

**VORLÄUFIGES NON-PAPER DES SEKRETARIATS ÜBER
RECHTLICHE OPTIONEN FÜR DIE SCHAFFUNG EINES
EINHEITLICHEN VERTRAGSORGANS**

A. EINFÜHRUNG

1. Dieses Papier enthält vorläufige Überlegungen zu den verfügbaren rechtlichen Optionen für die von der Hohen Kommissarin für Menschenrechte vorgeschlagene Schaffung eines einheitlichen ständigen Vertragsorgans.

2. Nach dem gegenwärtigen System wird die Durchführung der grundlegenden Menschenrechtsverträge der Vereinten Nationen von sieben Vertragsorganen überwacht, die mit Ausnahme des Ausschusses für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte durch den Vertrag eingesetzt wurden, den sie überwachen. Das vorliegende Papier beschreibt Optionen für die Modifizierung der Verträge, entweder durch eine in den Änderungsbestimmungen der Verträge und ihrer jeweiligen Fakultativprotokolle vorgesehene Vertragsänderung oder auf dem Weg eines einzigen Änderungsprotokolls oder aber durch einen völlig neuen Verfahrensvertrag, durch den die Aufgaben der bestehenden Vertragsorgane vereinheitlicht und harmonisiert werden. Als weitere Option schlägt das Papier die Schaffung eines einheitlichen Vertragsorgans durch eine im Konsens zu beschließende Resolution zur Vereinheitlichung der bestehenden Überwachungsorgane/-mechanismen vor, die von einer gemeinsamen Tagung der Konferenzen der Vertragsstaaten der einzelnen Menschenrechtsverträge zu verabschieden wäre.

3. Ungeachtet der verwendeten Modalitäten kann die Schaffung eines einheitlichen ständigen Vertragsorgans dazu führen, dass in der Zeit vom Inkrafttreten des neuen Systems bis zu seiner Annahme durch alle Vertragsstaaten der jeweiligen Verträge parallele Überwachungsregime zur Anwendung kommen. Eine solche gleichzeitige Anwendung würde die Überwachung der Einhaltung der Vertragsverpflichtungen durch die Vertragsstaaten weiter komplizieren, anstatt sie zu vereinfachen und zu stärken. Dieses Papier untersucht daher Möglichkeiten, wie eine gleichzeitige Anwendung paralleler Überwachungssysteme vermieden oder zeitlich begrenzt werden kann.

4. Das Papier geht davon aus, dass sich die Reform der Vertragsorgane auf Verfahrensänderungen richten wird, das heißt auf die Harmonisierung der Überwachungsaufgaben und Arbeitsmethoden der bestehenden Vertragsorgane durch die Schaffung eines einheitlichen ständigen Überwachungsorgans. Änderungen der materiellen Vertragsverpflichtungen sind nicht vorgesehen. Angesichts des besonderen Charakters der Überwachungsaufgaben des Unterausschusses zur Verhinderung von Folter und anderer grausamer, unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe befasst sich das Papier nicht mit möglichen Änderungen des Fakultativprotokolls zum Übereinkommen gegen Folter.

B. SCHAFFUNG DES EINHEITLICHEN VERTRAGSORGANS AUF DEM WEG DES VERTRAGSRECHTS

I. SCHAFFUNG AUF DEM WEG DER VERTRAGSÄNDERUNG

5. Der Internationale Pakt über bürgerliche und politische Rechte (Zivilpakt) und sein erstes Fakultativprotokoll, der Internationale Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (Sozialpakt), das Übereinkommen gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe (Antifolterkonvention), das Übereinkommen über die Rechte des Kindes (Kinderrechtskonvention) und sein Fakultativprotokoll betreffend den Verkauf von Kindern, die Kinderprostitution und die Kinderpornografie sowie sein Fakultativprotokoll betreffend die Beteiligung von Kindern an bewaffneten Konflikten, die Internationale Konvention zum Schutz der Rechte aller Wanderarbeitnehmer und ihrer Familienangehörigen (Wanderarbeiterkonvention), das Fakultativprotokoll zum Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau und der Entwurf eines internationalen Übereinkommens zum Schutz aller Personen vor dem Verschwindenlassen¹ enthalten ausführliche Bestimmungen zum Änderungsverfahren.

6. Das Internationale Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung (Rassendiskriminierungskonvention) und das Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau (Frauenrechtskonvention) enthalten Bestimmungen für eine Vertrags"revision", jedoch ohne genaue Angaben zu dem an-

¹ Verabschiedet mit Resolution 2006/1 des Menschenrechtsrats vom 29. Juni 2006.

zuwendenden Verfahren. Das zweite Fakultativprotokoll zum Zivilpakt enthält keine Änderungsbestimmungen. Die Entwürfe eines Übereinkommens über Menschen mit Behinderungen und eines Fakultativprotokolls zum Sozialpakt sind noch nicht fertiggestellt.

7. Der Zivilpakt (Artikel 51), das erste² Fakultativprotokoll zum Zivilpakt (Artikel 11), der Sozialpakt (Artikel 29) und das Fakultativprotokoll zur Frauenrechtskonvention (Artikel 18) sehen ein identisches Änderungsverfahren vor. Danach kann jeder Vertragsstaat eines Vertrags eine Änderung vorschlagen und ihren Wortlaut beim Generalsekretär einreichen, der sie den anderen Vertragsstaaten des betreffenden Vertrags übermittelt und sie auffordert, ihm mitzuteilen, ob sie eine Konferenz der Vertragsstaaten zur Beratung und Abstimmung über die vorgeschlagene Änderung befürworten. Befürwortet wenigstens ein Drittel der Vertragsstaaten eine solche Konferenz, so beruft der Generalsekretär die Konferenz ein. Jede Änderung, die von der Mehrheit der auf der Konferenz anwesenden und abstimmenden Vertragsstaaten angenommen wird, wird der Generalversammlung zur Billigung vorgelegt. Die Änderungen treten in Kraft, wenn sie von der Generalversammlung gebilligt und von einer Zweidrittelmehrheit der Vertragsstaaten des betreffenden Vertrags nach Maßgabe der in ihrer Verfassung vorgesehenen Verfahren angenommen worden sind. Die Änderungen sind nur für die Vertragsstaaten, die sie angenommen haben, verbindlich. Für die anderen Vertragsstaaten gelten weiterhin die Bestimmungen des Vertrags in seiner ursprünglichen Form sowie alle früher von ihnen angenommenen Änderungen.

8. Zu beachten ist, dass die Übertragung der Überwachungsaufgaben des Ausschusses für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte an ein neues, einheitliches Vertragsorgan keine Vertragsänderung erfordern würde, da es sich bei ihm um ein Organ handelt, das durch eine Resolution des Wirtschafts- und Sozialrats und nicht durch den Pakt selbst eingesetzt wurde. Der Ausschuss könnte durch eine neue Resolution des Rates durch ein anderes Organ ersetzt werden. Es wäre jedoch vielleicht wünschenswert, den Sozialpakt dahin gehend zu ändern, dass die Zuständigkeit zur Prüfung der Staatenberichte einem einheitlichen Vertragsorgan übertragen wird. Würde vor der

² Zwar ist die Frage der Änderung im zweiten Fakultativprotokoll zum Zivilpakt nicht ausdrücklich geregelt, aber seine Bestimmungen sind ein fester Bestandteil des Paktes (siehe Artikel 6 (1) des Protokolls). Daraus folgt, dass jede Änderung des Protokolls dem Verfahren in Artikel 51 des Zivilpakts unterliegt.

Schaffung des neuen Organs ein Fakultativprotokoll zum Sozialpakt in Kraft treten, das dem Ausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte die Zuständigkeit zur Prüfung von Individualbeschwerden (sowie von kollektiven und/oder Staatenbeschwerden) überträgt, dann wäre für die Übertragung dieser Zuständigkeit auf das neue einheitliche ständige Vertragsorgan eine Vertragsänderung erforderlich (nach Maßgabe des in dem Fakultativprotokoll festgelegten Änderungsverfahrens).

9. Dasselbe Verfahren ist in der Kinderrechtskonvention (Artikel 50), in ihrem Fakultativprotokoll betreffend die Beteiligung von Kindern an bewaffneten Konflikten (Artikel 12), in ihrem Fakultativprotokoll betreffend den Verkauf von Kindern, die Kinderprostitution und die Kinderpornografie (Artikel 16), in der Wanderarbeiterkonvention (Artikel 90) und in der Antifolterkonvention (Artikel 29) vorgesehen. Allerdings schreiben diese Verträge außerdem vor, dass die Mitteilungen durch ein Drittel der Vertragsstaaten, die eine Konferenz der Vertragsstaaten zur Beratung und Abstimmung über eine vorgeschlagene Änderung befürworten, innerhalb von vier Monaten nach dem Datum der Übermittlung des Vorschlags durch den Generalsekretär an die Vertragsstaaten eingehen müssen. Die Billigung durch die Generalversammlung ist in der Antifolterkonvention nicht vorgesehen³.

10. Der Entwurf des Übereinkommens über das Verschwindenlassen von Personen enthält eine Bestimmung über die mögliche Übertragung der Überwachungsaufgaben des Ausschusses über das Verschwindenlassen von Personen an ein "anderes Organ" (Artikel 27). Dieser Artikel 27 wurde in den Text des Übereinkommensentwurfs aufgenommen, um eine künftige Übertragung von Befugnissen des Ausschusses über das Verschwindenlassen von Personen an ein einheitliches Vertragsorgan zu erleichtern. Er sieht vor, dass frühestens vier Jahre und spätestens sechs Jahre nach dem Inkrafttreten des Übereinkommens eine Konferenz der Vertragsstaaten stattfinden wird, um die Arbeitsweise des Ausschusses zu bewerten und darüber zu entscheiden, ob eine solche Übertragung angemessen ist. Das für jede Änderung des Übereinkommens, einschließlich der Übertragung der Überwachungsaufgaben an ein anderes Organ, einzuhaltende Verfahren ist in Artikel 44 festgelegt, der sich in einem Punkt von den oben beschriebenen Änderungsverfahren unterscheidet. Anstelle einer einfachen Mehrheit verlangt Artikel 44 (2) des Entwurfs des Übereinkommens über das Verschwindenlassen von Per-

³ Das Gleiche gilt für Artikel 34 des Fakultativprotokolls zum Übereinkommen gegen Folter.

sonen, dass die vorgeschlagene Änderung von einer Zweidrittelmehrheit der auf der Konferenz der Vertragsstaaten anwesenden und abstimmenden Vertragsstaaten angenommen wird, bevor die Änderung allen Vertragsstaaten zur Annahme unterbreitet wird.

11. Was das vorgeschlagene Übereinkommen über die Förderung und den Schutz der Rechte und der Würde von Menschen mit Behinderungen oder ein Fakultativprotokoll zum Sozialpakt betrifft, so erscheint es sinnvoll, darin eine Bestimmung aufzunehmen, die die Übertragung der Aufgaben der Überwachungsorgane dieser vorgeschlagenen Verträge an ein einheitliches Vertragsorgan vorsieht, sobald ein solches eingerichtet ist. Im Gegensatz zu den Artikeln 27 und 44 (2) des Entwurfs des Übereinkommens über das Verschwindenlassen von Personen sollte das Änderungsverfahren dieser neuen Verträge hinsichtlich des Zeitrahmens für die Einberufung einer Konferenz der Vertragsstaaten möglichst flexibel sein und für den von dieser Konferenz zu fassenden Beschluss über die Übertragung der diese Verträge betreffenden Überwachungsaufgaben an ein anderes Organ nur eine einfache Mehrheit der anwesenden und abstimmenden Vertragsstaaten vorschreiben. Eine andere Möglichkeit wäre, die Überwachungsaufgaben vorübergehend den Überwachungsorganen des Übereinkommens über Menschen mit Behinderungen und des Fakultativprotokolls zum Sozialpakt zu übertragen, mit der Maßgabe, dass ihr Mandat erlischt, sobald ein einheitliches ständiges Vertragsorgan seine Arbeit aufnimmt.

12. Die Rassendiskriminierungskonvention und die Frauenrechtskonvention enthalten zwar Bestimmungen über eine "Revision" dieser Übereinkommen, aber das Verfahren dafür wird nicht im Einzelnen beschrieben. So sehen Artikel 23 der Rassendiskriminierungskonvention und Artikel 26 der Frauenrechtskonvention vor, dass ein Vertragsstaat jederzeit durch eine an den Generalsekretär gerichtete Notifikation eine Revision des Übereinkommens beantragen kann. Daraufhin beschließt die Generalversammlung über etwaige hinsichtlich eines derartigen Antrags zu unternehmende Schritte, wobei davon auszugehen ist, dass ein solcher Beschluss auch die anwendbaren Verfahrensvorschriften umfasst. Es spricht vieles dafür, in diesem Kontext dieselben Verfahrensvorschriften anzuwenden, die in den anderen Verträgen festgelegt sind⁴.

⁴ Beispielsweise werden in Artikel 90 (1) der Wanderarbeiterkonvention die Begriffe "Revision" und "Änderung" synonym verwendet.

13. Als gemeinsamer Nenner der oben beschriebenen Verfahren erscheint das folgende Verfahren für die Schaffung eines einheitlichen Vertragsorgans durchführbar⁵: Ein oder mehrere Staaten, die Vertragsparteien aller grundlegenden Menschenrechtsverträge sind, könnten in dem Prozess zur Reform der Vertragsorgane die Führung übernehmen, indem sie Änderungen beantragen, die darauf gerichtet sind, die Überwachungsorgane der Verträge durch ein einheitliches Vertragsorgan zu ersetzen (beispielsweise einen "Ausschuss für die Menschenrechte"), das alle Aufgaben übernehmen würde, die zuvor von den bestehenden Vertragsorganen wahrgenommen wurden. Diese Anträge sollten gleichzeitig gestellt werden, sodass der Generalsekretär innerhalb von vier Monaten nach der Übermittlung der Anträge an alle Vertragsstaaten eine gemeinsame Tagung der Konferenzen der Vertragsstaaten einberufen könnte. Auf dieser Konferenz würden die Staaten über die Anträge zu den Verträgen, deren Vertragspartei sie sind, abstimmen. Durch diese Änderungen würden unter anderem die folgenden Verfahren und Modalitäten harmonisiert: Anzahl, Qualifikation, Wahl, Amtszeit und Bezüge der Sachverständigen des einheitlichen Überwachungsorgans; Anzahl und Ort der Tagungen dieses Organs⁶; seine Überwachungsaufgaben in Bezug auf die einzelnen Verträge; die Periodizität der Staatenberichte; die Zulässigkeitskriterien für Mitteilungen von Einzelpersonen und die Adressaten (Generalversammlung/Wirtschafts- und Sozialrat/Vertragsstaaten) des Jahresberichts (der Jahresberichte) eines einheitlichen ständigen Vertragsorgans. Jede Änderung eines Vertrags, die von der Mehrheit⁷ der an der Konferenz teilnehmenden Staaten angenommen würde, würde allen Vertragsstaaten des betreffenden Vertrags unterbreitet. Nach Annahme durch zwei Drittel der Vertragsstaaten (und nach Billigung durch die Generalversammlung, falls erforderlich) würde die Änderung des betreffenden Vertrags in Kraft treten.

⁵ Unter der Voraussetzung, dass Art. 23 der Rassendiskriminierungskonvention und Art. 26 der Frauenrechtskonvention analog auf Art. 51 des Zivilpakts, Art. 11 des Fakultativprotokolls zum Zivilpakt, Art. 29 der Antifolterkonvention, Art. 29 des Sozialpakts, Art. 50 der Kinderrechtskonvention, Art. 12 deren Fakultativprotokolls betreffend die Beteiligung von Kindern an bewaffneten Konflikten, Art. 16 deren Fakultativprotokolls betreffend den Verkauf von Kindern, die Kinderprostitution und die Kinderpornografie, Art. 90 der Wanderarbeiterkonvention und Art. 18 des Fakultativprotokolls zur Frauenrechtskonvention angewendet werden können.

⁶ In manchen Übereinkommen sind Anzahl und Ort der Tagungen des Vertragsorgans nicht geregelt (siehe beispielsweise Artikel 18 der Antifolterkonvention); andere Übereinkommen sehen solche Regelungen vor, die jedoch in der Praxis nicht eingehalten werden (siehe beispielsweise Artikel 43 (10) der Kinderrechtskonvention, Artikel 75 (4) der Wanderarbeiterkonvention).

⁷ Artikel 44 (2) des Entwurfs eines Übereinkommens über das Verschwindenlassen von Personen verlangt eine Zweidrittelmehrheit der auf der Konferenz anwesenden und abstimmenden Vertragsstaaten.

14. Das Erfordernis der Annahme der Änderung durch eine Zweidrittelmehrheit der Vertragsstaaten hat verschiedene Auswirkungen auf die Schaffung eines einheitlichen Vertragsorgans. Im Falle des Inkrafttretens einer nicht von allen Vertragsstaaten angenommenen Änderung wird die Erfüllung der materiellen Verpflichtungen der betreffenden Verträge durch die Vertragsstaaten, die die Änderung nicht angenommen haben, weiterhin von dem bestehenden Vertragsorgan überwacht, während die Vertragsstaaten, die die Änderung angenommen haben, durch das "neue" einheitliche Vertragsorgan überwacht werden. Da die Änderung nach Annahme durch zwei Drittel der Vertragsstaaten automatisch in Kraft tritt, werden unterschiedliche Überwachungsregime nebeneinander bestehen, bis alle Vertragsstaaten die Änderung nach Maßgabe der in ihrer Verfassung vorgesehenen Verfahren angenommen haben.

15. Die oben genannten Verträge schweigen sich darüber aus, welche rechtlichen Regelungen auf die Beziehungen zwischen Vertragsstaaten, die die Änderung angenommen haben, und anderen, die dies nicht getan haben, anzuwenden sind. Dies könnte zu Schwierigkeiten führen, wenn nach dem Inkrafttreten der Änderung über ein einheitliches Vertragsorgan ein Vertragsstaat, der die Änderung angenommen hat, eine Staatenbeschwerde (Artikel 11 der Rassendiskriminierungskonvention, Artikel 41 des Zivilpakts, Artikel 21 der Antifolterkonvention, Artikel 76 der Wanderarbeiterkonvention, Artikel 33 des Übereinkommensentwurfs über das Verschwindenlassen von Personen) gegen einen anderen Vertragsstaat einbringt, der das neue Überwachungssystem nicht angenommen hat. In diesem Fall könnte Artikel 40 (4) zusammen mit Artikel 30 (4) b des Wiener Übereinkommens über das Recht der Verträge (Wiener Vertragsrechtskonvention, WVRK) von 1969 (falls auf die betreffenden Vertragsstaaten anwendbar⁸) herangezogen werden; dort ist vorgesehen, dass die Bestimmungen des nicht geänderten Vertrags auch weiterhin die Beziehungen zwischen dem Vertragsstaat, der die Änderung nicht angenommen hat, und dem Vertragsstaat des geänderten Vertrags regeln. Die Staatenbeschwerde wäre daher durch das "alte" Vertragsorgan zu behandeln. In der Praxis ist jedoch zu keinem der Menschenrechtsverträge der Vereinten Nationen je eine Staatenbeschwerde eingebracht worden, sodass dieses Problem wahrscheinlich kaum

⁸ Dies setzt voraus, dass beide Vertragsstaaten auch Vertragspartei der WVRK sind und dass der Menschenrechtsvertrag, auf Grund dessen die Staatenbeschwerde eingebracht wird, nach dem Inkrafttreten der WVRK am 27. Januar 1980 geschlossen wurde (siehe Artikel 4 der WVRK: Nichtrückwirkung des Übereinkommens). Sind eine oder beide dieser Voraussetzungen nicht gegeben, würden die einschlägigen Bestimmungen der WVRK dennoch Anwendung finden, insoweit sie dem Völkergewohnheitsrecht entsprechen.

von praktischer Bedeutung ist. Um das Auftreten eines derartigen Konflikts zu vermeiden, könnten alle Staaten, die erklärt haben, dass sie die fakultative Zuständigkeit des Menschenrechtsausschusses, des Ausschusses gegen Folter und des Ausschusses über Wanderarbeitnehmer für Staatenbeschwerden anerkennen (der Ausschuss für die Beseitigung der Rassendiskriminierung ist obligatorisch für die Behandlung von Staatenbeschwerden zuständig; siehe Artikel 11 (1) der Rassendiskriminierungskonvention), ihre jeweiligen Erklärungen zurückziehen (siehe Artikel 41 (2) des Zivilpakts, Artikel 21 (2) der Antifolterkonvention, Artikel 76 (2) der Wanderarbeiterkonvention) und die Befugnis zur Entgegennahme und Behandlung von Staatenbeschwerden an ein Drittorgan übertragen, beispielsweise an den Internationalen Gerichtshof.

16. Eine weitere Frage im Hinblick auf parallele Überwachungssysteme betrifft die Mitglieder der bestehenden Vertragsorgane und die des neuen einheitlichen Vertragsorgans. Mit Ausnahme des Sozialpakts⁹ sieht jeder der Menschenrechtsverträge der Vereinten Nationen vor, dass von den Vertragsstaaten der jeweiligen Verträge eine bestimmte Anzahl sachverständiger Mitglieder gewählt werden¹⁰. Ein neues einheitliches Vertragsorgan könnte sowohl als (ständiges) einheitliches Organ als auch, tagungsgebunden, als eines oder mehrere der gegenwärtigen Vertragsorgane zusammentreten. Dies würde voraussetzen, dass sich die Vertragsstaaten auf eine sich überschneidende Mitgliedschaft bei diesen Organen einigen und die Mitglieder der Vertragsorgane dementsprechend wählen. Eine solche sich überschneidende Mitgliedschaft könnte relativ leicht sichergestellt werden, solange die Vertragsstaaten übereinkommen, für das neue Organ und für die bestehenden Vertragsorgane dieselben Mitglieder zu wählen. Dabei ist jedoch zu beachten, dass nach dem Inkrafttreten der für die Schaffung eines einheitlichen Vertragsorgans erforderlichen Vertragsänderungen nur diejenigen Vertragsstaa-

⁹ Zusammensetzung und Arbeitsmethoden des Ausschusses für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte sind in der Resolution 1985/17 des Wirtschafts- und Sozialrats geregelt.

¹⁰ Jeweils zehn Mitglieder für den Ausschuss gegen Folter, den Ausschuss über Wanderarbeitnehmer (14 nach 41 Ratifikationen) und den geplanten Ausschuss über das Verschwindenlassen von Personen (siehe Artikel 17 der Antifolterkonvention, Artikel 72 (1) b der Wanderarbeiterkonvention, Artikel 26 (1) des Übereinkommens über das Verschwindenlassen von Personen); 18 Mitglieder für den Ausschuss gegen Rassendiskriminierung, den Menschenrechtsausschuss sowie auch für den Ausschuss für die Rechte des Kindes nach einer Änderung der Kinderrechtskonvention, die durch die Generalversammlung gebilligt und durch eine Zweidrittelmehrheit der Vertragsstaaten angenommen wurde (siehe Artikel 8 (1) der Rassendiskriminierungskonvention, Artikel 28 (1) des Zivilpakts, Artikel 43 (2) der Kinderrechtskonvention in der geänderten Fassung); 23 Mitglieder für den Ausschuss zur Beseitigung der Diskriminierung der Frau (siehe Artikel 17 (1) der Frauenrechtskonvention).

ten, die die jeweiligen Änderungen nicht angenommen haben, an den Wahlen der Mitglieder der bestehenden Vertragsorgane teilnehmen würden.

II. SCHAFFUNG IM WEGE EINER NEUEN ÜBEREINKUNFT

1. SCHAFFUNG DURCH EIN ÄNDERUNGSPROTOKOLL

17. Die Schaffung eines einheitlichen Vertragsorgans mittels eines einzigen Protokolls, das die einschlägigen Bestimmungen der Menschenrechtsverträge und Fakultativprotokolle ändert, würde ein Verfahren zur gesonderten Änderung der einzelnen Verträge vermeiden. Wie bereits erwähnt, könnten die Verträge jedoch auch im Einklang mit den für sie anwendbaren Bestimmungen durch eine Reihe ähnlicher Änderungen geändert werden, die auf einer gemeinsamen Tagung der Konferenzen der Vertragsstaaten der Verträge verabschiedet würden.

18. Die Verabschiedung eines einzigen Änderungsprotokolls zu den in Betracht kommenden Menschenrechtsverträgen und Fakultativprotokollen würde nicht notwendigerweise die Zustimmung aller Vertragsstaaten dieser Verträge erfordern. Artikel 41 (1) der WVRK¹¹ sieht vor, dass zwei oder mehr Vertragsparteien eines mehrseitigen Vertrags eine Übereinkunft schließen können, um den Vertrag ausschließlich im Verhältnis zueinander zu modifizieren, wenn die betreffende Modifikation durch den Vertrag nicht verboten ist, wenn sie die anderen Vertragsparteien in dem Genuss ihrer Rechte auf Grund des Vertrags oder in der Erfüllung ihrer Pflichten nicht beeinträchtigt und wenn sie sich nicht auf eine Bestimmung bezieht, von der abzuweichen mit der vollen Verwirklichung von Ziel und Zweck des Vertrags unvereinbar ist. Artikel 41 (2) schreibt vor, dass die betreffenden Vertragsparteien den anderen Vertragsstaaten ihre Absicht, eine Übereinkunft zu schließen, sowie die darin vorgesehene Modifikation des Vertrags notifizieren. Dieses Verfahren ist den in den Menschenrechtsverträgen vorgesehenen Vertragsänderungsverfahren vielleicht nicht unbedingt vorzuziehen, da jede Modifikation dieser Verträge durch nur einen Teil der jeweiligen Vertragsstaaten ebenfalls parallele Überwachungsregime zur Folge hätte und möglicherweise nicht sicherstellen könnte, dass alle Vertragsstaaten an dem Änderungsverfahren teilnehmen.

¹¹ Zur Frage der Anwendbarkeit der WVRK siehe Fußnote 8.

19. Ein weiteres Argument, das gegen ein einziges Änderungsprotokoll angeführt werden könnte, ist das Risiko, dass ein solches Protokoll als Umgehung der in den verschiedenen Menschenrechtsverträgen vorgesehenen Änderungsverfahren betrachtet werden könnte.

2. SCHAFFUNG DURCH EINEN NEUEN VERFAHRENSVERTRAG

20. Ein einheitliches ständiges Vertragsorgan könnte auch mittels eines völlig neuen Verfahrensvertrags geschaffen werden, wie etwa einer "Satzung" eines neuen einheitlichen Überwachungsorgans, der Vorrang vor den einschlägigen Bestimmungen der bestehenden Menschenrechtsverträge hätte, im Einklang mit Artikel 30 des Wiener Übereinkommens über das Recht der Verträge. Wie im Fall eines Änderungsprotokolls würden die Beziehungen zwischen den Vertragsstaaten eines neuen Verfahrensvertrags und den Vertragsstaaten, für die weiterhin die Menschenrechtsverträge in ihrer ursprünglichen Form gelten, auch weiterhin durch die Bestimmungen des unveränderten Vertrags geregelt, im Einklang mit Artikel 30 (4) b der WVRK¹².

21. Obwohl die Möglichkeit paralleler Überwachungsregime auch im Falle eines neuen Verfahrensvertrags gegeben wäre, solange noch nicht alle Vertragsstaaten der Menschenrechtsverträge ihn angenommen haben, bietet die Option eines neuen Verfahrensvertrags Vorteile gegenüber dem regulären Änderungsverfahren sowie gegenüber einem Änderungsprotokoll. Anders als beim regulären Änderungsverfahren, das es den Vertragsstaaten überlässt, die zur Schaffung eines einheitlichen Überwachungsorgans führende Änderung nur in Bezug auf bestimmte Verträge anzunehmen, in Bezug auf

¹² "(1) Vorbehaltlich des Artikels 103 der Charta der Vereinten Nationen bestimmen sich die Rechte und Pflichten von Staaten, die Vertragsparteien aufeinander folgender Verträge über denselben Gegenstand sind, nach den folgenden Absätzen.

(2) Bestimmt ein Vertrag, dass er einem früher oder später geschlossenen Vertrag untergeordnet ist oder nicht als mit diesem unvereinbar anzusehen ist, so hat der andere Vertrag Vorrang.

(3) Sind alle Vertragsparteien eines früheren Vertrags zugleich Vertragsparteien eines späteren, ohne dass der frühere Vertrag beendet oder nach Artikel 59 suspendiert wird, so findet der frühere Vertrag nur insoweit Anwendung, als er mit dem späteren Vertrag vereinbar ist.

(4) Gehören nicht alle Vertragsparteien des früheren Vertrags zu den Vertragsparteien des späteren,

a) so findet zwischen Staaten, die Vertragsparteien beider Verträge sind, Absatz 3 Anwendung;

b) so regelt zwischen einem Staat, der Vertragspartei beider Verträge ist, und einem Staat, der Vertragspartei nur eines der beiden Verträge ist, der Vertrag, dem beide Staaten als Vertragsparteien angehören, ihre gegenseitigen Rechte und Pflichten.

(5) Absatz 4 gilt unbeschadet des Artikels 41 sowie unbeschadet aller Fragen der Beendigung oder der Suspendierung eines Vertrags nach Artikel 60 und aller Fragen der Verantwortlichkeit, die sich für einen Staat aus Abschluss oder Anwendung eines Vertrags ergeben können, dessen Bestimmungen mit seinen Pflichten gegenüber einem anderen Staat auf Grund eines anderen Vertrags unvereinbar sind."

andere jedoch nicht, würde ein neuer Verfahrensvertrag sicherstellen, dass die ratifizierenden Staaten im Hinblick auf alle Menschenrechtsverträge, für die der Verfahrensvertrag gilt, an das neue Überwachungsregime gebunden sind. Ein neuer Verfahrensvertrag würde daher der Möglichkeit mehrschichtiger paralleler Überwachungsregime vorbeugen. Entsprechend gilt, dass ein neuer Verfahrensvertrag Situationen vermeiden würde, in denen Staaten, die Vertragspartei bestimmter Menschenrechtsverträge sind, eine Übereinkunft ratifizieren würden, die auch Verträge modifiziert, denen sie nicht als Vertragspartei angehören, was bei einem Änderungsprotokoll der Fall wäre. Der neue Verfahrensvertrag würde die einschlägigen Bestimmungen der Menschenrechtsverträge auf Grund der Lex-posterior-Regel ersetzen, ungeachtet dessen, ob alle seine Vertragsstaaten auch Vertragsparteien aller diese Verträge sind.

III. OPTIONEN ZUR VERMEIDUNG DER GLEICHZEITIGEN ANWENDUNG UNTERSCHIEDLICHER ÜBERWACHUNGSREGIME

1. EINSTIMMIGKEIT

22. Ein Weg, die bestehenden Menschenrechtsverträge so zu ändern, dass die Anwendung paralleler Überwachungsregime vermieden wird, wäre die Änderung der Verträge mit Zustimmung aller Vertragsstaaten. Dies würde bedeuten, dass jede Änderung, jedes Änderungsprotokoll oder jeder neue Verfahrensvertrag, durch die ein neues Überwachungsregime eingeführt wird, erst nach Annahme durch alle Vertragsstaaten der betreffenden Verträge in Kraft treten könnte.

23. Für ein solches Vorgehen entschied sich der Europarat im Fall des Protokolls Nr. 11 zur Europäischen Menschenrechtskonvention, mit dem der neue Europäische Gerichtshof für Menschenrechte anstelle des früheren Gerichtshofs sowie die Europäische Kommission für Menschenrechte geschaffen wurden. Dieser Ansatz wurde gewählt, um zu vermeiden, dass zwei unterschiedliche Kontrollmechanismen nebeneinander bestehen. Dies galt als nicht wünschenswert, weil eine homogene und unzweifelhaft kohärente Entwicklung des Fallrechts als wichtige Grundlage für den Menschenrechtsschutz im Rahmen der Konvention betrachtet wurde. Darüber hinaus wurde befürchtet, dass die Existenz zweier Gruppen von Staaten, die unterschiedlichen Aufsichtsmechanismen unterliegen, erhebliche Komplikationen der Verfahren verursachen würde, unter anderem auch die, dass die Kanzlei und die Richter sowohl für den alten

als auch für den neuen Gerichtshof tätig gewesen wären. Dies hätte den Zielen der Reform entgegengestanden, bei der es darum ging, ein transparenteres System für die einzelnen Beschwerdeführer¹³ und eine höhere Effizienz zu erreichen. Die durch die Europäische Konvention geschützten und der Rechtsprechung des Gerichtshofs unterliegenden materiellen Rechte werden durch das Protokoll Nr. 11 weder ausgeweitet noch in anderer Weise modifiziert.

24. Die Europäische Menschenrechtskonvention enthält keine Änderungsbestimmungen. Jedoch sieht Artikel 4 des Protokolls Nr. 11 vor, dass das Protokoll ein Jahr nach der Ratifikation der Konvention durch alle Mitgliedstaaten des Europarats in Kraft tritt. Die Verabschiedung und Ratifikation des Protokolls durch die damals 40 Vertragsstaaten der Konvention dauerte nur knapp über drei Jahre. Das könnte daran liegen, dass unter den Mitgliedstaaten des Europarats eine gewisse Homogenität besteht und dass eine Umgestaltung des Straßburger Kontrollmechanismus dringend erforderlich war, um den Rückstand bei den Beschwerden aufzuarbeiten.

25. Das Erfordernis der Einstimmigkeit wäre zwar mit der Option der Schaffung eines einheitlichen Vertragsorgans mittels eines einzigen Änderungsprotokolls oder eines neuen Verfahrensvertrags vereinbar, würde aber von den in den Menschenrechtsverträgen festgelegten Änderungsverfahren abweichen, die die Annahme einer Änderung durch zwei Drittel der Vertragsstaaten des jeweiligen Vertrags verlangen. In der Praxis erscheint der Unterschied zwischen den beiden Optionen jedoch gering. Obwohl man argumentieren könnte, dass das Erfordernis der einstimmigen Annahme für das Inkrafttreten der Änderung über die Schaffung eines einheitlichen Vertragsorgans seinerseits eine Änderung der einschlägigen Vertragsbestimmungen erfordern würde, nämlich die Ersetzung der vorgeschriebenen Zweidrittelmehrheit durch Einstimmigkeit, könnte dasselbe Ergebnis erzielt werden, wenn in die Änderung/den Modifizierungsvertrag eine Klausel dahin gehend aufgenommen würde, dass für das Inkrafttreten die Zustimmung aller Vertragsstaaten des ursprünglichen Vertrags erforderlich ist.

26. Die Schaffung eines einheitlichen ständigen Vertragsorgans könnte auf dem folgenden Verfahren basieren: Ein oder mehrere Staaten, die Vertragsparteien aller Men-

¹³ Siehe Europarat, Protokoll Nr. 11 zur Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten über die Umgestaltung des durch die Konvention eingeführten Kontrollmechanismus. *Explanatory Report*, Ziff. 55.

schenrechtsverträge sind, könnten ähnlich formulierte Vorschläge zur Änderung der bestehenden Verträge vorlegen, um die Überwachungsorgane dieser Verträge durch ein einheitliches Vertragsorgan zu ersetzen. Der Generalsekretär würde dann die erforderlichen Schritte unternehmen, um eine Konferenz aller Vertragsstaaten der betreffenden Verträge einzuberufen, die eine gemeinsame Tagung der Konferenzen der Vertragsstaaten aller maßgeblichen Verträge sein könnte. Auf dieser Konferenz würden die Vertragsstaaten über eine Reihe von Änderungen der jeweiligen Verträge abstimmen. Diese Änderungen würden die Mandate und Arbeitsmethoden aller Vertragsorgane in der oben beschriebenen Weise harmonisieren und müssten einstimmig angenommen werden, um in Kraft treten zu können. Nach Annahme der Änderung durch alle Vertragsstaaten eines Vertrags würden die Aufgaben seines derzeitigen Überwachungsorgans an ein neues einheitliches Vertragsorgan übertragen. Das Ergebnis eines solchen Vorgehens wäre die schrittweise Ersetzung der bestehenden Vertragsorgane durch das neue einheitliche Überwachungsorgan.

27. Entsprechend könnte ein neuer Verfahrensvertrag vorschreiben, dass er durch alle Vertragsstaaten der Menschenrechtsverträge ratifiziert werden muss, um in Kraft zu treten. Dies hätte zur Folge, dass die Überwachungsmechanismen dieser Verträge auf einen Schlag vereinheitlicht und harmonisiert würden, sobald der neue Verfahrensvertrag in Kraft getreten ist.

28. Der größte Nachteil des Erfordernisses der Zustimmung aller Vertragsstaaten eines Vertrags besteht darin, dass dieses das rasche Inkrafttreten der Änderung/der neuen Übereinkunft behindern könnte. Allerdings würde die Tatsache, dass die Einstimmigkeit die gleichzeitige Anwendung unterschiedlicher Überwachungsregime verhindern würde, diesen Nachteil aufwiegen.

2. VORLÄUFIGE ANWENDUNG

29. Eine weitere Möglichkeit, die gleichzeitige Anwendung unterschiedlicher Überwachungsregime zu vermeiden, bestünde darin, die Änderung zur Schaffung eines einheitlichen Vertragsorgans bis zu ihrem Inkrafttreten vorläufig anzuwenden. Die vorläufige Anwendung eines Vertrags oder eines Teiles eines Vertrags ist im Völkerrecht

nichts Neues; sie ist in Artikel 25 der WVRK vorgesehen¹⁴ und wurde schon für eine Reihe internationaler Verträge herangezogen, so etwa für das Übereinkommen zur Durchführung des Teiles XI des Seerechtsübereinkommens der Vereinten Nationen (1994)¹⁵, das Protokoll von 1991 zur Änderung der Europäischen Sozialcharta¹⁶, das Übereinkommen der Vereinten Nationen über das Verbot von Antipersonenminen (1997)¹⁷, den Vertrag über konventionelle Streitkräfte in Europa (1992)¹⁸, das Protokoll über die vorläufige Anwendung einiger Bestimmungen des Vertrags über konventionel-

¹⁴ Artikel 25 der WVRK lautet: "(1) Ein Vertrag oder ein Teil eines Vertrags wird bis zu seinem Inkrafttreten vorläufig angewendet, a) wenn der Vertrag dies vorsieht oder b) wenn die Verhandlungsstaaten dies auf andere Weise vereinbart haben.

(2) Sofern der Vertrag nichts anderes vorsieht oder die Verhandlungsstaaten nichts anderes vereinbart haben, endet die vorläufige Anwendung eines Vertrags oder eines Teiles eines Vertrags hinsichtlich eines Staates, wenn dieser den anderen Staaten, zwischen denen der Vertrag vorläufig angewendet wird, seine Absicht notifiziert, nicht Vertragspartei zu werden."

¹⁵ Artikel 7: "(1) Ist dieses Übereinkommen am 16. November 1994 nicht in Kraft getreten, so wird es bis zu seinem Inkrafttreten vorläufig angewendet

a) von den Staaten, die in der Generalversammlung der Vereinten Nationen seiner Annahme zugestimmt haben; davon ausgenommen ist jeder Staat, der vor dem 16. November 1994 dem Verwahrer schriftlich notifiziert, dass er dieses Übereinkommen nicht vorläufig anwenden wird oder dass er einer solchen Anwendung nur nach einer späteren Unterzeichnung oder schriftlichen Notifikation zustimmen wird;

b) von den Staaten und Rechtsträgern, die das Übereinkommen unterzeichnen; davon ausgenommen ist jeder Staat, der dem Verwahrer bei der Unterzeichnung schriftlich notifiziert, dass er das Übereinkommen nicht vorläufig anwenden wird;

c) von den Staaten und Rechtsträgern, die der vorläufigen Anwendung dieses Übereinkommens durch schriftliche Notifikation an den Verwahrer zustimmen;

d) von den Staaten, die diesem Übereinkommen beitreten.

(2) Alle diese Staaten und Rechtsträger wenden dieses Übereinkommen in Übereinstimmung mit ihren innerstaatlichen oder internen Gesetzen und sonstigen Vorschriften mit Wirkung vom 16. November 1994 oder vom Tag der Unterzeichnung, der Notifikation, der Zustimmung oder des Beitritts vorläufig an, falls diese später erfolgen.

(3) Die vorläufige Anwendung endet mit dem Inkrafttreten dieses Übereinkommens. In jedem Fall endet sie am 16. November 1998, sofern bis zu diesem Zeitpunkt das Erfordernis in Artikel 6 Absatz 1 nicht erfüllt ist, dass mindestens sieben der unter Nummer 1 Buchstabe a der Resolution II genannten Staaten (von denen mindestens fünf entwickelte Staaten sein müssen) ihre Zustimmung bekundet haben, durch das Übereinkommen gebunden zu sein."

¹⁶ Siehe Abschließende Entschließung der Ministerkonferenz des Europarats über die Europäische Sozialcharta, Turin, 22. Oktober 1991: "...ersuchte die Vertragsstaaten der Charta und die Aufsichtsorgane, die Anwendung bestimmter in dem Protokoll vorgesehener Maßnahmen vor seinem Inkrafttreten in Betracht zu ziehen, soweit der Wortlaut der Charta dies zulässt." Obwohl das Änderungsprotokoll von 1991 noch immer nicht von allen Mitgliedstaaten der Europäischen Sozialcharta ratifiziert worden ist, werden seine wichtigsten Bestimmungen, die das Berichtssystem nach der Charta ändern, in der Praxis bereits angewendet. Siehe Harris, David/Darcy, John, *The European Social Charter*, 2nd ed., Ardsley (NY) 2001, S. 14-15.

¹⁷ Artikel 18: "Jeder Vertragsstaat kann bei seiner Ratifikation, Annahme, Genehmigung oder bei seinem Beitritt erklären, dass er Artikel 1 Absatz 1 dieses Übereinkommens bis zu dessen Inkrafttreten vorläufig anwenden wird."

¹⁸ Absatz 1 des Dokuments "Vorläufige Anwendung des Vertrags vom 19. November 1990 über konventionelle Streitkräfte in Europa": "1. Unbeschadet der Bestimmungen des Artikels XXII des Vertrags und ungeachtet des Protokolls über die vorläufige Anwendung des Vertrags wenden die Vertragsstaaten alle Bestimmungen des Vertrags ab dem 17. Juli 1992 auf der Grundlage der Übereinkunft zwischen allen Vertragsstaaten, welche hiermit bekundet wird, vorläufig an. Die Vertragsstaaten sind der Auffassung, dass diese vorläufige Anwendung eine Verbesserung des Vertrags darstellt."

le Streitkräfte in Europa (1990)¹⁹ und das Abkommen für Europäische Wirtschaftliche Zusammenarbeit (Marshall-Plan) von 1948²⁰.

30. Wenn mit der vorläufigen Anwendung das Ziel verfolgt wird, die gleichzeitige Anwendung unterschiedlicher Überwachungsregime zu vermeiden, müssten alle Vertragsstaaten der jeweiligen Verträge die die Schaffung eines einheitlichen Vertragsorgans vorsehende Änderung bis zu ihrem Inkrafttreten vorläufig anwenden. Diese vorläufige Anwendung sollte mit der einstimmigen Annahme des neuen (vorläufigen) Überwachungsregimes einhergehen. Falls einer oder mehrere Vertragsstaaten Einwände gegen die vorläufige Anwendung des neuen Überwachungsregimes hätten, würde für diese Vertragsstaaten und für jeden Vertragsstaat, der an einem Beschwerdeverfahren gegenüber diesen Vertragsstaaten beteiligt ist, das alte System weiter gelten.

31. Falls jedoch nur eine begrenzte Anzahl von Vertragsstaaten Einwände gegen die vorläufige Anwendung der Änderung(en) betreffend die Schaffung eines einheitlichen Vertragsorgans hätte, wäre das Problem paralleler Überwachungssysteme zwar nicht ganz zu vermeiden, aber doch zu bewältigen, vor allem dann, wenn davon auszugehen ist, dass sich die Haltung der Staaten, die Einwände erheben, innerhalb eines zumutbaren Zeitraums ändern wird. In diesem Fall wären Übergangsregelungen für die gleichzeitige Anwendung des alten und des neuen Systems notwendig, wie etwa Regelungen, die eine Überschneidung der Mitgliedschaft in den alten Vertragsorganen und dem neuen einheitlichen Vertragsorgan sicherstellen, sodass das letztere tagungsgebunden als eines oder mehrere der alten Vertragsorgane tätig sein kann.

32. Das Verfahren für die vorläufige Anwendung der Änderung(en)/des Änderungsprotokolls über die Schaffung eines einheitlichen Vertragsorgans könnte nach dem Vorbild von Artikel 7 des Übereinkommens zur Durchführung des Teiles XI des Seerechts-

¹⁹ Präambel: "Zur Förderung der Durchführung des Vertrags vom 19. November 1990 über konventionelle Streitkräfte in Europa, im Folgenden als Vertrag bezeichnet, vereinbaren die Vertragsstaaten hiermit die vorläufige Anwendung einiger Bestimmungen des Vertrags. 1. Unbeschadet des Artikels XXII des Vertrags wenden die Vertragsstaaten folgende Bestimmungen des Vertrags vorläufig an: [...]".

²⁰ Artikel 24: "a) Das vorliegende Abkommen ist zu ratifizieren. Die Ratifikationsurkunden sind bei der Regierung der Französischen Republik zu hinterlegen. Das Abkommen tritt in Kraft, sobald mindestens sechs Signatarstaaten die Ratifikationsurkunden hinterlegt haben. Für jeden Signatarstaat, der später ratifiziert, tritt das Abkommen mit der Hinterlegung seiner Ratifikationsurkunde in Kraft.

b) Um jedoch bei der Durchführung des Abkommens bis zu seinem Inkrafttreten auf Grund der Bestimmungen des vorhergehenden Absatzes keine Verzögerung eintreten zu lassen, kommen die vertragschließenden Parteien überein, es unter Bedachtnahme auf ihre verschiedenen verfassungsrechtlichen Erfordernisse sogleich mit der Unterzeichnung provisorisch zur Anwendung zu bringen."

übereinkommens der Vereinten Nationen gestaltet werden, der vorsieht, dass Staaten, die der Annahme des Durchführungsübereinkommens in der Generalversammlung zugestimmt haben oder es unterzeichnet haben, es ab einem bestimmten Zeitpunkt vorläufig anwenden, es sei denn, sie notifizieren dem Verwahrer vor diesem Zeitpunkt schriftlich, dass sie es nicht vorläufig anwenden werden. Die Zustimmung zur Annahme²¹ des Durchführungsübereinkommens in der Generalversammlung oder seine Unterzeichnung zu einem späteren Zeitpunkt hat daher für die Staaten die rechtsverbindliche Wirkung, dass sie das Übereinkommen vorläufig anzuwenden haben.

33. Um zu vermeiden, dass neue Vertragsstaaten eines der Menschenrechtsverträge durch das bestehende Überwachungsregime gebunden sind, sollte in die Änderung(en)/das Änderungsprotokoll eine Klausel dahin gehend aufgenommen werden, dass Staaten, die dem betreffenden Vertrag nach dem Inkrafttreten der Änderung(en)/des Änderungsprotokolls beitreten, als Vertragsparteien des geänderten Vertrags gelten, sofern diese Staaten nicht eine abweichende Absicht äußern (Artikel 40 (5) a) der WVRK). Dies würde auch für Staaten, die Vertragspartei einiger, aber nicht aller Menschenrechtsverträge sind und die die Änderung(en) angenommen haben, in Bezug auf jeden Vertrag gelten, der nach dem Inkrafttreten der Änderung(en) ratifiziert wird. Jedoch würden die Vertragsstaaten des geänderten Vertrags als Vertragsparteien des nicht geänderten Vertrags im Verhältnis zu jedem Vertragsstaat des Vertrags gelten, der durch die Änderung nicht gebunden ist (Artikel 40 (5) b der WVRK)²².

3. VEREINFACHTES ÄNDERUNGSVERFAHREN

34. Eine weitere Option wäre die Verkürzung des Zeitraums, in dem die alten und neuen Überwachungsregime gleichzeitig angewandt werden (d.h. bis alle Vertragsstaaten das neue Überwachungssystem angenommen oder auf andere Weise ihre Zustimmung erklärt haben, dadurch gebunden zu sein), und/oder des Zeitraums bis zum Inkrafttreten des einheitlichen Überwachungsregimes (d.h. bis zwei Drittel der Vertrags-

²¹ Siehe WVRK, Artikel 24 (4): "Vertragsbestimmungen über die Festlegung des authentischen Textes, die Zustimmung von Staaten, durch den Vertrag gebunden zu sein, die Art und den Zeitpunkt seines Inkrafttretens sowie über Vorbehalte, die Aufgaben des Verwahrers und sonstige sich notwendigerweise vor dem Inkrafttreten des Vertrags ergebende Fragen gelten von dem Zeitpunkt an, zu dem sein Text angenommen wird."

²² Auf Grund der integralen Struktur der Menschenrechtsverträge, die in erster Linie den Schutz des Individuums und weniger die Schaffung von Rechten und Pflichten zwischen den Vertragsstaaten anstreben, ist dieser Aspekt nur im Zusammenhang mit Staatenbeschwerden von Bedeutung.

staaten des jeweiligen Vertrags die ein einheitliches Vertragsorgan betreffende Änderung nach Maßgabe der in ihrer Verfassung vorgesehenen Verfahren angenommen haben).

35. Auch hier kann das Übereinkommen zur Durchführung des Teiles XI des Seerechtsübereinkommens der Vereinten Nationen, das das in Artikel 314 des Seerechtsübereinkommens festgelegte Änderungsverfahren durch die Einführung eines vereinfachten Verfahrens umging, das die stillschweigende Annahme des Durchführungsübereinkommens vorsieht²³, als Beispiel dafür dienen, wie ein langwieriger Änderungsprozess vermieden werden kann. Die Artikel 3 bis 7 sehen verschiedene Möglichkeiten vor, wie Staaten durch das Durchführungsübereinkommen gebunden werden können; sie unterscheiden zwischen Staaten, die das Seerechtsübereinkommen vor der Annahme des Durchführungsübereinkommens ratifiziert haben, und Staaten, die es nach diesem Zeitpunkt ratifiziert haben. Das in Artikel 5²⁴ des Durchführungsübereinkommens beschriebene vereinfachte Verfahren sieht Folgendes vor: Hat ein Staat das Seerechtsübereinkommen vor der Annahme des Durchführungsübereinkommens ratifiziert und das Durchführungsübereinkommen nach dem Verfahren in Artikel 5 unterzeichnet, "so gilt seine Zustimmung, durch das Übereinkommen gebunden zu sein, 12 Monate nach Annahme des Übereinkommens als bekundet", sofern dieser Staat dem Verwahrer nicht vor diesem Zeitpunkt schriftlich notifiziert, dass er von dem in Artikel 5 vorgesehenen vereinfachten Verfahren keinen Gebrauch macht. Somit bleibt den Staaten die Möglichkeit erhalten, zu dem formellen Ratifikationsverfahren zurückzukehren.

²³ Siehe Jaenicke, Günther: "The United Nations Convention on the Law of the Sea and the Agreement Relating to the Implementation of Part XI of the Convention: Treaty Law Problems in the Process of Revising the Deep Seabed Mining Regime of the Convention", in: Beyerlin, Ulrich/Bothe, Michael/Hofmann, Rainer/Petersmann, Ernst-Ulrich (Hrsg.), *Recht zwischen Umbruch und Bewahrung: Festschrift für Rudolf Bernhardt*, Berlin/Heidelberg/New York etc. 1995, S. 121-134.

²⁴ Artikel 5 (1) des Durchführungsübereinkommens lautet: "Hat ein Staat oder Rechtsträger vor dem Zeitpunkt der Annahme dieses Übereinkommens eine Ratifikationsurkunde, eine Urkunde der förmlichen Bestätigung oder eine Beitrittsurkunde zu dem Seerechtsübereinkommen hinterlegt und das vorliegende Übereinkommen nach Artikel 4 Absatz 3 Buchstabe c unterzeichnet, so gilt seine Zustimmung, durch das Übereinkommen gebunden zu sein, 12 Monate nach Annahme des Übereinkommens als bekundet, sofern dieser Staat oder Rechtsträger dem Verwahrer nicht vor diesem Zeitpunkt schriftlich notifiziert, dass er von dem in diesem Artikel vorgesehenen vereinfachten Verfahren keinen Gebrauch macht." Siehe auch Artikel 2 des *Übereinkommens über die Annahme einheitlicher technischer Vorschriften für Radfahrzeuge, Ausrüstungsgegenstände und Teile, die in Radfahrzeuge(n) eingebaut und/oder verwendet werden können, und die Bedingungen für die gegenseitige Anerkennung von Genehmigungen, die nach diesen Vorschriften erteilt wurden* (1958), das vorsieht, dass eine dem Übereinkommen als Anlage beigelegte neue Regelung als angenommen gilt, sofern nicht innerhalb eines bestimmten Zeitraums eine bestimmte Anzahl von Vertragsparteien dem Generalsekretär der Vereinten Nationen mitgeteilt haben, dass sie der Regelung nicht zustimmen.

36. Dieses Modell könnte den Prozess der Schaffung eines einheitlichen Vertragsorgans beschleunigen. So könnten sich die Vertragsstaaten anstelle der förmlichen Annahme der Änderung des betreffenden Menschenrechtsvertrags im Einklang mit ihren jeweiligen verfassungsmäßigen Verfahren eines (in der Änderung selbst festzulegenden) vereinfachten Verfahrens in Anlehnung an Artikel 5 des Durchführungsübereinkommens bedienen, um ihre Zustimmung zu bekunden, durch die Änderung nach ihrer Annahme durch eine Mehrheit der auf der Konferenz der Vertragsstaaten anwesenden und abstimmenden Vertragsstaaten und, falls erforderlich, nach ihrer Billigung durch die Generalversammlung gebunden zu sein. Bis zum Inkrafttreten der Änderung oder eines Änderungsprotokolls könnte das neue Überwachungsregime vorläufig angewendet werden, sodass eine Kombination eines vereinfachten Änderungsverfahrens und der vorläufigen Anwendung zum Tragen käme²⁵.

37. Entsprechend könnten die Vertragsstaaten im Fall eines neuen Verfahrensvertrags eine vereinfachte Methode für das Inkrafttreten unter der Voraussetzung, dass bis zu einem bestimmten Zeitpunkt kein Vertragsstaat Einwände erhebt, vereinbaren. Erhebt eine Vertragspartei innerhalb des festgelegten Zeitraums Einwände, tritt der neue Vertrag nicht in Kraft, solange die betreffende Partei ihren Einwand nicht zurückzieht. Nachdrücklicher politischer Wille zur Herbeiführung eines Konsenses wäre erforderlich, um eine derartige Situation zu vermeiden.

C. SCHAFFUNG DURCH ANDERE ALS VERTRAGSRECHTLICHE MITTEL

I. ÜBERSCHNEIDUNG DER MITGLIEDSCHAFT UND DER TAGUNGEN

38. Eine weitere Option ist der Vorschlag²⁶, zunächst sicherzustellen, dass sich die Mitgliedschaft und die Tagungen des Menschenrechtsausschusses mit denjenigen anderer Vertragsorgane und mit dem Ausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte überschneiden. Die Gelegenheit der Annahme eines Fakultativprotokolls zum Internationalen Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (Sozialpakt) könnte genutzt werden, um dem Menschenrechtsausschuss die Befugnis zur Prüfung

²⁵ Dieser kombinierte Ansatz wurde für das Übereinkommen zur Durchführung des Teiles XI des Seerechtsübereinkommens der Vereinten Nationen gewählt (siehe die Artikel 5 and 7).

²⁶ Vorgeschlagen von Martin Scheinin auf einer Konferenz über die Justiziabilität wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Rechte im September 2005.

von Individualbeschwerden im Rahmen dieses Fakultativprotokolls zu übertragen. Eine Resolution des Wirtschafts- und Sozialrats könnte später den Ausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte offiziell abschaffen²⁷ und seine Überwachungsaufgaben an den Menschenrechtsausschuss übertragen²⁸. Die Zusammensetzung des neuen Menschenrechtsausschusses würde geändert, um eine breitere Sachkenntnis auf dem Gebiet der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte zu gewährleisten. Außerdem würden Mitglieder, die keine Staatsangehörigen der Vertragsstaaten des Sozialpakts sind, in allen mit dem Sozialpakt zusammenhängenden Angelegenheiten durch (von den Vertragsstaaten des Sozialpakts gewählte) Ad-hoc-Mitglieder ersetzt. In einem späteren Stadium könnte die Zusammensetzung des Menschenrechtsausschusses und der anderen Vertragsorgane weiter konsolidiert werden. Die anderen Vertragsorgane könnten unmittelbar vor oder nach den Tagungen des Menschenrechtsausschusses zusammentreten, um denjenigen seiner Mitglieder entgegenzukommen, die gleichzeitig Mitglieder anderer Vertragsorgane sind. Die Tagungen dieses konsolidierten Systems von Vertragsorganen würden mindestens sechs Wochen dauern, die zum Beispiel so aufgeteilt werden könnten: eine erste Woche mit parallelen Sitzungen dreier der spezialisierten Vertragsorgane (z.B. Ausschuss gegen Folter, Ausschuss für die Rechte des Kindes und Ausschuss für Wanderarbeitnehmer), vier Wochen, in denen der Menschenrechtsausschuss teilweise in parallelen Kammern tätig ist, um konsolidierte Staatenberichte und Individualbeschwerden im Rahmen beider Pakte zu behandeln, und eine sechste Woche für parallele Tagungen der anderen spezialisierten Vertragsorgane (etwa Ausschuss für die Beseitigung der Rassendiskriminierung, Ausschuss für die Beseitigung der Diskriminierung der Frau). Dies würde die gegenwärtige Tagungsdauer von 39 auf 18 Wochen reduzieren und auch die Gesamtzahl der Mitglieder der Vertragsorgane verringern. Die dadurch erzielten Einsparungen könnten für die Wiedereinführung von Bezügen für die Mitglieder als Ausgleich für solche verlängerten Tagungen genutzt werden.

39. Es ist fraglich, ob diese Option die generelle Wirksamkeit des Vertragssystems verbessern würde. Dazu wäre es außerdem erforderlich, dass eine Mehrheit der Ver-

²⁷ Die neue Resolution würde die Resolution 1985/17 ersetzen, mit der der Ausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte ursprünglich eingesetzt wurde.

²⁸ Der Menschenrechtsausschuss könnte konsolidierte Berichte zu beiden Pakten anfordern und so die beiden Überwachungsregime im Einklang mit dem Grundsatz der gegenseitigen Abhängigkeit und Unteilbarkeit aller Menschenrechte vereinheitlichen.

tragsstaaten den Gedanken eines konsolidierten Systems von Vertragsorganen auf Dauer unterstützt und die Mitglieder der verschiedenen Vertragsorgane so wählt, dass die angestrebte Überschneidung gewährleistet ist.

II. RESOLUTION DER GENERALVERSAMMLUNG

40. Eine weitere Option für die Schaffung eines einheitlichen ständigen Vertragsorgans, die nicht auf einer Vertragsänderung/-modifikation beruht, wäre die vorübergehende Suspendierung der Aufgaben aller bestehenden Vertragsorgane und ihre Übertragung an ein neues einheitliches Organ auf der Grundlage einer Resolution der Generalversammlung. Die Generalversammlung wäre das am besten für eine solche Maßnahme geeignete Organ, nicht nur weil sie alle sieben Menschenrechtsverträge förmlich angenommen hat, sondern weil sie das einzige Organ ist, in dem alle Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen vertreten sind. Dies wäre zwar keine Option für eine dauerhafte Reform, würde aber immerhin eine vorübergehende Lösung bieten, die bis zur Schaffung eines einheitlichen Vertragsorgans im Wege von Vertragsänderungen durch weitere Resolutionen verlängert werden könnte. Diese Option würde den Inhalt der Verträge selbst nicht ändern und ließe sich durch den Verweis auf Artikel 58 der WVRK rechtfertigen, der die Suspendierung von Vertragsbestimmungen auf Grund einer Übereinkunft zwischen den Vertragsparteien vorsieht²⁹. Präzedenzfälle für ähnliche Resolutionen wären beispielsweise die Suspendierung der "Gruppe der Drei", des Überwachungsmechanismus der Internationalen Konvention über die Bekämpfung und Bestrafung des Verbrechens der Apartheid, durch die Resolution 1995/10 der Menschenrechtskommission³⁰ sowie Fälle, in denen die Aufgabenwahrnehmung oder die Arbeitsmethoden von

²⁹ Artikel 58 (1) des Wiener Übereinkommens lautet: "Zwei oder mehr Vertragsparteien eines mehrseitigen Vertrags können eine Übereinkunft zur zeitweiligen, nur zwischen ihnen wirksamen Suspendierung einzelner Vertragsbestimmungen schließen, a) wenn eine solche Suspendierungsmöglichkeit im Vertrag vorgesehen ist oder b) wenn die Suspendierung durch den Vertrag nicht verboten ist, vorausgesetzt, i) dass sie die anderen Vertragsparteien im Genuss ihrer Rechte auf Grund des Vertrags oder in der Erfüllung ihrer Pflichten nicht beeinträchtigt und ii) dass sie mit Ziel und Zweck des Vertrags nicht unvereinbar ist."

³⁰ Eine Gruppe von drei Mitgliedern der Menschenrechtskommission (die auch Vertragsstaaten der Anti-Apartheid-Konvention waren) prüfte periodische Berichte der Vertragsstaaten der Konvention und nahm ähnliche Aufgaben wie die gegenwärtigen Vertragsorgane wahr. Nach dem Ende der Apartheid in Südafrika suspendierte die Kommission mit ihrer Resolution 1995/10 die Tagungen der Gruppe (Ziff. 5) und erklärte, dass andere "potenzielle Fälle von Praktiken der Rassentrennung" durch den Zivilpakt abgedeckt würden (Ziff. 3). Die Konvention ist nach wie vor in Kraft.

Vertragsorganen vorübergehend durch Resolutionen der Generalversammlung modifiziert wurden³¹.

41. Die Verabschiedung einer Resolution der Generalversammlung hätte im Gegensatz zu Vertragsänderungsverfahren, bei denen naturgemäß in jedem Fall Verzögerungen auftreten würden, den Vorteil, dass die Bestimmungen der Resolution unmittelbar wirksam würden. Ein Beispiel hierfür ist die Versammlungsresolution 47/111 aus dem Jahr 1992, die die (noch nicht in Kraft getretenen) Änderungen von Artikel 17 (7) und Artikel 18 (5) der Antifolterkonvention und von Artikel 8 der Rassendiskriminierungskonvention anwendbar machte³².

III. VERABSCHIEDUNG EINER KONSENSRESOLUTION DURCH ALLE VERTRAGSPARTEIEN

42. Eine weitere, nicht auf dem Vertragsrecht strictu sensu beruhende Option wäre die Einberufung einer gemeinsamen Tagung der Konferenzen der Vertragsstaaten der einschlägigen Verträge. Diese Konferenz könnte im Konsens übereinkommen, die Aufgaben der bestehenden Überwachungsorgane zu vereinheitlichen. Eine durch die gemeinsame Tagung der Konferenzen der Vertragsstaaten verabschiedete Resolution, die die Zusammensetzung, das Mandat und die Arbeitsmethoden des neuen einheitlichen Vertragsorgans festlegt, würde die rechtliche Wirksamkeit sicherstellen, während gleichzeitig schwerfällige Änderungs- oder Vertragsschlussverfahren vermieden würden.

D. SCHLUSSFOLGERUNGEN

43. Zusammenfassend lässt sich sagen, dass ein einheitliches ständiges Vertragsorgan durch eine Änderung jedes der betreffenden Verträge im Einklang mit dem jeweiligen Änderungsverfahren geschaffen werden könnte. Es könnte außerdem auch durch

³¹ 2004 autorisierte die Generalversammlung in ihrer Resolution 59/261 den Ausschuss für die Rechte des Kindes, in zwei Kammern tätig zu sein. Eine ähnliche Resolution, die den Ausschuss für die Beseitigung der Diskriminierung der Frau autorisiert, in zwei parallelen Arbeitsgruppen tätig zu sein, wurde auf der sechzigsten Tagung der Generalversammlung vom Dritten Ausschuss verabschiedet.

³² Die Änderungen von Artikel 17 (7) und Artikel 18 (5) der Antifolterkonvention und von Artikel 8 der Rassendiskriminierungskonvention schreiben vor, dass die Mitglieder der Überwachungsausschüsse beider Übereinkommen Bezüge aus Mitteln der Vereinten Nationen erhalten. Die Resolution 47/111 der Generalversammlung sieht eine Finanzierung der beiden Ausschüsse aus dem ordentlichen Haushalt der Vereinten Nationen ab dem Zweijahreszeitraum 1994-1995 vor und stellt sicher, dass beide Ausschüsse bis zum Inkrafttreten der Änderungen auch weiterhin planmäßig tagen.

die Annahme eines einzigen Protokolls zur Änderung aller betreffenden Verträge oder aber durch einen neuen Verfahrensvertrag geschaffen werden.

44. In jedem dieser Fälle könnte ein Nebeneinander verschiedener Überwachungssysteme vermieden werden, wenn alle Vertragsstaaten eines jeden Vertrags die vorgeschlagenen Änderungen annehmen oder das Änderungsprotokoll/den neuen Änderungsvertrag ratifizieren. Auch wenn alle Vertragsstaaten der jeweiligen Verträge schließlich der Schaffung eines einheitlichen Vertragsorgans zustimmen, würden jedenfalls in der Zeit zwischen dem Inkrafttreten der Änderungen, des Änderungsprotokolls oder des neuen Verfahrensvertrags und der Ratifikation durch alle Vertragsstaaten der jeweiligen Verträge das alte und das neue Überwachungsregime gleichzeitig angewendet.

45. Ein Ansatz, der den Übergang von dem alten zum neuen Überwachungsregime erleichtern würde, wäre die vorläufige Anwendung des neuen Regimes ab einem bestimmten Zeitpunkt nach der Annahme und/oder Unterzeichnung der Änderungen/des Änderungsprotokolls durch einen Vertragsstaat, es sei denn, der Vertragsstaat notifiziert dem Verwahrer vor dem betreffenden Zeitpunkt, dass er die Änderungen/das Änderungsprotokoll nicht vorläufig anwenden wird.

46. Das Inkrafttreten eines neuen Verfahrensvertrags könnte durch ein vereinfachtes Verfahren erleichtert werden, wonach der Vertrag in Kraft tritt, wenn bis zu einem bestimmten Zeitpunkt kein Vertragsstaat Einwände erhebt. Ohne die Notwendigkeit künftiger langfristiger Reformen aus dem Auge zu verlieren, könnte in den neuen Verfahrensvertrag ein klares und einfaches Änderungsverfahren aufgenommen werden. Angesichts der Notwendigkeit von Organisationsstrukturen, die auf alle Vertragsstaaten anwendbar sind, könnte das Änderungsverfahren eine für alle Vertragsstaaten bindende Klausel für das Inkrafttreten beinhalten. Dementsprechend wäre eine Änderung, die ohne Einwände oder durch einen bestimmten Prozentsatz der Vertragsstaaten gebilligt wurde, automatisch für alle Vertragsparteien bindend.
