül freimachen kann als eine mit Staatenvertretern besetzte Instanz. Die meisten Menschenrechtsabkommen errichten dementsprechend eines oder mehrere solcher unabhängigen Gremien zur Überwachung der Vertragstreue der Staaten¹⁷⁷, wiewohl deren Kompetenzen unterschiedlich ausgestaltet sind. Vor allem seit dem Ende des kalten Krieges tendieren diese Vertragsgremien zu einer extensiven Ausübung ihrer Kompetenzen, was von den Vertragsstaaten im allgemeinen hingenommen wird. Es liegt in der Konsequenz dieser Gremienpraxis, auch Vorbehalte der Vertragsstaaten zu evaluieren. Die Menschenrechtsabkommen lassen eine Interpretation zu, wonach die Vertragsgremien die Befugnis haben, im Rahmen ihrer Zuständigkeit zur Auslegung des jeweiligen Abkommens über die Zulässigkeit und Wirksamkeit angebrachter Vorbehalte zu befinden¹⁷⁸.

Mit der Übertragung eigener Rechte auf die Individuen, gekoppelt mit der Etablierung eines unabhängigen Wächtergremiums, geht ein Rückzug der Staaten aus der Verantwortung für die Durchsetzung des Abkommens einher: Staatenbeschwerden kommen in der Praxis im Gegensatz zu Individualbeschwerden kaum vor. Damit würde es nicht zusammenpassen, wenn die Staaten durch ihre Reaktionen auf Vorbehalte dennoch Verantwortung für das Vertragsregime übernehmen müssten, weil ihr Schweigen eine Akzeptanzwirkung hätte¹⁷⁹. Eine solche Rechtsfolge entspräche nicht den Vorstellungen der einzelnen Vertragsstaaten von ihren rechtlichen Obliegenheiten zur Sicherung der Effektivität der Menschenrechte¹⁸⁰; entsprechend sporadisch sind – wenngleich neuerdings mit stei-

Beseitigung der Rassendiskriminierung die Befugnis abspricht, über die Zulässigkeit eines Vorbehalts zu entscheiden, stellt die Konvention gegen Rassendiskriminierung gewöhnlichen multilateralen Verträgen gleich und geht deshalb fehl (UN Juridical Yearbook 1976 [ST/LEG/SER.C/14], 220 [221]). Lediglich *faktisch* liegt die Durchführungsmacht auch in bezug auf Menschenrechtsabkommen bei den Vertragsstaaten, weil den Vertragsgremien nur Autorität, aber keine Zwangsgewalt zukommt (vgl. Art.94 Abs.2 UN-Charta; Art.54 EMRK).

¹⁷⁷ Obgleich solche Vertragsgremien rechtlich kein Auslegungsmonopol besitzen (Art.62 EMRK, Art.44 IPBPR, Art.16, 22 Konvention gegen Rassendiskriminierung), kommen bilaterale Streitbelegungsverfahren außerhalb dieser Gremien praktisch nicht vor.

¹⁷⁸ Cameron/Horn (Anm. 67), 96.

¹⁷⁹ In diesem Sinne jedoch mit deliktsrechtlicher Begründung Coccia (Anm. 107), 26 ff.

¹⁸⁰ Vgl. General Comment (Anm. 18), §17.

gender Tendenz – staatliche Reaktionen auf Vorbehalte¹⁸¹. Durch Einsetzung eines unabhängigen Vertragsgremiums haben die Vertragsparteien deutlich gemacht, daß sie die Rolle von Hütern des Abkommens nicht übernehmen wollen, nicht zuletzt um die Durchsetzung der Menschenrechte von innen- und außenpolitischen Zwängen zu befreien¹⁸². Mangels einer völkerrechtlich verankerten Rechtspflicht der anderen Staaten zur Reaktion auf einen Vorbehalt sind diese auch durch das *estoppel*-Prinzip¹⁸³ nicht gehindert, sich später für die Unzulässigkeit oder sogar Unwirksamkeit eines zunächst reaktionslos hingenommenen Vorbehalts auszusprechen¹⁸⁴. Angesichts der Verlagerung der Überwachungsaufgabe auf ein Vertragsgremium genießt ein etwaiges Vertrauen des Reservatarstaats auf das Schweigen der anderen Vertragsstaaten keinen Schutz.

1. Internationaler Gerichtshof

Als unechtes Vertragsgremium der Konvention gegen Völkermord sowie der Konvention gegen Rassendiskriminierung fungiert der Internationale Gerichtshof, der auf Initiative einer anderen Vertragspartei (Staatenbeschwerde) judiziert¹⁸⁵. Er entscheidet zwischen den streitbeteiligten Staaten verbindlich über die Auslegung der Konventionen (Art.59 IGH-Statut). Seine rechtlich auf eine *inter partes*-Wirkung beschränkten Entscheidungen haben praktisch als wichtigste Hilfsmittel zur Feststellung von Völkerrechtssätzen (Art.38 Abs.1 Buchst.d IGH-Statut) universelle Bedeutung.

Der Internationale Gerichtshof kann seine Aufgabe, Streitfälle hinsichtlich der Auslegung, Anwendung oder Durchführung der Konvention gegen Völkermord einschließlich Fragen der Staatenverantwortlichkeit für Völkermordakte und entsprechend hinsichtlich der Auslegung und Anwendung der Konvention gegen Rassendiskriminierung zu entscheiden, nur erfüllen, wenn er zugleich über die Zulässigkeit von Vorbehalten einer Streitpartei, über deren Wirksamkeit und über die Wirksamkeit ihrer

¹⁸¹ Siehe oben Anm. 86.

¹⁸² Vgl. Bryde (Anm. 22), 172 f.; Cameron/Horn (Anm. 67), 93.

¹⁸³ J.P. Müller/T. Cottier, *Estoppel*, EPIL 7 (1984), 78 ff.

¹⁸⁴ Anders Report of the Committee on Foreign Relations of the U.S. Senate on the Genocide Convention (July 18, 1985), 99th Congress, 1st Session, Exec. Rept.99 – 2, S.17 = ILM 28 (1989), 1769.

¹⁸⁵ Art.IX Konvention gegen Völkermord; Art.22 Konvention gegen Rassendiskriminierung.

Ratifikationserklärung entscheiden darf¹⁸⁶. Überdies bestimmt Art.36 Abs.6 des IGH-Statuts, daß der Gerichtshof Streitigkeiten über seine Zuständigkeit letztverbindlich entscheidet. Daraus ergibt sich zumindest seine Befugnis, die Wirksamkeit von prozessualen Vorbehalten zu Art.IX der Konvention gegen Völkermord und zu Art.22 der Konvention gegen Rassendiskriminierung zu beurteilen. Bei einem weiteren Verständnis von "Zuständigkeit" (*jurisdiction*) läßt sich auch die Kompetenz des Gerichtshofs zur Beurteilung der Wirksamkeit von materiellen Vorbehalten aus Art.36 Abs.6 des IGH-Statuts herleiten, geht es doch um seine Zuständigkeit zur Sachentscheidung aufgrund der vorbehaltsbetroffenen materiellen Norm¹⁸⁷.

2. Vertragsgremien der Europäischen und Amerikanischen Menschenrechtskonvention

Unter den echten Vertragsgremien reicht die Auslegungs- und Entscheidungskompetenz der regionalen Organe der Europäischen Menschenrechtskonvention (Europäische Kommission und Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte¹⁸⁸) sowie der Amerikanischen Menschenrechtskonvention (Inter-Amerikanische Kommission und Inter-Amerikanischer Gerichtshof für Menschenrechte¹⁸⁹) am weitesten. Die beiden Gerichtshöfe sind ausdrücklich ermächtigt, Konventionsverletzungen durch die Vertragsstaaten verbindlich festzustellen; die Vertragsstaaten werden verpflichtet, aus solchen Feststellungen die erforderlichen Konsequenzen zu ziehen¹⁹⁰. Auch die beiden Kommissionen sind zu Verletzungsfeststellungen befugt¹⁹¹, denen zwar keine Rechtsverbindlichkeit zukommt. Die umfängliche Rechtsprechung vor allem der Europäischen Kommission für Menschenrechte wird jedoch von den Konventionsstaaten praktisch als autoritativ anerkannt¹⁹². Obwohl die Entscheidungen

¹⁸⁶ So zu Art.22 Konvention gegen Rassendiskriminierung auch R. Strauss, Das Verbot der Rassendiskriminierung (1991), 166.

¹⁸⁷ Daneben besteht die Möglichkeit eines Gutachten-Verfahrens (Art.96 IGH-Statut): Vgl. Gutachten betr. Vorbehalte zur Konvention gegen Völkermord (Anm. 23).

¹⁸⁸ Art.20 ff., 38 ff. EMRK. Nach Inkrafttreten des Protokolls Nr.11 (Anm. 92) werden die beiden Organe zu einem einheitlichen Gerichtshof konsolidiert.

¹⁸⁹ Art.34 ff., 52 ff. AMRK.

¹⁹⁰ Art.50, 52, 53 EMRK; Art.63, 68 AMRK.

¹⁹¹ Art.31 Abs.1 EMRK; Art.50, 51 AMRK.

¹⁹² K. Herndl, Zur Frage des rechtlichen Status der Entscheidungen eines Staaten-gemeinschaftsorgans, in: Völkerrecht zwischen normativem Anspruch und politischer

der Konventionsorgane keine Allgemeinverbindlichkeit beanspruchen können¹⁹³, gelten in der Praxis die Bestimmungen beider Konventionen mit dem Inhalt, der ihnen seitens dieser Kontrollorgane beigelegt worden ist¹⁹⁴.

In Art.32 EMRK findet sich das letzte Relikt einer Interpretationsmacht der Konventionsparteien. Danach entscheidet der Ministerrat des Europarats mit Zweidrittelmehrheit auf der Grundlage eines Berichts der Europäischen Kommission für Menschenrechte verbindlich darüber, ob eine Konventionsverletzung vorliegt, wenn nicht – was stets möglich ist – der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte eingeschaltet wird. Auch diese bloß subsidiäre Auslegungskompetenz der Konventionsstaaten wird mit dem Inkrafttreten des Protokolls Nr.11¹⁹⁵ beseitigt werden.

Zur Wahrung der Konventionen als objektiver verbindlicher Ordnungen steht selbst die Streitbeilegung im Vergleichswege zwischen einem Staat und einer Einzelperson unter der Aufsicht der Europäischen bzw. der Amerikanischen Kommission für Menschenrechte: Diese stellen sicher, daß auch eine gütliche Regelung zwischen den beteiligten Parteien auf der Grundlage der Achtung der in den Konventionen niedergelegten Menschenrechte erfolgt¹⁹⁶. Die Streitparteien besitzen im Allgemeininteresse an der effektiven Durchsetzung der Konventionsrechte keine umfassende Dispositionsbefugnis¹⁹⁷.

Vor diesem Hintergrund haben sowohl Europäische Kommission wie Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte für sich die Kompetenz in Anspruch genommen, über die Zulässigkeit von Vorbehalten zur

Realität. Festschrift K. Zemanek (1994), 205 f. Zur IAKMR D. Shelton, Implementation Procedures of the American Convention on Human Rights, German Yearbook of International Law 26 (1983), 238 (246 f.).

¹⁹³ Im Gegenteil beschränkt sich die Bindungswirkung der Urteile des EGMR und des IAGMR ausdrücklich auf die Verfahrensparteien (Art.53 EMRK, Art.68 Abs.1 AMRK). Anders §31 Abs.1 BVerfGG (dazu E. Klein, in: E. Benda/E. Klein, Lehrbuch des Verfassungsprozessrechts [1991], Rdnr.1232 ff.).

¹⁹⁴ Vgl. zur EMRK BVerfGE 74, 358 (370); J. Polakiewicz, Die Verpflichtungen der Staaten aus den Urteilen des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte (1993), 279 ff.

¹⁹⁵ Anm. 92. Einschränkend bereits das ebenfalls noch nicht in Kraft getretene Protokoll Nr.10 vom 25.3.1992 (BGBl.1994 II, 490), wonach die Entscheidung des Ministerrates mit Mehrheit getroffen wird.

¹⁹⁶ Art.28 Abs.1 Buchst. b EMRK; Art.48 Abs.1 Buchst. f AMRK.

¹⁹⁷ Aus diesem Grunde kann bei einer gütlichen Einigung zwischen dem Beschwerdeführer und dem betroffenen Staat auch der EGMR das Verfahren aus Gründen des öffentlichen Interesses fortsetzen (näher Polakiewicz [Anm. 194], 289 f.).

Europäischen Menschenrechtskonvention zu befinden¹⁹⁸, und zwar unabhängig davon, ob andere Konventionsstaaten diese Vorbehalte angenommen oder zurückgewiesen haben¹⁹⁹. Die Kommission hat im Fall *Temeltasch* die schweizerische „auslegende Erklärung“ zur Dolmetscherkostenregelung des Art.6 Abs.3 Buchst.e EMRK zunächst als Vorbehalt identifiziert, sodann am Maßstab des Art.64 Abs.2 EMRK geprüft und für wirksam erklärt²⁰⁰. Der Sache nach gehört auch der Fall *Chrysostomos*²⁰¹ in diesen Zusammenhang, obwohl er keine Vorbehalte im technischen Sinne betrifft²⁰². Dort erklärte die Kommission Individualbeschwerden von griechischen Zyprioten für zulässig, die sich durch in Nordzypern stationiertes türkisches Militär in ihren Menschenrechten verletzt fühlten. Die Türkei hatte ihre Unterwerfungserklärung nach Art.25 EMRK mit mehreren Einschränkungen u. a. territorialer Art versehen, welche die Kommission für unwirksam hielt. Zur Begründung wies sie darauf hin, Ziel und Zweck der Konvention sei die Errichtung einer „common public order of the free democracies of Europe“ mit objektiven, kollektiv durchsetzbaren Verpflichtungen der Konventionsstaaten; die Konvention habe den Charakter eines Verfassungsinstruments dieser europäischen öffentlichen Ordnung im Bereich der Menschenrechte. Die Unwirksamkeit der Einschränkungen führe nicht zur Unwirksamkeit der türkischen Unterwerfungserklärung als solcher. Zum einen liege deren Hauptzweck in der Anerkennung des Individualbeschwerderechts; zum anderen sei in Fällen der Teilnichtigkeit nach dem *effet utile*-Prinzip eine Lösung zu suchen, die der effektiven Durchsetzung der übernommenen materiellen Konventionsverpflichtungen bestmöglich diene. Die im Verfahren abgegebene Stellungnahme der Türkei, an ihre Unterwerfungserklärung nur gebunden sein zu wollen, wenn alle beigefügten Einschränkungen wirksam seien,

¹⁹⁸ Dagegen Imbert (Anm. 107), 112 ff.; ders., Reservations to the European Convention on Human Rights before the Strasbourg Commission, ICLQ 33 (1984), 558 (588 ff.).

¹⁹⁹ EKMR (Anm. 154 – *Temeltasch*); EGMR, Urteil vom 29.4.1988, EuGRZ 16 (1989), 21 (28 – §47) (*Belilos*).

²⁰⁰ Anm. 154. Siehe auch R. Kühner, Vorbehalte und auslegende Erklärungen zur Europäischen Menschenrechtskonvention, ZaöRV 42 (1982), 81 ff.

²⁰¹ Anm. 154 mit Anmerkung von Polakiewicz (Anm. 146), 145 ff. Ablehnend H. Golsong, Interpreting the European Convention on Human Rights Beyond the Confines of the Vienna Convention on the Law of Treaties?, in: The European System (Anm. 102), 147 (155 ff.), der freilich den besonderen Charakter der Konvention als europäisches Verfassungsinstrument nicht hinreichend berücksichtigt.

²⁰² Siehe bereits oben VI.2.b).

wies die Kommission als mit Ziel und Zweck der Konvention unvereinbar zurück.

Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte sah sich im Fall *Belilos*²⁰³ vor die Aufgabe gestellt, die "auslegende Erklärung" der Schweiz zu Art.6 Abs.1 EMRK (Anspruch auf gerichtliches Verfahren) zu bewerten. Er stufte sie der Sache nach als Vorbehalt ein und ließ sie an Art.64 Abs.1 Satz 2 und Abs.2 EMRK scheitern. Seine von der Schweiz nicht bestrittene Prüfungskompetenz leitete der Gerichtshof aus Art.45 und 49 EMRK ab, wonach alle Auslegungs- und Anwendungsfragen in den ihm unterbreiteten Fällen in seine Zuständigkeit fallen und er selbst entscheidet, wenn seine Zuständigkeit bestritten wird. Im übrigen weise Art.19 EMRK den Straßburger Organen allgemein die Aufgabe zu, die Einhaltung der von den Konventionsstaaten übernommenen Verpflichtungen sicherzustellen. Dazu gehört nach Auffassung des Gerichtshofs offenbar auch die Verpflichtung, nach Maßgabe der Konvention unzulässige Vorbehalte zu unterlassen. Die Unwirksamkeit des Vorbehalts führe nicht zur Gesamtnichtigkeit der schweizerischen Ratifikationserklärung, sondern zur uneingeschränkten Bindung der Schweiz an die Konvention: Die Schweiz sehe sich und sei durch die Konvention unabhängig von der Wirksamkeit des Vorbehalts gebunden; ihre Regierung erkenne auch die Zuständigkeit des Gerichtshofs zur Entscheidung über die Frage der Teilnichtigkeit oder Gesamtnichtigkeit ihrer Ratifikationserklärung an²⁰⁴.

Die *Belilos*-Entscheidung erregte internationales Aufsehen, weil dort erstmals ein internationales Gericht einen staatlichen Vorbehalt für unwirksam erklärt und den Reservatarstaat ungeschmälert am Vertrag festgehalten hatte. Daran anknüpfend hielt der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte im Fall *Weber* einen Vorbehalt der Schweiz zum Öffentlichkeitsgrundsatz in Art.6 Abs.1 EMRK wegen Verstoßes gegen Art.64 Abs.2 EMRK ebenfalls für unwirksam²⁰⁵. Im Fall *Chorherr* unterzog der Gerichtshof den österreichischen Vorbehalt zu Art.5 EMRK (Freiheitsentzug im Verwaltungsstrafverfahren) einer Kontrolle am Maßstab von Art.64 EMRK, erklärte ihn jedoch für konventionsgemäß²⁰⁶.

²⁰³ Urteil vom 29.4.1988, Série A Nr.132 = EuGRZ 16 (1989), 21 = ZaöRV 48 (1988), 522 mit Anmerkung S. Oeter, *ibid.*, 514 ff.

²⁰⁴ *Ibid.*, §60.

²⁰⁵ Anm. 66.

²⁰⁶ Urteil vom 25.8.1993, Série A Nr.266B.

Mit der *Temeltasch*-Konstellation sah sich der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte im Fall *Loizidou* konfrontiert²⁰⁷: Er erklärte die territorialen Beschränkungen der türkischen Unterwerfungserklärungen nach Art.25 und 46 EMRK für abtrennbar und verwarf sie als unwirksam, erhielt die Unterwerfungen als solche jedoch aufrecht. Seine Verwerfungsentscheidung begründete der Gerichtshof unter Hinweis auf den speziellen Charakter der Konvention als Verfassungsinstrument des europäischen *ordre public* und die besondere Bedeutung der Art.25, 46 EMRK für die Sicherung der Effektivität ihres Durchsetzungsmechanismus. Es sei ausgeschlossen, daß die Konventionsstaaten sich mittels Einschränkungen zu ihren Unterwerfungserklärungen jeweils unterschiedliche Überwachungsregime schufen. Die daraus erwachsende Ungleichheit würde dem integrativen Ziel der Konvention zuwiderlaufen, unter den Vertragsstaaten eine größere Einigkeit in der Wahrung und Entwicklung der Menschenrechte zu erreichen. Da Art.64 EMRK Vorbehalte nur begrenzt zulasse, könne es nicht angehen, daß Staaten durch Einschränkungen der Kontrollbefugnis der Straßburger Organe für Zwecke der praktischen Durchsetzung erreichten, was ihnen bei der Übernahme der theoretischen Verpflichtung verwehrt sei²⁰⁸.

Schwieriger war die Abtrennbarkeit der unwirksamen Einschränkungen und die Aufrechterhaltung der Unterwerfungserklärungen zu beurteilen, da die Türkei im Verfahren hilfsweise für eine Gesamtnichtigkeit plädiert hatte²⁰⁹. Dieser erst nachträglichen Willensbekundung maß der Gerichtshof jedoch keine Bedeutung bei, zumal die Türkei bereits bei Abgabe ihrer Erklärungen Zweifel an der Wirksamkeit der Einschränkungen hätte haben müssen, für die es in der Praxis der Konventionsstaaten zuvor kein Beispiel gegeben habe. Außerdem habe die Türkei ihre Unterwerfungserklärungen nach Ablauf der ursprünglichen Geltungsdauer unverändert wiederholt, obwohl mehrere Konventionsstaaten gegen die ursprünglichen Erklärungen Einwendungen erhoben hätten. Darin sah der Gerichtshof die bewußte Übernahme des Risikos, daß die Einschränkungen

²⁰⁷ Anm. 28. Die Beschwerdeführerin war am *Chryssostomos*-Verfahren vor der Kommission beteiligt gewesen; ihr Fall wurde von Zypern vor den Gerichtshof gebracht.

²⁰⁸ Ein Vorbehalt der Türkei gegen die materielle Bestimmung des Art.1 EMRK zu dem Zweck, den Geltungsbereich der Konvention auf das eigene Staatsgebiet zu beschränken, wäre nach Maßgabe des Art.64 Abs.1 Satz 2 EMRK unzulässig gewesen (C. Tomuschat, *Turkey's Declaration under Article 25 of the European Convention on Human Rights*, in: *Fortschritte im Bewußtsein der Grund- und Menschenrechte*. Festschrift für F. Ermacora [1988], 119 [129]).

²⁰⁹ Zur Haltung der Schweiz im *Belilos*-Verfahren *Cameron/Horn* (Anm. 67), 116 f.

gen von den Konventionsorganen im Interesse einer möglichst effektiven Durchsetzung der Menschenrechte abgetrennt und für unwirksam erklärt würden.

Angesichts der mit der Europäischen Menschenrechtskonvention parallelen Regelungen der Amerikanischen Menschenrechtskonvention²¹⁰ gilt für die Überprüfungs- und Verwerfungskompetenzen der Inter-Amerikanischen Kommission und des Inter-Amerikanischen Gerichtshof für Menschenrechte Entsprechendes. Der Gerichtshof hat überdies nach Art.64 AMRK eine breit angelegte Gutachtenkompetenz, die sich auch auf die Zulässigkeit und Gültigkeit von Vorbehalten erstreckt²¹¹.

3. Menschenrechtsausschuß des Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte

Der Ausschuß für Menschenrechte als Vertragsgremium des Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte nimmt nach dem Ende des Ost-West-Gegensatzes die Kompetenz in Anspruch, nach Überprüfung der periodischen Staatenberichte spezifische Stellungnahmen abzugeben, die deutlich machen, wo nach Auffassung des Ausschusses Paktverletzungen erkennbar sind, und Empfehlungen zu Abhilfemaßnahmen enthalten²¹². Dem gehen notwendig Auslegungen der Paktbestimmungen voraus. Auch die vom Ausschuß nach Art.40 Abs.4 Satz 2 IPBPR abgegebenen allgemeinen Bemerkungen enthalten dezidierte Interpretationen einzelner Paktbestimmungen²¹³. Wenn schließlich der Ausschuß im Individualbeschwerdeverfahren nach Art.5 Abs.4 des Fakultativprotokolls²¹⁴ seine Auffassungen mitteilt, enthalten diese klare Entscheidungen für oder gegen eine Paktverletzung; auch sie beruhen auf einer Auslegung der betreffenden Artikel. Auf der Grundlage von Art.5 Abs.4 des Fakultativprotokolls hat sich ein veritables *case law* entwickelt. Verurteilte Staaten werden zu konkreten Maßnahmen zwecks Behebung der festgestellten Menschenrechtsverletzungen aufgefordert; ihnen wird auferlegt, innerhalb einer bestimmten Frist über diesbezüglich getroffene Durchführungsmaßnahmen zu berichten (*Follow-up-Me-*

²¹⁰ Art.33, 62 Abs.3 AMRK.

²¹¹ D. Shelton, *The Jurisprudence of the Inter-American Court of Human Rights*, *American University Journal of International Law and Policy* 10 (1994), 333 (339 ff.). Bsp.: Gutachten 2/82 und 3/83, *EuGRZ* 11 (1984), 202 ff., 207 ff.

²¹² Nowak (Anm. 55), Art.40 Rdnr. 40 ff. (49); Kälin (Anm. 153), 29 f.

²¹³ Bis zum General Comment No.21 (44) abgedruckt bei Nowak (Anm. 55), 848 ff.

²¹⁴ Vom 16.12.1966 (UNTS vol.999, 171 = BGBl.1992 II, 1247).

chanismus). Vorhandene oder fehlende Kooperationsbereitschaft der verurteilten Staaten sollen im Jahresbericht des Ausschusses an die Generalversammlung (Art.45 IPBPR) vermerkt werden. Diese recht extensive, von der Staatengemeinschaft inzwischen freilich akzeptierte Auslegung seiner Kompetenzen begründet der Menschenrechtsausschuß unter Hinweis auf Art.2 Abs.3 IPBPR und auf die Präambel des Fakultativprotokolls, aus denen sich die Intention der Vertragsstaaten ergebe, den im Pakt verbürgten Rechten zur effektiven Durchsetzung zu verhelfen. Außerdem beruft er sich auf "*implied powers*" im Sinne der IGH-Rechtsprechung²¹⁵. Konsequenterweise hält der Ausschuß einen Vorbehalt, in dem seine Befugnis zur Interpretation von Bestimmungen des Paktes oder zur Entwicklung einer Rechtsprechung dazu abgelehnt wird, für unvereinbar mit Ziel und Zweck des Paktes²¹⁶.

Mit dieser Praxis versucht der Menschenrechtsausschuß offenbar, seine Rolle derjenigen der Organe der europäischen und amerikanischen regionalen Systeme anzunähern. Zwar sind seine Pakt-Interpretationen nicht rechtlich bindend; sie bestimmen jedoch die folgende Diskussion und setzen sich praktisch gegenüber den Interpretationsauffassungen einzelner Staaten durch, zumindest wenn sie von der großen Mehrheit der Vertragsstaaten (stillschweigend) gebilligt werden. Es handelt sich um tonangebende, dominante Interpretationen, zumal sie von den Ausschußmitgliedern, die aus allen Teilen der Welt kommen, im Konsensverfahren angenommen werden. Auch ohne Rechtsverbindlichkeit setzen sie damit nicht übereinstimmende Staaten unter einen Rechtfertigungsdruck, dem diese auf Dauer nicht standhalten dürften²¹⁷. Dies gilt insbesondere für die urteilsmäßigen Entscheidungen, die der Menschenrechtsausschuß in Individualbeschwerdeverfahren nach einem gerichtsförmigen Verfahren gegenüber Staaten erläßt, die sich durch Ratifikation des Fakultativprotokolls seiner Jurisdiktion freiwillig unterworfen haben²¹⁸. Die Interpretationen des Ausschusses sind allgemein das wichtigste Hilfsmittel zur Feststellung des Inhalts des IPBPR²¹⁹.

²¹⁵ Herndl (Anm. 192), 216 ff. Vgl. auch M. Zuleeg, *International Organizations, Implied Powers*, EPIL 7 (1984), 312 f.

²¹⁶ General Comment (Anm. 18), §11.

²¹⁷ Vgl. Nowak (Anm. 55), Art.40 Rdnr. 55; Karl (Anm. 156), 115 f.; Kälin (Anm. 153), 30 f. mit konkreten Beispielen.

²¹⁸ Herndl stellt diese den Entscheidungen der Europäischen Kommission für Menschenrechte gleich (Anm. 192, 205 ff.).

²¹⁹ Vgl. Art.38 Abs.1 Buchst.d IGH-Statut.

Kann die Interpretationskompetenz des Menschenrechtsausschusses nach alledem heute als etabliert angesehen werden, so nimmt dieser konsequenterweise und zu Recht in seinem neuesten General Comment No.24 vom 2. November 1994²²⁰ die Befugnis in Anspruch, über die Vereinbarkeit von Vorbehalten mit Ziel und Zweck des Paktes zu entscheiden und diese verneinendenfalls für nichtig zu erklären²²¹. Es handelt sich um eine Annexkompetenz, ohne die er seine Überwachungsaufgabe nicht erfüllen könnte. Wenn ein Vertragsgremium damit betraut ist, aufgrund von Staatenberichten, Staatenbeschwerden oder Individualbeschwerden zu der Frage Stellungnahmen abzugeben oder Entscheidungen zu treffen, ob ein Staat seine Vertragspflichten erfüllt hat, so verlangt die Logik, daß sich das Gremium auch dem vorgreiflichen Problem zuwenden darf, den Umfang dieser Verpflichtungen zu bestimmen. Sollte ein Vertragsstaat etwa in seinem Staatenbericht keine Angaben dazu machen, wie er einer bestimmten Abkommensregelung nachgekommen ist, weil er gegen diese einen Vorbehalt angemeldet habe, so kann das Vertragsgremium seiner Aufgabe nur gerecht werden, wenn es die Zulässigkeit und Wirksamkeit dieses Vorbehalts inzident beurteilen darf. Gleiches gilt, soweit sich ein Vertragsstaat gegenüber einer Staatenbeschwerde oder Individualbeschwerde auf seinen Vorbehalt beruft²²². Selbst wenn eine solche inzidente Ausschußentscheidung über die Zulässigkeit und Wirksamkeit eines Vorbehalts rechtlich nicht verbindlich ist, geht von ihr zumindest erheblicher politischer Druck auf den Reservatarstaat aus, den Vorbehalt zurückzuziehen. In seiner bisherigen Praxis hat der Ausschuß Vorbehalte nur ausgelegt und angewendet²²³, aber noch keinen Vorbehalt für nichtig erklärt.

Nur ein Vertragsgremium wie der Menschenrechtsausschuß ist überhaupt in der Lage, eine derartige Inzidentkontrolle über Vorbehalte ob-

²²⁰ Anm. 19. Nachweise früherer Stellungnahmen einzelner Ausschußmitglieder zu dieser Frage bei Nowak (Anm. 55), Introduction, Rdnr.24. Die Prüfungskompetenz verneinend B. Graefrath, Menschenrechte und internationale Kooperation (1988), 74 f.; bejahend A.G. Chueca Sancho, Las reservas a los Tratados de Derechos Humanos, in: Documentación Jurídica, Tomo 19 (1992), No.74, 289 (Folge der Unzulässigerklärung soll aber nicht die Nichtigkeit sein, sondern nur die Verpflichtung des Reservatarstaats, den Vorbehalt zurückzuziehen).

²²¹ A.a.O., 7 – §18.

²²² So der General Comment (Anm. 18), §§1, 18. Anders in bezug auf den Ausschuß für die Beseitigung der Diskriminierung der Frau ein unzureichend begründetes Kurzgutachten der Vertragssektion der Rechtsabteilung des UN-Sekretariats (UN Doc. A/39/45, Report of CEDAW, Third session, Vol.II, Annex III, 55 [1984]).

²²³ Bsp.: Decision of July 17, 1985, Communication No.168/1984, HRLJ 7 (1986), 268 (§4.4); Decision of Oct.26, 1984, Communication No.158/1983, HRLJ 7 (1986), 298.

ektiv mit gebührender Rücksicht auf die Effektivität der vertraglich verbürgten Menschenrechte vorzunehmen. Nur ein solches Gremium vertritt glaubhaft die Interessen der durch das Menschenrechtsabkommen berechtigten Individualpersonen. Folglich sprechen Ziel und Zweck des jeweiligen Abkommens dafür, von einer Übertragung der Kontrolle über Vorbehalte auf die Vertragsgremien auszugehen. Umgekehrt verstößt ein Vorbehalt gegen die Auslegungs- und Kontrollbefugnis des Vertragsgremiums gegen Ziel und Zweck des Abkommens²²⁴.

Bei seiner Inzidentkontrolle über Vorbehalte wird der Menschenrechtsausschuß die Zahl und das von ihrer Begründung abhängige Gewicht etwa vorliegender Einwendungen seitens anderer Vertragsstaaten berücksichtigen, ohne freilich daran gebunden zu sein. Solche Einsprüche sind weder notwendige noch hinreichende Bedingung für die Feststellung der Unzulässigkeit eines Vorbehalts, sondern lediglich Indizien²²⁵. Wegen ihrer Indizwirkung ist es für die Vertragsstaaten keineswegs vergeblich, sorgfältig begründete Einwendungen gegen Vorbehalte zu erheben, die sie für unzulässig halten; sie leisten dem Vertragsgremium damit Argumentationshilfe.

4. Ausschuß für die Beseitigung der Rassendiskriminierung und Ausschuß für die Beseitigung der Diskriminierung der Frau

Die Vorschläge und Empfehlungen des Ausschusses für die Beseitigung der Rassendiskriminierung in seinen "concluding observations" zum Staatenberichtsverfahren nach Art.9 Abs.2 der Konvention gegen Rassendis-

²²⁴ Siehe oben Anm. 216. Ein bei Ratifikation des Fakultativprotokolls angebrachter Vorbehalt, der die Prüfungskompetenz des Ausschusses im Individualbeschwerdeverfahren in bezug auf eine Pakt-Bestimmung ausschließen soll, welche der Reservatarstaat vorbehaltlos akzeptiert hatte, verstößt nach Ansicht des Menschenrechtsausschusses gegen Ziel und Zweck dieses Protokolls, weil er die Auslegungskompetenz des Ausschusses in Frage stellt (*ibid.*, §13). Letzteres richtet sich gegen den deutschen Vorbehalt c), der versucht, die extensive Auslegung, welche der Ausschuß Art.26 IPBPR gegeben hat, gegenüber der Bundesrepublik undurchsetzbar zu machen. Aus ähnlichen Erwägungen sind Vorbehalte zu Art.IX der Konvention gegen Völkermord von zahlreichen Vertragsparteien zurückgewiesen worden (Multilateral Treaties [Anm. 4], 94 ff.). Vgl. auch Art.20 Abs.2 Satz 1, 2.Halbsatz der Konvention gegen Rassendiskriminierung, der Vorbehalte verbietet, welche die Arbeit des Vertragsgremiums behindern könnten.

²²⁵ General Comment (Anm. 18), §17. Siehe bereits oben Anm. 199.

kriminierung machen unter der Überschrift "principal subjects of concern" deutlich, worin der Ausschuß Konventionsverletzungen sieht²²⁶. Auch er nimmt – ähnlich wie der Menschenrechtsausschuß – dominante Interpretationen vor. Dies gilt verstärkt, wenn der Ausschuß im Individualbeschwerdeverfahren nach Art.14 der Konvention²²⁷ konkrete Verletzungsfeststellungen in Form einer "opinion" trifft²²⁸.

Um seine Aufgabe erfüllen zu können, muß auch dieser Ausschuß inzident die Zulässigkeit und Wirksamkeit von Vorbehalten beurteilen. Entgegen einer gutachtlich geäußerten Rechtsansicht des UN-Sekretariats aus dem Jahre 1976²²⁹ steht die Regelung des Art.20 Abs.2 Satz 2 des Übereinkommens einer solchen Ausschußkompetenz nicht im Wege. Danach gelten ("shall be considered") Vorbehalte als unzulässig, gegen die mindestens zwei Drittel der Vertragsstaaten Einspruch erheben. Aus dieser Bestimmung ergibt sich als zwingende Schlußfolgerung lediglich, daß der Ausschuß durch ein zustande gekommenes Zweidrittel-Votum der Vertragsstaaten gegen einen Vorbehalt gebunden wird. Nicht ausgeschlossen ist demgegenüber, daß der Ausschuß auch ohne ein solches Votum einen Vorbehalt aufgrund eigener objektiver Auslegung des Übereinkommens für unzulässig erklärt. Anderenfalls wären die Zulässigkeitsstandards des Art.20 Abs.2 Satz 1 praktisch wirkungslos, weil sich fast nie zwei Drittel der über 130 Vertragsparteien zu einer Abwehrreaktion auf einen bestimmten Vorbehalt bereithalten werden²³⁰. Ein gewisses Indiz für die Prüfungs- und Verwerfungskompetenz des Ausschusses findet sich in Art.20 Abs.2 Satz 1 2. Halbsatz der Konvention, wonach Vorbehalte dessen Arbeit nicht behindern dürfen. Eine solche Behinderung träte aber ein, wenn der Ausschuß Vorbehalte nicht auf ihre Zulässigkeit prüfen und gegebenenfalls verwerfen dürfte: Er könnte dann nicht zuverlässig beurteilen, ob ein Konventionsstaat alle seine vertraglichen Verpflichtungen erfüllt hat.

²²⁶ Bsp.: Report of the Committee on the Elimination of Racial Discrimination, GAOR, 48th Session, Supp. No.18 (A/48/18), S.49 f. (Korea), 53 (Zambia), 57 (Iran), 65 (Nigeria), 68 (Vietnam), 72 (Kuwait), 80 (U.K.), 86 (Germany) usw.

²²⁷ Die notwendige Unterwerfungserklärung hatten bis 31.12.1993 nur 19 Staaten abgegeben (Multilateral Treaties [Anm. 4], 109 f.).

²²⁸ Beispiel: Opinion of 16 March 1993 (Communication No.4/1991, *L.K. v. Netherlands*), Report of the Committee (Anm. 226), Annex IV, 130 ff.

²²⁹ UN Juridical Yearbook 1976, 219 (221 – sub B.8.). Der Ausschuß schloß sich dieser Rechtsansicht damals an (dazu Imbert [Anm. 107], 108 f.; Strauss [Anm. 186], 166 Anm.10). Zustimmend Chueca Sancho (Anm. 220), 290 f.

²³⁰ Siehe oben Anm. 86.

Die Position des Ausschusses für die Beseitigung der Diskriminierung der Frau nach Art.21 Abs.1 des Übereinkommens gegen Frauendiskriminierung ist mit derjenigen des Ausschusses gegen Rassendiskriminierung vergleichbar. Allerdings fehlt die strenge Bindung an ein vorbehaltverwerfendes Zweidrittel-Votum der Vertragsstaaten. Auch dieser Ausschuss kann seine Aufgabe, die Fortschritte bei der Durchführung der Konvention gegen Frauendiskriminierung zu prüfen, nicht erfüllen, wenn es ihm verwehrt bleibt, die Reichweite der Vertragspflichten von Reservatarstaaten zu beurteilen²³¹. Freilich belastet eine Polarisierung zwischen islamischen und nicht-islamischen Staaten gerade auch im Hinblick auf Vorbehalte die Arbeit des Ausschusses so stark, daß an eine praktische Wahrnehmung seiner theoretisch begründbaren Prüfungs- und Verwerfungskompetenz gegenwärtig nicht zu denken ist²³². Immerhin hat die Wiener Menschenrechtskonferenz der Vereinten Nationen den Ausschuss 1993 ermuntert, seine Prüfung von Vorbehalten fortzusetzen, und die Staaten dringend aufgefordert, unzulässige Vorbehalte zurückzunehmen²³³.

IX. Kriterien für die Unzulässigkeit von Vorbehalten zu Menschenrechtsabkommen

1. Zusammenfassung der Zulässigkeitskriterien

In Zusammenfassung des bereits Ausgeführten richtet sich die Zulässigkeit von Vorbehalten zu Menschenrechtsabkommen in erster Linie nach den Maßstäben etwaiger besonderer Vorbehaltsklauseln. Soweit diese nicht ihrerseits den Ziel- und Zweck-Standard aufnehmen, kommt er zusätzlich zur Anwendung. Es ist nämlich regelmäßig nicht anzunehmen, daß Vorbehaltsklauseln diesen jedem völkerrechtlichen Vertrag und damit auch jedem Menschenrechtsabkommen immanenten Standard

²³¹ In einem Gutachten der Vertragssektion der Rechtsabteilung des UN-Sekretariats heißt es dazu: "[T]he functions of the Committee do not appear to include a determination of the incompatibility of reservations, although reservations undoubtedly affect the application of the Convention and the Committee might have to comment thereon in its reports in this context." (Report of the Committee on the Elimination of Discrimination Against Women, Vol.II [3d Session 1984], GAOR, 39th Session, Supp. No.45 [A/39/45], Annex III, 55 f.).

²³² Vgl. Jacobs (Anm. 21), 273, 279 f.; A.C. Byrnes, The "Other" Human Rights Treaty Body, Yale J. Int'l L. 14 (1989), 1 (51 ff.).

²³³ Vienna Declaration (Anm. 123), sub II.39.

ausschließen wollen. Mit der Anbringung von Vorbehalten, die danach unzulässig sind, verletzt ein Staat zugleich seine Mitgliedspflichten aus der Verfassung der universellen oder regionalen Staatengemeinschaft, in deren Rahmen das betreffende Menschenrechtsabkommen eingebunden ist, weil dieses Abkommen in Erfüllung mitgliederschaftlicher Verpflichtungen geschlossen wird.

Aus der Staatengemeinschaftsverfassung ergeben sich weitere mitgliederschaftliche Schranken des Rechts, Vorbehalte einzulegen. Insbesondere darf ein Vorbehalt zu einem Menschenrechtsabkommen nicht auf Dauer angelegt sein, sondern nur für eine Übergangszeit aufrecht erhalten bleiben, bis der Reservatarstaat seine Rechts- und Verfassungsordnung an das Niveau der Staatengemeinschaft anpassen konnte. Da die Staatengemeinschaftsverfassung die Auslegung der in ihrem Rahmen geschlossenen Menschenrechtsabkommen als Teilverfassungsdokumente der Staatengemeinschaft mitbestimmt, nehmen letztere die mitgliederschaftlichen Schranken des Rechts, Vorbehalte anzubringen, als implizite Schranken in sich auf. Folglich darf das zuständige Vertragsgremium Vorbehalte auch an diesen Maßstäben messen.

Mit dem Ziel und Zweck eines Menschenrechtsabkommens unvereinbar sind insbesondere folgende Arten von Vorbehalten: Vorbehalte gegen einen Abkommensartikel, der Völkergewohnheitsrecht oder einen allgemeinen Rechtsgrundsatz kodifiziert; ein Generalvorbehalt zugunsten der nationalen Rechts- oder Verfassungsordnung; ein Vorbehalt, der das Zurückbleiben der nationalen Rechts- oder Verfassungsordnung hinter dem Schutzniveau des Abkommens auf Dauer zementiert oder sogar Verschlechterungen des nationalen Schutzstandards erlaubt; ein Vorbehalt, der nicht hinreichend klar formuliert ist oder mit dem der Reservatarstaat versucht, sich ein Selbstbestimmungsrecht über die Reichweite seiner vertraglichen Bindungen zu verschaffen; ein Vorbehalt gegen die Auslegungs- und Kontrollbefugnis des Vertragsgremiums.

2. Die Bedeutung von Derogationsklauseln

Teilweise wird aus dem systematischen Zusammenhang der Regelungen eines Menschenrechtsabkommens die Unzulässigkeit von Vorbehalten gegen solche Vertragsartikel hergeleitet, von denen nach der entsprechenden Derogationsklausel des Abkommens²³⁴ selbst im Notstandsfall keine auch

²³⁴ Siehe oben VI.3.

nur vorübergehende Abweichung erlaubt ist²³⁵. Die Unterschreitung des notstandsfesten Kerns eines Menschenrechtsabkommens in der Normallage soll erst recht ausgeschlossen sein. Als *argumentum e fortiori* ist diese Begründung nicht tragfähig, weil die Vergleichbarkeit der ins Auge gefaßten Fälle fehlt: Ein Staat, der sich vertraglich verpflichtet hat, einen bestimmten Abkommensartikel einzuhalten, wird durch die Derogationsklausel gehindert, diese Bindung im Notstandsfall zu suspendieren. Demgegenüber steht ein Staat, der gegen denselben Artikel einen Vorbehalt angebracht hat, insoweit einem Nichtvertragsstaat gleich; er hat in bezug auf den Artikel keinerlei Verpflichtung übernommen.

Man könnte indessen aus der Notstandsfestigkeit einiger Vertragsbestimmungen darauf schließen, daß deren Gewährleistungen dem Menschenrechtsabkommen besonders wichtig sind. Das Abkommen selbst könnte damit zum Ausdruck gebracht haben, daß diese Menschenrechte für die Erreichung seines Zieles und Zwecks unabdingbar sind, so daß zumindest umfassende Vorbehalte gegen nicht suspendierbare Rechte unzulässig wären. Auch dieser Schluß ist aber nicht zwingend: Einerseits sind unbestreitbar zentrale Rechte nicht notstandsfest (z. B. das Recht auf persönliche Freiheit und Sicherheit in Art.9 IPBPR); andererseits haben in die Derogationsklausel auch weniger bedeutsame Rechte allein deshalb Aufnahme gefunden, weil an deren Aussetzung im Notstandsfall schlechterdings kein Staat Interesse haben kann (z. B. das Verbot der Schuldhafte in Art.11 IPBPR). Aus der Notstandsfestigkeit einer Vertragsvorschrift läßt sich daher für ihre Vorbehaltsfestigkeit nicht mehr als ein gewisses Indiz herleiten²³⁶. Dies belegt auch die Regelung in Art.6 Abs.2 des 2. Fakultativprotokolls zum Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte, die ein Derogationsverbot ausspricht und dennoch bestimmte Vorbehalte für zulässig erklärt²³⁷.

²³⁵ Belgien, Dänemark, Deutschland, Finnland, Italien, die Niederlande, Norwegen, Portugal und Spanien haben ihre Einwände gegen den US-Vorbehalt zu Art.6 IPBPR (Todesstrafe) damit begründet, daß nach Art.4 Abs.2 IPBPR das Recht auf Leben notstandsfest gewährleistet sei (Multilateral Treaties [Anm. 4], 134 ff = BGBl.1994 II, 1221 ff). So auch IAGMR (Anm. 174), 214 (§61). T. Buergenthal, *The Advisory Practice of the Inter-American Human Rights Court*, Am. J. Int'l L.79 (1985), 1 (25).

²³⁶ Vgl. auch General Comment (Anm. 18), §10. Graefrath (Anm. 220), 84 f.

²³⁷ Vgl. auch das Protokoll Nr.6 zur EMRK, das in Art.3 die Derogation und in Art.4 gesondert Vorbehalte ausschließt.

X. Rechtsfolgen der Unzulässigkeit von Vorbehalten zu Menschenrechtsabkommen

1. Unwirksamkeit unzulässiger Vorbehalte

Ein Vorbehalt, den ein Menschenrechtsabkommen explizit – in einer Vorbehaltsklausel – oder implizit – aufgrund des Ziel- und Zweck-Standards – bei objektiver Betrachtung für unzulässig erklärt, ist in der Regel von Anfang an unwirksam²³⁸. Ein gespaltenes Vertragsregime je nachdem, ob andere Vertragsstaaten dem Vorbehalt widersprochen oder ihn (stillschweigend) akzeptiert haben, kommt wegen der besonderen Natur von Menschenrechtsabkommen nicht in Betracht. Nur bei Nichtigkeit unzulässiger Vorbehalte läßt sich die Effektivität des Vorbehaltsverbots und des durch den Reservatarstaat zu Unrecht in Zweifel gezogenen Vertragsartikels sichern; nur bei Nichtigkeit kommen die begünstigten Individuen zu den ihnen gebührenden Rechten; und nur bei Nichtigkeit wird der zugleich vorliegende Verstoß gegen die Verfassung der jeweiligen internationalen Staatengemeinschaft bereinigt. Eine bloße Pflicht des Reservatarstaats, den Vorbehalt zurückzuziehen, genügt demgegenüber mangels Durchsetzungsmöglichkeit nicht²³⁹. Ein nach der Staatengemeinschaftsverfassung unzulässigerweise auf Dauer angelegter Vorbehalt ist demgegenüber nicht sogleich unwirksam, kann jedoch den Reservatarstaat nicht von seiner Mitgliedspflicht zur zügigen Anpassung seiner Rechts- und Verfassungsordnung entbinden; mit Ablauf der dafür angemessenen Zeitspanne verliert der Vorbehalt seine Wirkung.

2. Schicksal der Ratifikationserklärung

Da ein Vorbehalt als eine Art Bedingung der Ratifikationserklärung eines Staates beigefügt ist, fragt es sich, welchen Einfluß die Unwirksamkeit eines unzulässigen Vorbehalts auf das Schicksal der Ratifikation hat: Sind beide so eng miteinander verflochten, daß die Nichtigkeit des Vorbehalts die Ratifikation insgesamt rückwirkend entfallen läßt mit der Folge, daß

²³⁸ Zur Frage, ob aus Gründen der Rechtssicherheit eine *ex nunc*-Nichtigkeit vorzuziehen sei, vgl. Cameron/Horn (Anm. 67), 119 ff.

²³⁹ Zur Frage, inwieweit ein Staat das Recht hat, einen für unwirksam erklärten Vorbehalt nachzubessern, vgl. J.-F. Flauss, *Le contentieux de la validité des réserves à la CEDH devant le Tribunal fédéral suisse*, *Revue universelle des droits de l'homme* 5 (1993), 297 (298 f.); Cameron/Horn, *ibid.*, 117 ff.; teilweise abweichende Meinung des Richters Valticos zum *Chorberr*-Urteil des EGMR (Anm. 206), 42 f.

der Reservatarstaat dem Menschenrechtsabkommen gar nicht wirksam beigetreten ist²⁴⁰? Oder kann entsprechend der Rechtsprechung von Europäischer Kommission und Europäischem Gerichtshof für Menschenrechte der unwirksame Vorbehalt abgetrennt werden, so daß die Ratifikation als solche Bestand hat²⁴¹? Diese Fragen²⁴² sind angesichts der Perplexität der staatlichen Erklärung, die einerseits die Akzeptanz des Vertrages zum Ausdruck bringt, zugleich aber dessen Ziel und Zweck ablehnt, allein durch Auslegung der Erklärung selbst nicht zu beantworten²⁴³. Vielmehr hängt die Entscheidung von außerhalb dieser Erklärung stehenden Wertungen ab, die für eine Nichtigkeit allein des unzulässigen Vorbehalts sprechen.

Nur diese Trennungslösung steht mit dem Grundsatz der größtmöglichen Effektivität der Menschenrechte²⁴⁴ und mit der Anbindung der Menschenrechtsabkommen an die mitgliedschaftlichen Pflichten der Staaten aus der jeweiligen Staatengemeinschaftsverfassung im Einklang: Ein Staat darf sich nicht darauf berufen, das dort angelegte *pactum de contrahendo* verletzen zu wollen, indem er für eine Gesamtnichtigkeit seiner Ratifikationserklärung eintritt. Nur die Trennungslösung läßt sich auch vor dem Gedanken der Rechtssicherheit rechtfertigen: Da die Kontrolle über die Zulässigkeit eines Vorbehalts durch das zuständige Vertragsgremium nachträglich ausgeübt wird, bliebe bei einer Gesamtnichtigkeitslösung die Wirksamkeit der Ratifikation unter Umständen längere Zeit in der Schwebe. Mit der Feststellung der Unzulässigkeit des Vorbehalts würde die Ratifikation sich als *ex tunc* nichtig erweisen; die der Hoheitsgewalt

²⁴⁰ So Jennings/Watts (Anm. 91), 1247 Anm. 1.

²⁴¹ Die dritte denkbare Variante – der Reservatarstaat wird Partei des Menschenrechtsabkommens ohne den Artikel, gegen den sein unzulässiger Vorbehalt sich richtet (Rechtsgedanke des Art.21 Abs.3 WKRV) – kommt dagegen nicht in Betracht, weil der Vorbehalt ansonsten auf indirektem Wege wirksam würde (vgl. S. Marks, Reservations Unhinged. The *Belilos* Case before the ECHR, ICLQ 39 [1990], 300 [313 f.]).

²⁴² Analoge Fragen in bezug auf unzulässige "Vorbehalte" zur damaligen Unterwerfungserklärung der USA unter die obligatorische Gerichtsbarkeit des IGH nach Art.36 Abs.2 IGH-Statut haben mehrere Richter in ihren abweichenden Meinungen zum *Interhandel*-Fall beschäftigt (I.C.J. Reports 1959, 76 ff. [Klaestad], 93 f. [Armand-Ugon], 116 ff. [Lauterpacht]).

²⁴³ Demgegenüber nimmt D.W. Bowett an, der Ratifikationswille habe grundsätzlich Vorrang vor dem Vorbehaltswillen, weil die primäre Absicht des Staates auf Ratifikation gerichtet sei (Reservations to Non-Restricted Multilateral Treaties, *British Year Book of International Law* 48 [1976–77], 67 [76 ff.]).

²⁴⁴ Vgl. EGMR (Anm. 28), §72: "[T]he object and purpose of the Convention as an instrument for the protection of individual human beings requires that its provisions be interpreted and applied so as to make its safeguards practical and effective...".

des Reservatarstaats unterworfenen Menschen verlören rückwirkend einen schon erreicht geglaubten Schutzstandard.

Die Trennungslösung führt zu einer im Staatengemeinschaftsinteresse und im Interesse der Einzelpersonen erforderlichen Einschränkung des Grundsatzes, daß ein Staat nur kraft seiner Zustimmung an den Normen eines völkerrechtlichen Vertrages festgehalten werden kann²⁴⁵. Es erscheint legitim, einem Staat, der ein Menschenrechtsabkommen zwar unter Vorbehalt, aber immerhin ratifiziert hat, generell das Risiko der Wirksamkeit seines Vorbehalts aufzubürden, ohne daß im Einzelfall erforscht werden müßte, wie wichtig für ihn subjektiv der Bestand des Vorbehalts war. Dies ist im nachhinein oft schwer zu beurteilen und bringt neue Rechtsunsicherheit hinsichtlich des Bestandes der Ratifikation ins Spiel. Ratifiziert ein Staat unter Beifügung eines hinsichtlich seiner Zulässigkeit problematischen Vorbehalts, bringt er damit grundsätzlich schlüssig zum Ausdruck, das Wirksamkeitsrisiko für den Vorbehalt übernehmen zu wollen. Mit dieser Auslegung der Ratifikationserklärung *contra proferentem* läßt sich die Effektivität der menschenrechtlichen Garantien weitestmöglich sichern²⁴⁶. Die einleitend erwähnten brisanten Vorbehalte islamischer Staaten und der USA sind offenkundig – also auch für die Reservatarstaaten – problematisch. Ob man dann, wenn ein bei der Ratifikation allgemein für akzeptabel befundener Vorbehalt sich erst nach längerer Zeit aufgrund gewandelter Anschauungen als problematisch erweist, ausnahmsweise aus Gründen des Vertrauensschutzes für den Reservatarstaat zu einer abweichenden Risikoverteilung kommen muß, kann daher dahinstehen. Dabei wäre auch in Rechnung zu stellen, ob der Reservatarstaat seinen Vorbehalt unter Verstoß gegen seine Mitgliedspflichten aus der Staatengemeinschaftsverfassung übermäßig lange aufrechterhalten hat.

Die Staatenpraxis kennt nur vereinzelte klare Stellungnahmen zugunsten der hier vertretenen Trennungslösung²⁴⁷. Indessen hat der Men-

²⁴⁵ Ablehnend dazu Redgwell (Anm. 44), 266 ff.

²⁴⁶ So EKMR (*Chrysostomos*) (Anm. 154), §47. In §46 heißt es zwar: "the main intention of the State must prevail"; die (nachträgliche) staatliche Erklärung zugunsten einer Gesamtnichtigkeit soll jedoch wegen ihres Verstoßes gegen Ziel und Zweck der EMRK unbeachtlich sein.

²⁴⁷ Vgl. Stellungnahmen Frankreichs und Italiens zu den US-Vorbehalten gegen den IPBPR, die für (teilweise) unwirksam erklärt werden, während zugleich dem Inkrafttreten des Paktes im jeweiligen bilateralen Verhältnis nicht widersprochen wird (Anm. 16). Ähnlich die Stellungnahme Mexikos zu Vorbehalten u. a. von Seiten Mauritius' zur Konvention gegen Frauendiskriminierung (Multilateral Treaties [Anm. 4], 176); Stellungnahmen zahlreicher Staaten betr. inzwischen zurückgezogene chilenische Vorbehalte zur UN-Konven-

schenrechtsausschuß in seinem General Comment No.24 (52) angenommen, normale Folge eines unzulässigen Vorbehalts sei nicht, daß der Reservatarstaat nicht Partei des Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte geworden sei. Vielmehr werde ein solcher Vorbehalt im allgemeinen abtrennbar sein, so daß der Pakt den Reservatarstaat vollumfänglich binde²⁴⁸. Diese Formulierungen lassen immerhin Raum, ausnahmsweise zu einer Gesamtnichtigkeit zu kommen. Zu denken wäre an einen Fall, in dem ein Vertragsstaat seine Ratifikationserklärung unter Vorbehalt stellt und ausdrücklich hinzufügt, daß der Bestand des Vorbehalts Bedingung für den Bestand seiner Ratifikation sein solle. Eine solche Ratifikationserklärung wäre von Anfang an insgesamt als nichtig einzustufen; der Staat könnte mit ihr nicht Vertragspartei werden. Zwar würde sich sein erklärter Wille, daß Ratifikation und Vorbehalt unteilbar sein sollten, damit durchsetzen; aus Gründen der Rechtsklarheit muß es ihm jedoch verwehrt sein, seinen Mitgliedschaftsstatus bis zur späteren Entscheidung des Vertragsgremiums über die Zulässigkeit des Vorbehalts gewissermaßen in der Schwebe zu halten. Dies läßt sich erreichen, wenn man seine Ratifikationserklärung als auflösend bedingt und damit schon aufgrund ihrer Form als nichtig ansieht, so daß sie bereits vom Depositär zurückgewiesen werden kann²⁴⁹. Sollte es darüber zum Streit mit dem Reservatarstaat kommen, müßte der Depositär, solange das Abkommen keine abweichende Regelung trifft, die anderen Vertragsstaaten einschalten²⁵⁰.

Am besten ließen sich Rechtssicherheit einerseits und Selbstbestimmung der Staaten über das Ausmaß ihrer Verpflichtungen andererseits miteinander in Einklang bringen, wenn ein unabhängiges Gremium vor dem Wirksamwerden einer Ratifikation über die Zulässigkeit beigegeben

tion gegen Folter (Multilateral Treaties, 188 f. = BGBl.1993 II, 729 ff.); Stellungnahmen Schwedens, Norwegens, Österreichs und der Niederlande betr. einen später zurückgezogenen Vorbehalt der DDR zur selben Konvention (Multilateral Treaties, 186 f. = BGBl. 1993 II, 734 ff.).

²⁴⁸ Anm. 18, §18; mehrere Vertragsstaaten des IPBPR haben sich in Stellungnahmen nach Art.40 Abs.5 IPBPR zum General Comment No.24 (52) gegen die Trennungslösung ausgesprochen.

²⁴⁹ Nach Art.77 Abs.1 Buchst.d WKRV obliegt es dem Depositär zu prüfen, ob eine sich auf den Vertrag beziehende Urkunde in guter und gehöriger Form errichtet ist. Zwar begründet dies kein materielles Prüfungsrecht hinsichtlich der Zulässigkeit von Vorbehalten; eine Beurteilung der äußeren Erscheinung der Ratifikationserklärung ist dem Depositär aber nicht verwehrt (deutlicher insoweit Art.72 Abs.1 Buchst.d des Entwurfs der ILC, YBILC 1966 II, 269 f.).

²⁵⁰ Art.77 Abs.2 WKRV.

ner Vorbehalte entscheiden könnte. Ein solches Vorkläarungsverfahren wäre im Abkommen zu vereinbaren²⁵¹. Freilich dürfte die Bereitschaft vieler Staaten, die zum Schutze ihrer Souveränität eingelegten Vorbehalte einer unabhängigen Kontrolle zu unterwerfen, solange gering sein, wie sie hoffen können, auch mit unzulässigen Vorbehalten politisch durchzukommen. Dieses Vertrauen wird erst zerstört werden, wenn die zuständigen Vertragsgremien ihre nachträgliche Prüfungs-kompetenz mit dem notwendigen politischen Rückhalt der Mehrzahl menschenrechtsfreundlich gesinnter Staaten tatsächlich in Anspruch nehmen. Zwar könnten sich manche Staaten, die nicht bereit sind, das Wirksamkeitsrisiko für ihre Vorbehalte zu übernehmen, durch eine solche Entwicklung veranlaßt sehen, Menschenrechtsabkommen fernzubleiben oder sie zu kündigen²⁵². Wäre aber der Schaden, den das Konzept eines internationalen Menschenrechtsschutzes nähme, nicht größer, wenn seine Glaubwürdigkeit durch unzulässige Vorbehalte ungehindert ausgehöhlt werden könnte?

Summary²⁵³

Reservations to Human Rights Agreements: Admissibility, Validity and Review Powers of Treaty Bodies – A Constitutional Approach

1. After the end of the cold war, the human rights gap between the east and the west has shifted direction. It is now dividing the north from the south (cultural relativism), and to some extent also the United States of America from its European allies (isolationism with regard to human rights). External as well as internal political pressures have on the one hand induced an ever increasing number of

²⁵¹ Es spricht viel dafür, daß die Gutachtenkompetenz des IAGMR nach Art.64 AMRK sich auch auf die Vereinbarkeit geplanter Vorbehalte mit der Konvention erstreckt (Shelton [Anm. 211], 339). Die Parlamentarische Versammlung des Europarats hat in ihrer Empfehlung 1223 (1993) u. a. gefordert, in zukünftige Konventionen des Europarats eine Kompetenz der Vertragsgremien zur Abgabe von Stellungnahmen über von den Vertragsstaaten geplante Vorbehalte zu verankern (siehe oben Anm. 148). Siehe auch die teilweise abweichende Meinung des Richters Valticos zum *Chorherr*-Urteil des EGMR (Anm. 206), 42.

²⁵² Zu einer solchen Entwicklung ist es in bezug auf die EMRK nicht gekommen, obwohl der EGMR mehrfach Vorbehalte für nichtig erklärt hat (vgl. auch Cameron/Horn [Anm. 67], 117, zur Reaktion der Schweiz auf die *Belilos*-Entscheidung).

²⁵³ Summary by the author.

states to accede to human rights agreements. Cultural relativism as well as isolationism with regard to human rights have on the other hand triggered a considerable number of sometimes far-reaching reservations to human rights agreements, in particular from islamic states and the U.S. These reservations have increasingly been met by objections, primarily from European states.

2. Most human rights agreements do not sufficiently specify the criteria for distinguishing admissible from inadmissible reservations, often using quite general notions only, like the compatibility with the agreement's object and purpose. Nor do the agreements determine the fate of inadmissible reservations. Thus, the growing tendency to file reservations and objections is heightening demands on the treaty bodies established by several of the human rights agreements for monitoring compliance by the states parties with their treaty obligations.

While the Committee on the Elimination of Discrimination Against Women has so far been unable to settle the fierce disputes between islamic and non-islamic states on the formers' general reservations in favor of the *shariah*, the Human Rights Committee tried to meet the challenge when, in November 1994, it transmitted the General Comment No.24 (52) relating to reservations to the states parties to the International Covenant on Civil and Political Rights. This General Comment goes quite far in asserting that the Committee has the power to determine, if a reservation attached to the ratification or accession of a state is compatible with the object and purpose of the Covenant, and if not, to treat it as severable and to consider the reserving party bound by the Covenant without benefit of the reservation. In essence, the Human Rights Committee has thereby transposed to the universal level an approach developed earlier by the European Commission of Human Rights and the European Court of Human Rights and recently affirmed in the Court's judgment of 23 March 1995 in the case of *Loizidou v. Turkey*. It is based on the qualification of the European Convention on Human Rights as a "constitutional instrument of European public order".

This article argues that the "Strasbourg approach" can and should be extended to other treaties and treaty bodies because it corresponds to the general characteristics of human rights agreements which distinguish them from ordinary multilateral treaties, and in particular on their character as partial constitutional charters of communities of states. As it is the essential purpose of human rights agreements to establish common minimum standards of humanity for the contracting parties, reservations must be treated as an anomaly whose legal effects are to be kept within narrow bounds.

3. a) Human rights agreements to a considerable extent codify norms already binding on the states parties as rules of customary international law or as general principles of law. The essential purpose of this codification effort is to remove doubts as to the existence and scope of the norms and to subject the states parties to the control machinery of the agreement with regard to those rules. Consequently, human rights agreements should be interpreted as implicitly prohibiting

reservations to articles which codify customary international law or general principles of law.

b) Human rights agreements can moreover be qualified as partial constitutional charters of universal or regional communities of states, implementing and supplementing the founding charters (constitutions) of these communities. The United Nations Charter, read in conjunction with the Universal Declaration of Human Rights, the Statute of the Council of Europe, and the Charter of the Organization of American States all impose basic obligations in respect of human rights on the member states. These include an obligation to enter in good faith into human rights agreements for the effective implementation of the human rights purpose of the community (*pactum de contrahendo*).

The close relationship between the human rights agreements and the constitution of the universal or regional community of states restricts the member states' sovereign right to make reservations. As partial constitutional charters of the respective community of states, human rights agreements must be interpreted in the light of the underlying founding charter of the organization because their object and purpose is to implement the rudimentary human rights provisions of this charter. Consequently, human rights agreements do not permit reservations by which member states would violate their basic human rights obligations flowing from the founding charter which they have accepted without reservations. This constitutional approach renders impermissible general reservations in favor of the reserving state's legal or constitutional order, as well as reservations by federal states intended to exclude the federal government's international responsibility for human rights violations by constituent subunits (states, provinces, etc.).

The constitutional perspective limits the right to enter reservations also in respect of time. A reservation may be sustained only temporarily. It is permissible for no other purpose than to help a reserving state to overcome problems with adjusting its legal order to the standards of the human rights agreement. After having accomplished the adjustment task within a reasonable period of time, the state must withdraw its reservation. Reservations may not be misused for justifying a state's permanent lagging behind the common standards of a human rights agreement.

c) In contrast to most other multilateral treaties, human rights agreements do not establish a network of bilateral legal relationships among the states parties, but rather an objective regime for the protection of values accepted by all of them. A reservation entered by one state therefore cannot have the reciprocal effect of releasing one or all of the other states parties from its or their treaty obligations. It only exonerates the reserving state, thus upsetting the equality of obligations of the states parties by a unilateral act of the beneficiary. The objective character of the obligations flowing from human rights agreements also excludes any subjective evaluation of the admissibility and validity of a reservation by other states parties. Only an objective determination with general effect by an independent

treaty body will be compatible with the object and purpose of the human rights agreement.

d) Most human rights agreements confer treaty rights not only on the other states parties, but also on individuals, making them partial subjects of international law. Any person may invoke the provisions of these agreements to ward off interferences in his or her rights by any of the contracting parties. Individual rights granted by a multilateral international treaty are not subject to modifications resulting from bilateral arrangements into which the states parties could enter, one making reservations and the other (tacitly) accepting them. Not even all the contracting states could partly abrogate a human rights agreement to the detriment of individuals, except by formally amending the agreement. They cannot be considered as the absolute “masters of the treaty” with respect to this special category of agreements, designed to protect human rights by the rule of law.

No state party may therefore put forward a reservation which is so unspecific that individuals are unable to assess the scope of their treaty rights. Neither may a state party try to retain the power to determine by itself the extent of its obligations. Reservations must be interpreted narrowly and *contra proferentem* so that the effectiveness of the human rights regime established by the agreement remains intact as far as possible.

4. As the states parties are not the masters of the human rights agreements they conclude, they do not have the power of authentically interpreting the terms of these agreements. Their objective character, the establishment of treaty rights for individuals as well as the necessity of an effective implementation require that the interpretation of human rights agreements be entrusted to a body of independent experts who are relatively immune to political pressures. If an agreement puts such a body in charge of monitoring compliance by reviewing state reports or deciding on state or individual complaints, this body will necessarily have the implicit power to review the admissibility and validity of reservations; otherwise it would be unable to accomplish its mission.

The treaty bodies will obtain their standards of review with regard to reservations from the human rights agreement, alternatively resorting to the object and purpose standard, if the agreement does not contain any reservations clause. The fact that a derogation clause in the agreement immunizes a certain right against derogation in states of emergency does not compel the conclusion that no reservation is allowed either with regard to this right. It may, however, indicate the importance of this right in view of the object and purpose of the agreement. While the treaty bodies will take into consideration objections to the reservation under review, made by other states parties, they will remain free to form their own opinions. Although the opinions pronounced by treaty bodies are usually not made legally binding on the states parties by any express provision in the agreement, they will at least carry great weight as subsidiary means for the determination of the treaty norms.

5. a) A reservation found to be inadmissible will be void *ab initio*. Only its nullity will ensure the effectiveness of the treaty norm wrongly avoided by the reserving state. Only its nullity will maintain in full the rights of individuals in whose favor the respective article was drafted. And only its nullity will remedy the concurrent violation of the founding charter (constitution) of the community of states in whose framework the human rights agreement is embedded. If the reservation is deficient not by reason of its contents but merely because it is intended permanently to exonerate the reserving state, the reservation will not be void, but neither will it dispense the reserving state from its membership obligation to bring its legal order into line with the human rights agreement without undue delay. In case of undue delay, the reservation will lose its effect.

b) The nullity of an inadmissible reservation does not *ipso facto* bring about the nullity of the reserving state's act of ratification, even though the former may have been intended as a condition of the latter. As the reserving state's act of ratification suffers from an internal contradiction – the state declares to accept the human rights agreement but not its object and purpose –, interpreting the act of ratification alone will not lead anywhere. Rather, the treaty body will inevitably have to take into account valuations outside the act of ratification when deciding on the severability of an inadmissible reservation. There are several reasons which urge the severance of inadmissible reservations and the maintenance of the ratification as such. This solution upholds the effectiveness of the human rights agreement and pays due regard to the close ties between the agreement and the founding charter (constitution) of the respective community of states. It also prevents legal uncertainty as to the status of the reserving state as a contracting party. Uncertainty in this respect would arise if the fate of this state's ratification were linked to the fate of its reservation, because the treaty body will be called upon to give its opinion on the admissibility of the reservation at a later stage only.

Severing inadmissible reservations while maintaining the act of ratification as such undoubtedly disregards the sovereign will of the reserving state which finds itself bound by a treaty provision it expressly declined to accept. But this restriction of the sovereignty of reserving states is justified by the common interest of both the respective community of states and the individual beneficiaries as partial subjects of international law. It seems legitimate that a state ratifying a human rights agreement, although subject to reservations, bear the risk that its reservations are later found invalid. Its act of ratification can be interpreted *contra proferentem* as an implicit assumption of this risk. While states unwilling to stake such risk might shun human rights agreements altogether, the damage to the concept of an effective international protection of human rights would be greater if its credibility could be undermined with impunity by inadmissible reservations.