

4 Diskriminierungsschutz auf rechtlicher und politischer Ebene – ausgewählte internationale und nationale Maßnahmen

Hinsichtlich der analysierten Dokumente auf der internationalen (ebenso der regionalen) Ebene handelt es sich um Quellen des Völkerrechts¹. Das Völkerrecht unterscheidet an Rechtsquellen zwischen völkerrechtlichen Verträgen als Hauptrechtsquellen und einseitigen Rechtsakten durch Staaten oder internationalen Organisationen als weiteren Quellen.² Die Unterscheidung ist für den Diskriminierungsschutz durch menschenrechtliche Dokumente insoweit von Bedeutung, als es auf die rechtliche Bindungswirkung ankommt, wenn wirksamer Rechtsschutz erlangt werden soll.

4.1 Völkerrechtliche Verträge

Ein völkerrechtlicher Vertrag kann als »jede zwischen zwei oder mehreren Staaten bzw. anderen vertragsfähigen Völkerrechtssubjekten getroffene Vereinbarung, die dem Völkerrecht unterliegt« zustandekommen.³ Nur Völkerrechtssubjekte, wie Staaten oder internationale Organisationen, können Vertragspartner/Signatarstaaten⁴, sein, Art. 6

1 Inwieweit politische Handlungsansätze als Quelle des Völkerrechts angesehen werden können, soll im Folgenden miterörtert werden.

2 Ipsen (2004: S. VIII f.).

3 Ipsen (2004: S. 116): Der Vertragsschluss nur zwischen Staaten richtet sich dabei nach dem Wiener Übereinkommen über das Recht der Verträge, WVK, von 1969, wohingegen sich der Abschluss von Verträgen zwischen Staaten und internationalen Organisationen oder zwischen internationalen Organisationen sich nach dem Wiener Übereinkommen über das Recht der Verträge zwischen Staaten und Internationalen Organisationen oder zwischen internationalen Organisationen, WVKIO, von 1986 richtet. Nach Kimminich/Hobe (2000: S. 201) regeln die WVK und die WVKIO nur die Form und Geltung, nicht aber den Inhalt der jeweiligen Verträge.

4 Zur genaueren Unterscheidung: Verhandlungsstaat ist ein Staat, der am Abfassen und Annehmen des Vertragstextes teilgenommen hat, Art. 2 Abs. 1 lit. e) WVK/WVKIO; Vertragsstaat ist ein Staat, der zugestimmt hat, durch den Vertrag gebunden zu sein, gleichviel ob der Vertrag in Kraft getreten ist oder nicht, Art. 1 Abs. 1 lit. f) WVK/WVKIO; Vertragspartei ist ein Staat, der zugestimmt

WVK bzw. Art. 6 WVKIO. Die im Vertrag getroffene Regelung muss dabei »auf dem Gebiet des Völkerrechts« erfolgen, darf also nicht einer nationalen Rechtsordnung unterliegen.⁵ Der geschlossene Vertrag muss nicht notwendigerweise als solcher bezeichnet werden; es finden sich daneben Termini wie Abkommen, Deklaration, Konvention, Protokoll, Pakt, Übereinkommen oder Vereinbarung.⁶ In Kraft tritt ein völkerrechtlicher Vertrag mit der Ratifikation, wenn eine entsprechende Ratifikationsklausel in den Vertrag aufgenommen wurde.⁷ Die Ratifikation ist eine völkerrechtliche Handlung, durch die ein Staat im internationalen Bereich seine Zustimmung bekundet, durch einen Vertrag gebunden zu sein, Art. 2 Abs. 1 lit. b) WVK bzw. Art. 2 Abs. 1 lit. b) WVKIO.⁸ Sie erfolgt durch die Hinterlegung oder den Austausch der Ratifikationsurkunden mit der Benachrichtigung an die Vertragsparteien, dass der »Vertrag innerstaatlich in Kraft gesetzt ist«.⁹

Der völkerrechtliche Vertrag stellt sowohl ein verbindliches Rechtsgeschäft zwischen den Vertragspartnern dar, bei dem subjektive Rechte und Pflichten der Beteiligten begründet werden, als auch eine Rechtsquelle, bei der Recht im objektiven Sinne entsteht.¹⁰ Er stellt die wirksamste Form des Rechtsschutzes dar, da somit bestimmte Rechtsfolgen, beispielsweise ein Tun oder Unterlassen, zu erzielen sind.¹¹

Bei der Inanspruchnahme der Verträge, um Rechtsschutz vor Diskriminierung zu erlangen, kommt es besonders auf die jeweilige Auslegung des Abkommens an. Hier wird unterschieden zwischen der individuellen/einseitigen Auslegung¹² und der authentischen Auslegung, die »sich in einer gleichartigen nachfolgenden Praxis aller Vertragsparteien oder in einer entsprechenden übereinstimmenden Erklärung widerspiegelt.«¹³ Als Auslegungsansatz wird mit der h.M. ein objektiver Ansatz angenommen, der auf den Vertragstext abstellt, und kein subjektiver Ansatz, dem der Parteiwille zugrunde liegt.¹⁴ Die im Abkommen genannten Begriffe werden anhand ihrer wörtlichen Bedeutung im Zusammenhang mit dem Vertrag sowie dessen Ziel, Sinn und Zweck ausgelegt.¹⁵ Als »im Zusammenhang mit dem Vertrag« werden die Präambel, weitere Vereinbarungen zum Abkommen und Anhänge angesehen.¹⁶ Zusätzlich zum Vertragstext gibt es zu den einzelnen UN-Konventionen die sog. General Comments, die vom jeweiligen Vertragsüberwachungsausschuss herausgegeben werden. Es handelt sich bei

hat, durch den Vertrag gebunden zu sein, und für den der Vertrag in Kraft ist, Art. 2 Abs. 1 lit. g) WVK/WVKIO; Drittstaat ist ein Staat, der nicht Vertragspartei ist, Art. 2 Abs. 1 lit. h) WVK/WVKIO.

5 Ipsen (2004: S. 117f).

6 Ipsen (2004: S. 118f); Paech/Stuby (2013: S. 436).

7 Paech/Stuby (2013: S. 439).

8 Neben der Bezeichnung Ratifikation wird ebenso Annahme, Genehmigung oder Beitritt verwendet, Art. 2 Abs. 1 lit. b) WVK bzw. Art. 2 Abs. 1 lit. b) WVKIO.

9 Hobe (2014: S. 191).

10 Ipsen (2004: S. 113); Kimminich/Hobe (2000: S. 173).

11 Ipsen (2004: S. 113); Kimminich/Hobe (2000: S. 173).

12 Beispiel: nationale Gerichtsentscheidung.

13 Ipsen (2004: S. 138).

14 Ipsen (2004: S. 139).

15 Ipsen (2004: S. 139f); Kimminich/Hobe (2000: S. 206).

16 Kimminich/Hobe (2000: S. 206).

diesen um eine verbindliche Interpretation des Vertragstextes. Mit dieser soll der normative Inhalt einzelner Rechte genauer bestimmt, der Zusammenhang spezifischer Themen mit der Konvention geklärt und den Mitgliedstaaten hinsichtlich der Implementierung von Maßnahmen Hilfestellung gegeben werden.¹⁷

In der vorliegenden Arbeit werden im Folgenden Verträge untersucht, die von internationalen Organisationen verabschiedet wurden. Dabei können diese in zwei oder mehreren Sprachen verfasst sein; es handelt sich damit um mehrsprachige Verträge mit authentischen Texten. Häufig findet sich am Ende des jeweiligen Rechtstextes ein gesonderter Artikel, der darauf verweist, dass beispielsweise der arabische, chinesische, englische, französische, russische und spanische Text gleichermaßen verbindlich ist, vgl. Art. 30 CEDAW oder Art. 54 CRC. Dies bedeutet, dass den im Vertrag verwendeten Begriffen in jedem authentischen Text dieselbe Bedeutung beigemessen wird,¹⁸ »sofern nicht der Vertrag vorsieht oder die Vertragsparteien vereinbaren, dass bei Abweichungen ein bestimmter Text vorgehen soll«, Art. 33 Abs. 1 WVK.¹⁹ Bei Mehrdeutigkeit ist nach Ipsen diejenige Bedeutung verbindlich, »die allen Vertragssprachen gemeinsam ist, was voraussetzt, dass bei der Auslegung von sämtlichen Texten auszugehen ist.«²⁰ Kommt es bei einem Vergleich der authentischen Texte zu einem Bedeutungsunterschied, der durch die Auslegungsregeln nicht behoben werden kann, so wird »diejenige Bedeutung zugrunde gelegt, die unter Berücksichtigung von Ziel und Zweck des Vertrags die Wortlaute am besten miteinander in Einklang bringt«, Art. 33 Abs. 4 WVK.

Die authentischen Vertragstexte dürfen nicht mit den amtlichen Übersetzungen verwechselt werden, die von den Vertragsparteien erstellt werden, aber keine völkerrechtliche Verbindlichkeit besitzen; lediglich anhand der Einbeziehungsfunktion des Zustimmungsgesetzes können die amtlichen Übersetzungen in Deutschland rechtliche Bedeutung erlangen.²¹

Sobald ein völkerrechtlicher Vertrag ratifiziert ist, erlangt er aber nicht automatisch Geltung im jeweiligen Mitgliedstaat. Welche Rechtsstellung ein internationaler Vertrag im nationalen Recht erlangt, hängt vom Verhältnis des internationalen Rechts zum nationalen Recht ab.²²

Hier wird zwischen der monistischen und der dualistischen Lehre unterschieden.²³ Nach der monistischen Lehre bilden das internationale und das nationale Recht eine einheitliche Rechtsordnung, in der das internationale Recht ohne zusätzliche Implementierung automatisch Geltung erlangt.²⁴ Nach der dualistischen Lehre stellen das internationale und das nationale Recht zwei voneinander unabhängige Rechtsordnungen

17 http://europa.eu/epic/news/2013/20130416-right-health-crc-publishes-general-comment_en.htm (Stand: 19.06.2014).

18 Ipsen (2004: S. 147).

19 Als Beispiel ist zu nennen, dass ein englischer Text Vorrang vor dem Spanischen haben könnte.

20 Ipsen (2004: S. 147).

21 Ipsen (2004: S. 147).

22 Byrnes/Renshaw (2014: S. 458).

23 Byrnes/Renshaw (2014: S. 460); Creifelds (2014: S. 990); Hobe (2014: S. 239).

24 Byrnes/Renshaw (2014: S. 460); Creifelds (2014: S. 990); Hobe (2014: S. 239).

gen dar, wobei die Geltung internationalen Rechts von der Implementierung in das innerstaatliche Recht abhängt.²⁵

Die monistische Lehre kann weiter nach dem »Primat des innerstaatlichen Rechts« und dem »Primat des Völkerrechts« unterteilt werden.²⁶ Nach dem »Primat des innerstaatlichen Rechts« hat bei Kollision zwischen internationalem und nationalem Recht stets das innerstaatliche Recht Vorrang, da das Völkerrecht hier als eine vom innerstaatlichen Recht »abgeleitete Rechtsordnung« verstanden wird.²⁷ Nach dem »Primat des Völkerrechts« ist dagegen dieses die vorrangige Rechtsordnung, von der das innerstaatliche Recht abgeleitet wurde, und damit genießt sie im Kollisionsfalle Priorität.²⁸

Nach der dualistischen Lehre ist die Geltung internationaler Verträge davon abhängig, wie diese in nationales Recht implementiert werden. Dies kann nach der sogenannten Adoptionslehre, der Transformationslehre oder der Vollzugslehre erfolgen.²⁹

Nach der Adoptionslehre (oder Inkorporationstheorie) wird internationales Recht automatisch in nationales Recht inkorporiert und damit Teil des nationalen Rechts.³⁰

Nach der Transformationslehre erlangt ein völkerrechtlicher Vertrag dann innerstaatliche Geltung, wenn dieser erst noch durch einen staatlichen Akt in nationales Recht umgesetzt wird. Hierdurch »verwandelt«, bzw. »transformiert« sich das internationale in nationales Recht und wird nicht lediglich vom internationalen in den nationalen Geltungsbereich »verschoben«.³¹

Nach der Vollzugslehre wird internationales Recht »für innerstaatlich vollziehbar erklärt«, ohne, dass es hierfür eines weiteren Umsetzungsaktes bedarf.³²

In den jeweiligen Landesverfassungen finden sich Vorschriften, wie internationales Recht im nationalen Recht anzuwenden ist und wie das Verhältnis zwischen beiden ausgestaltet ist.³³ Aus dem Völkerrecht selbst lässt sich indes nichts in Bezug auf dessen Hierarchie und Umsetzung im nationalen Recht ableiten.³⁴

Aus Art. 27 WVK ergibt sich jedoch, dass sich »eine Vertragspartei nicht auf ihr innerstaatliches Recht berufen kann, um die Nichterfüllung eines Vertrags zu rechtfertigen«. Verpflichtet sich ein Staat durch die Ratifikation menschenrechtlicher Verträge zu aktivem Handeln oder passivem Unterlassen, muss er diesen Pflichten gegebenenfalls durch neue Gesetze oder Gesetzesänderungen nachkommen.³⁵ Er kann sich seiner Pflichterfüllung nicht dadurch entziehen, indem er sich darauf beruft, dass diese neuen Gesetze oder deren Änderung der Landesverfassung entgegenstünden oder hierfür eine parlamentarische Mehrheit fehle.³⁶

25 Beaulac (2018: S. 2); Byrnes/Renshaw (2014: S. 460); Creifelds (2014: S. 990); Hobe (2014: S. 239).

26 Creifelds (2014: S. 990); Hobe (2014: S. 240); Paech/Stuby (2013: S. 506).

27 Hobe (2014: S. 240).

28 Hobe (2014: S. 240).

29 Byrnes/Renshaw (2014: S. 460); Creifelds (2014: S. 990); Hobe (2014: S. 240).

30 Hobe (2014: S. 241).

31 Creifelds (2014: S. 990); Hobe (2014: S. 241).

32 Hobe (2014: S. 241).

33 Byrnes/Renshaw (2014: S. 462ff).

34 Hobe (2014: S. 242).

35 Hobe (2014: S. 243).

36 Hobe (2014: S. 243).

Eine Weiterführung von Art. 27 WVK stellen die »Bangalore Principles on the Domestic Application of International Human Rights Norms« dar, die 1988 vom Human Rights Unit des Commonwealth Secretariat im Marlborough House in London verabschiedet wurden.³⁷

Hier ergibt sich aus Prinzip 7 der Bangalore Principles:

»It is within the proper nature of the judicial process and well-established judicial functions for national courts to have regard to international obligations which a country undertakes – whether or not they have been incorporated into domestic law – for the purpose of removing ambiguity or uncertainty from national constitutions, legislations or common law.«

Also unabhängig davon, ob ein völkerrechtlicher Vertrag in innerstaatliches Recht inkorporiert wurde, soll demzufolge die Rechtsprechung die internationalen Verpflichtungen, die mit der Signatur eines solchen Vertrages einhergehen, respektieren und auch anwenden. Demzufolge ergibt sich aus den Bangalore Principles eine völkerrechtskonforme Auslegung nationaler Rechtsvorschriften.

4.2 Einseitige Rechtsakte

Von den völkerrechtlichen Verträgen sind einseitige Rechtsakte zu unterscheiden. So können beispielsweise die völkerrechtliche Ratifikation, die Anfechtung oder die Erklärung eines Vorbehalts Verpflichtungen innerhalb eines bestehenden vertraglichen Gegenseitigkeitsverhältnisses entstehen lassen oder abgeändert werden.³⁸

Auch internationale Organisationen können als Völkerrechtssubjekte solche einseitigen Rechtsakte vornehmen. So sind beispielsweise Entscheidungen der Generalversammlung der Vereinten Nationen zu bestimmten Themen ihrer Rechtsnatur nach lediglich als Empfehlung ohne verbindliche Rechtswirkung anzusehen. Ipsen verweist hier weiter auf die »neue Konsentstheorie«, wonach »eine Resolution, die im Rahmen der UN-Generalversammlung, oder eine Vorschrift, die auf einer internationalen Konferenz universellen Charakters ohne Gegenstimmen angenommen worden ist, Völkerrecht erzeugen. Wesentlich ist das Zustandekommen eines inter omnes rechtsbildenden Konsenses.«³⁹

Einseitige Rechtsakte internationaler Organisationen sind jedoch dann rechtlich verbindlich, wenn dies explizit im Gründungsvertrag festgeschrieben wurde oder wenn die Mitgliedstaaten diese als für sich verbindlich erachten.⁴⁰ Gelegentlich können auch Expertengruppen für internationale Organisationen bestimmte Standards oder Richtlinien erarbeiten, die jedoch rechtlich unverbindlich sind. Aufgrund der in diesen Dokumenten enthaltenen wissenschaftlichen Kenntnisse lässt sich aber das Verhalten der einzelnen Staaten beeinflussen und es kann auf diese Weise neues

37 HRU (1988).

38 Ipsen (2004: S. 147).

39 Ipsen (2004: S. 242).

40 Ipsen (2004: S. 242).