

Internationaler Pakt über bürgerliche und politische Rechte mit Fakultativprotokoll

Darstellung der rechtlichen Situation in Österreich

Die Übernahme von Völkerrecht in das österreichische Recht basiert grundsätzlich auf Art. 9 und Art. 50 Bundes-Verfassungsgesetz

Artikel 9. (1) Die allgemein anerkannten Regeln des Völkerrechtes gelten als Bestandteile des Bundesrechtes.

(2) Durch Gesetz oder durch einen gemäß Art. 50 Abs. 1 zu genehmigenden Staatsvertrag können einzelne Hoheitsrechte des Bundes auf zwischenstaatliche Einrichtungen und ihre Organe übertragen und kann die Tätigkeit von Organen fremder Staaten im Inland sowie die Tätigkeit österreichischer Organe im Ausland im Rahmen des Völkerrechtes geregelt werden.

Artikel 50. (1) Politische Staatsverträge, andere nur, sofern sie gesetzändernden oder Gesetzesergänzenden Inhalt haben und nicht unter Art. 16 Abs. 1 fallen, dürfen nur mit Genehmigung des Nationalrates abgeschlossen werden. Soweit solche Staatsverträge Angelegenheiten des selbständigen Wirkungsbereiches der Länder regeln, bedürfen sie überdies der Zustimmung des Bundesrates.

(2) Anlässlich der Genehmigung eines unter Absatz 1 fallenden Staatsvertrages kann der Nationalrat beschließen, daß dieser Staatsvertrag durch Erlassung von Gesetzen zu erfüllen ist.

(3) Auf Beschlüsse des Nationalrates nach Abs. 1 und Abs. 2 sind Art. 42 Abs. 1 bis 4 und, wenn durch den Staatsvertrag Verfassungsrecht geändert oder ergänzt wird, Art. 44 Abs. 1 und 2 sinngemäß anzuwenden; in einem gemäß Abs. 1 gefaßten Genehmigungsbeschuß sind solche Staatsverträge oder solche in Staatsverträgen enthaltene Bestimmungen ausdrücklich als "verfassungsändernd" zu bezeichnen.

Völkerrechtliche Verträge, die so konkret formuliert sind, dass sie „self executing“- Charakter haben, werden nach parlamentarischer Genehmigung im BGBl kundgemacht und erlangen dadurch sowohl innerstaatliche Geltung (Adoption) als auch unmittelbare Anwendbarkeit. Bei „non self executing“-Verträgen sind diese durch Nationalratsbeschluss (Art. 50 B-VG) oder Anordnung des Bundespräsidenten (Art. 65 B-VG) durch das Erlassen von Gesetzen oder Verordnungen zu erfüllen. Nach dieser *Transformation* richtet sich letztendlich auch der Rang der vr. Verträge in der österreichischen Rechtsordnung (Verordnung oder Gesetz).¹

Artikel 65. (1) Der Bundespräsident vertritt die Republik nach außen, empfängt und beglaubigt die Gesandten, genehmigt die Bestellung der fremden Konsuln, bestellt die konsularischen Vertreter der Republik im Ausland und schließt die Staatsverträge ab. Er kann anlässlich des Abschlusses eines nicht unter Artikel 50 fallenden Staatsvertrages oder eines Staatsvertrages gemäß Artikel 16 Abs. 1, der weder gesetzändernd noch Gesetzesergänzend ist, anordnen, daß dieser Staatsvertrag durch Erlassung von Verordnungen zu erfüllen ist.

¹ Lösungshinweis [Schmalenbach] FP aus Völkerrecht und Recht internationaler Verträge

Wiener Übereinkommen über das Recht der Verträge vom 23.05.1969 (Wiener Vertragsrechtskonvention, BGBl. Nr.40 vom 25.01.1980)

Artikel 26 Pacta sunt servanda

Ist ein Vertrag in Kraft, so bindet er die Vertragsparteien und ist von ihnen nach Treu und Glauben zu erfüllen.

Artikel 27 Innerstaatliches Recht und Einhaltung von Verträgen

Eine Vertragspartei kann sich nicht auf ihr innerstaatliches Recht berufen, um die Nichterfüllung eines Vertrags zu rechtfertigen. ...

Schon Artikel 9 Absatz 1 der Österreichischen Bundesfassung enthält die Bestimmung, dass die allgemein anerkannten Regeln des Völkerrechtes Bestandteil des Bundesrechtes sind. Im Wiener Übereinkommen vom 23.05.1969 über das Recht der Verträge wurden die bis dahin allgemein geltenden und anerkannten Regeln des Völkerrechtes in einem Vertragswerk niedergeschrieben. Es darf davon ausgegangen werden, dass sowohl der Internationale Pakt über Bürgerliche und Politische Rechte wie auch das Fakultativprotokoll zum CCPR als Verträge im Sinne der Wiener Vertragsrechtskonvention anzusehen sind, genehmigte doch in beiden Fällen der Nationalrat den Abschluss dieser Staatsverträge. Somit sind beide Verträge für Österreich verbindlich und nach Treu und Glauben zu erfüllen (pacta sunt servanda).

Zuletzt wurde dieser Grundsatz im Jänner 2007 in der Präambel des Regierungsübereinkommens zwischen SPÖ und ÖVP unmissverständlich außer Streit gestellt. Bei der Erfüllung von völkerrechtlichen Verträgen kann sich ein Vertragsstaat auch nicht darauf hinausreden, dass der Vertrag nicht zu erfüllen sei / erfüllt werden könne, weil es auf innerstaatlicher Ebene kein entsprechendes Gesetz gäbe. Der Grundsatz „pacta sunt servanda“ ist in der Regierungserklärung 2008 nicht mehr enthalten, doch ist damit der Grundsatz von Treu und Glauben nicht außer Kraft gesetzt.

Wie lauten nun die konkreten Beschlüsse des Nationalrates?

- a) Internationaler Pakt über bürgerliche und politische Rechte (BGBl. Nr. 591/1978)

Beschluss Nationalrat:

Der Abschluss des nachstehenden Staatsvertrages samt Vorbehalten wird genehmigt.

Dieser Staatsvertrag ist im Sinne des Art. 50 Abs. 2 Bundes-Verfassungsgesetz durch Erlassung von Gesetzen zu erfüllen.

Artikel 2 Absatz 1

Jeder Vertragsstaat verpflichtet sich, die in diesem Pakt anerkannten Rechte zu achten und sie allen in seinem Gebiet befindlichen und seiner Herrschaftsgewalt unterstehenden Personen ... zu gewährleisten.

Artikel 2 Absatz 3

Jeder Vertragsstaat verpflichtet sich

- a) *dafür Sorge zu tragen, dass jeder, der in seinen in diesem Pakt anerkannten Rechten oder Freiheiten verletzt worden ist, das Recht hat, eine wirksame Beschwerde einzulegen, selbst*

Internationaler Pakt über bürgerliche und politische Rechte mit Fakultativprotokoll

wenn die Verletzung von Personen begangen worden ist, die in amtlicher Eigenschaft gehandelt haben;

- b) dafür Sorge zu tragen, dass jeder, der eine solche Beschwerde erhebt, sein Recht durch das zuständige Gerichts-, Verwaltungs- oder Gesetzgebungsorgan oder durch eine andere, nach den Rechtsvorschriften des Staates zuständige Stelle feststellen kann, und den gerichtlichen Rechtsschutz auszubauen;*
- c) dafür Sorge zu tragen, dass die zuständigen Stellen Beschwerden, denen stattgegeben wurde, Geltung verschaffen.*

- b) Wiener Übereinkommen über das Recht der Verträge samt Anhang (BGBl Nr. 40/1980).

Beschluss Nationalrat:

Der Abschluss des nachstehenden Staatsvertrages samt Anhang wird genehmigt.

- c) Fakultativprotokoll zum Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte samt Vorbehalt (BGBl. 105/1988)

Beschluss Nationalrat:

Der Abschluss des nachstehenden Staatsvertrages samt Vorbehalt wird genehmigt.

Artikel 1

Jeder Vertragsstaat des Paktes, der Vertragspartei dieses Protokolles wird, erkennt die Zuständigkeit des Ausschusses für die Entgegennahme und Prüfung von Mitteilungen seiner Herrschaftsgewalt unterstehenden Einzelpersonen an, die behaupten, Opfer einer Verletzung eines in dem Pakt niedergelegten Rechts durch einen Vertragsstaat zu sein.

Artikel 12

- (1) Jeder Vertragsstaat kann dieses Protokoll jederzeit durch schriftliche Notifikation an den Generalsekretär der Vereinten Nationen kündigen. ...
- (2) Die Kündigung berührt nicht die weitere Anwendung dieses Protokolls auf Mitteilungen nach Artikel 2, die vor dem Wirksamwerden der Kündigung eingegangen sind.

Österreichs Vorbehalt zum Fakultativprotokoll

Die Republik Österreich ratifiziert das Fakultativprotokoll zum Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte mit der Maßgabe, dass – über die Bestimmungen des Artikels 5 Absatz 2 dieses Protokolls hinaus – der mit Artikel 28 des Paktes eingerichtete Ausschuss für Menschenrechte eine Mitteilung einer Person nur dann behandelt, wenn klaggestellt ist, dass dieselbe Angelegenheit nicht bereits von der durch die europäische Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten eingerichteten Europäischen Kommission für Menschenrechte geprüft worden ist.

Gesetzesmaterialien

113 der Beilagen zu den Stenographischen Protokollen des Nationalrats XVII. GP Regierungsvorlage

Zunächst werden die vierzehn Artikel in englischer, französischer und deutscher Sprache abgeführt.

Im Vorblatt zur Regierungsvorlage ist nachzulesen:

Problem:

Das von Österreich unterzeichnete Fakultativprotokoll zum Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte (BgBl. Nr.591/ 1978), das dem Einzelnen erlauben würde, vor dem durch diesen Pakt eingesetzten Ausschuss für Menschenrechte Beschwerde gegen Österreich zu führen, ist bisher nicht ratifiziert worden.

Lösung:

Ratifikation des Fakultativprotokolls zum Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte

Alternative:

Beibehaltung des geltenden Rechtszustands, sodass es weiterhin nicht möglich ist, wegen behaupteter Verletzung von Rechten, die im Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte gewährleistet sind, Beschwerde vor einer internationalen Instanz zu führen.

.....

Es geht also um ein

- Fakultativprotokoll

zum

- Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte (BGBl. Nr.591/ 1978),

Damit ist unzweifelhaft ein Konnex zwischen diesen beiden internationalen Verträgen hergestellt worden.

Diesen Konnex sah aber der OGH in seiner Entscheidung im Fall Dr. Perterer nicht:

» [SFH-0825 / Urteil Oberster Gerichtshof vom 06.05.2008 - VIEWS des MRA sind unverbindlich](#)

Der Revision wird nicht Folge gegeben: Die VIEWS des MRA sind unverbindlich, weil der Pakt selbst mangels Ausführung des Erfüllungsvorbehaltes nach Art 50 Abs 2 B-VG in Österreich nicht unmittelbar anwendbar ist.

Die Kernaussage seines Urteils lautet:

Die VIEWS des MRA sind unverbindlich, weil der Pakt selbst mangels Ausführung des Erfüllungsvorbehaltes nach Art 50 Abs 2 B-VG in Österreich nicht unmittelbar anwendbar ist.

Internationaler Pakt über bürgerliche und politische Rechte mit Fakultativprotokoll

Um Himmels willen: Hat der OGH das gegenständliche Fakultativprotokoll zum Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte (BGBl. Nr.591/ 1978) übersehen und nicht erkannt, dass dieses

- Fakultativprotokoll

und der

- Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte (BGBl. Nr.591/ 1978)

engstens zusammenhängen?

In den Erläuterungen zur Regierungsvorlage ist nachzulesen:

" Beim Fakultativprotokoll zum Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte handelt es sich um eine gesetzesändernden bzw. um eine gesetzesergänzenden Staatsvertrag.

Er bedarf daher gemäß Art 50 Abs 1 B-VG der Genehmigung durch den Nationalrat.

Das Protokoll hat nicht politischen Charakter und enthält keine verfassungsändernden Bestimmungen.

Es ist der unmittelbaren Anwendung im innerstaatlichen Rechtsbereich zugänglich, sodass eine Erlassung von Gesetzen gemäß Art 50 Abs 2 B-VG nicht erforderlich ist."

Da muss man an den OGH schon folgende Fragen stellen:

1. Warum hat der OGH bei seiner oa Entscheidung im Fall Perterer ganz offensichtlich die Tatsache nicht beachtet, dass das Fakultativprotokoll zum Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte und der Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte engstens zusammenhängen?
2. Warum hat der OGH bei seiner oa Entscheidung im Fall Perterer ganz offensichtlich die Tatsache nicht beachtet, dass das Fakultativprotokoll zum Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte der unmittelbaren Anwendung im innerstaatlichen Rechtsbereich zugänglich ist , sodass eine Erlassung von Gesetzen gemäß Art 50 Abs 2 B-VG nicht erforderlich ist."

Aus dieser einfachen Darstellung ist ganz klar zu erkennen, dass die oa Entscheidung des OGH:

Die VIEWS des MRA sind unverbindlich, weil der Pakt selbst mangels Ausführung des Erfüllungsvorbehaltes nach Art 50 Abs 2 B-VG in Österreich nicht unmittelbar anwendbar ist.

ganz einfach falsch war!

Richtig ist vielmehr, dass durch die Ratifizierung des "Fakultativprotokolls zum Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte" klargestellt wurde,

- dass dieses mit dem "Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte" engstens zusammenhängt,
- dass diese der unmittelbaren Anwendung im innerstaatlichen Rechtsbereich zugänglich ist

und

Internationaler Pakt über bürgerliche und politische Rechte mit Fakultativprotokoll

- dass für das "Fakultativprotokoll zum Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte" eine Erlassung von Gesetzen gemäß Art 50 Abs 2 B-VG nicht erforderlich ist."

Daher möge sich der Verwaltungsgerichtshof im Rahmen der Entscheidung über die vorliegende Säumnisbeschwerde mit der Frage befassen, was ein Bürger eigentlich tun kann, wenn eine Entscheidung der Höchstgerichte ganz einfach falsch ist?

Wie sind die vom Nationalrat gefassten Beschlüsse zu verstehen?

Die Bestimmung in der Bundesverfassung, wonach die allgemein anerkannten Regeln des Völkerrechtes Bestandteil des Bundesrechtes sind, war bereits Jahrzehnte vor dem CCPR, dem Fakultativprotokoll und der Wiener Vertragsrechtskonvention ein elementarer Bestandteil der Österreichischen Bundesverfassung.

Seit der Wiener Vertragsrechtskonvention im Jahr 1969 sind diese Regeln des Völkerrechts in einem Vertragswerk festgehalten und niedergeschrieben. Österreich ist diesem Vertragswerk durch die Genehmigung des Staatsvertrages über das „Wiener Übereinkommen über das Recht der Verträge samt Anhang“ allerdings erst im Jahr 1980 beigetreten.

Unabhängig davon waren jedoch die allgemein anerkannten Regeln des Völkerrechtes gemäß Artikel 9 Absatz 1 Bundes-Verfassungsgesetz bereits im Zeitpunkt der Genehmigung des Staatsvertrages über den „Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte“ im Jahr 1978 im Sinne der Wiener Vertragsrechtskonvention zu sehen und auszulegen.

Im Zusammenhang mit dem Internationalen Pakt über Bürgerliche und Politische Rechte und dem Fakultativprotokoll zum CCPR sind zweierlei Vorbehalte auseinander zu halten:

<u>Erfüllungsvorbehalt zum CCPR</u>	<u>Vorbehalt zum Fakultativprotokoll</u>
Der Abschluss des Staatsvertrages wurde vom Nationalrat mit der Maßgabe genehmigt, dass dieser durch Erlassung von Gesetzen zu erfüllen sei. Damit konnte dem CCPR grundsätzlich zugestimmt werden, ohne auch schon gleichzeitig die entsprechenden (Durchführungs-) Gesetze zu dessen innerstaatlichen Umsetzung erlassen zu müssen.	Das Fakultativprotokoll wurde von Österreich mit dem Vorbehalt ratifiziert, dass der Ausschuss für Menschenrechte eine Mitteilung einer Person nur dann behandelt, wenn klargestellt ist, dass dieselbe Angelegenheit nicht bereits von der durch die europäische Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheit eingerichteten Europäischen Kommission für Menschenrechte geprüft worden ist.

Der Beschluss eines Erfüllungsvorbehaltes kann jedoch nicht so verstanden und ausgelegt werden, dass es niemals zu einer entsprechenden Gesetzgebung kommt / kommen muss. Wozu denn einen Staatsvertrag überhaupt genehmigen, wenn hinterher nicht die entsprechenden Gesetze zu dessen Umsetzung erlassen werden? Das würde ja keinen Sinn machen und auch nicht der Vertragsabsicht entsprechen!

Internationaler Pakt über bürgerliche und politische Rechte mit Fakultativprotokoll

Somit entbindet weder der eine noch der andere „Vorbehalt“ Österreich von der vertraglichen Verpflichtung, **dafür Sorge zu tragen, dass die zuständigen Stellen Beschwerden, denen stattgegeben wurde, Geltung verschaffen.**

Damit hat Österreich als Vertragsstaat des CCPR in Verbindung mit dem Fakultativprotokoll den VIEWS des UN-Menschenrechtsausschusses zu entsprechen und erfolgreichen Beschwerdeführern ein wirksames Rechtsmittel bei gleichzeitiger Gewährung einer angemessenen Entschädigungszahlung zur Verfügung zu stellen. Ein solches wirksames Rechtsmittel wäre jedenfalls die amtswegige Aufhebung der letztinstanzlichen innerstaatlichen Entscheidung, die Anlass für die Beschwerdeführung an den Menschenrechtsausschuss der Vereinten Nationen war.

Tatsache ist, dass es seit 30 Jahren unterlassen wurde, entsprechende Gesetze zu erlassen, damit den VIEWS des MRA auf Grundlage des CCPR in Verbindung mit dem Fakultativprotokoll Verbindlichkeit zukommt, weshalb erfolgreichen Beschwerdeführern bislang von der Republik Österreich ein wirksames Rechtsmittel und eine angemessene Entschädigungszahlung verweigert wird ...

Die Wiener Vertragsrechtskonvention und das Fakultativprotokoll zum Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte wurden vom Nationalrat ohne einen Erfüllungsvorbehalt gemäß Artikel 50 Absatz 2 des Bundes-Verfassungsgesetzes beschlossen. Damit sind diese beiden Vertragswerke als einfache Bundesgesetze Bestandteil der Österreichischen Rechtsordnung geworden und unmittelbar anwendbar.

Bei der Genehmigung des Fakultativprotokoll zum Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte wurde es vom Nationalrat 10 Jahre nach dessen Genehmigung offensichtlich nicht für notwendig gehalten (eher wohl übersehen) ein eigenes Durchführungsgesetz zu erlassen, weil ohnehin die im Pakt garantierten Rechte bereits in der Österreichischen Rechtsordnung verankert seien.

Für diese, von Außenministerin Dr. Plassnik in der Anfragebeantwortung² vom 18.05.2006 vertretene Auffassung spricht, dass der Internationale Pakt über bürgerliche und politische Rechte und das dazugehörige Fakultativprotokoll eine unzertrennliche Einheit bilden.

Der Internationale Pakt über bürgerliche und politische Rechte hingegen kann für sich alleine bestehen, allerdings mit der Folge, dass damit noch kein Beschwerderecht an den Menschenrechtsausschuss der Vereinten Nationen begründet wird bzw. abgeleitet werden kann.

Erst mit dem Fakultativprotokoll zum Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte eröffnet sich für Staatsbürger die Möglichkeit nach Abschluss des innerstaatlichen Verfahrens bei behaupteten Paktverletzungen sich mit einer Beschwerde an den Menschenrechtsausschuss der Vereinten Nationen zu wenden. Das wiederum setzt zwingend voraus, dass der Internationale Pakt über bürgerliche und politische Rechte direkter Bestandteil des Bundesrechtes und unmittelbar anwendbar ist. Wäre es anders, würde ja die Rechtsgrundlage für eine Beschwerdeführung völlig fehlen.

² SFH-0395 / Anfragebeantwortung BM Dr. Plassnik vom 18.05.2006
zur parlamentarischen Anfrage der GRÜNEN vom 22.03.2006

Daher ist die Genehmigung des Staatsvertrages über das Fakultativprotokoll im Jahr 1988 zum Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte aus dem Jahr 1978 als Ersatz für das bisher fehlende Durchführungsgesetz zum Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte anzusehen, ist also der Erfüllungsvorbehalt weggefallen.

Zur Veranschaulichung / besserem Verständnis dieser Rechtsansicht diene der folgende Vergleich:

STRAFGESETZBUCH – enthält die strafbaren Tatbestände und den Strafrahmen

STRAFPROZESSORDNUNG – regelt das Strafverfahren und endet mit Freispruch oder Verurteilung – bei einer Verurteilung ist es selbstverständlich, dass das URTEIL vollstreckbar ist, das muss nicht erst in jedem Einzelfall erneut festgestellt werden.

CCPR – enthält die durch den Pakt geschützten / garantieren Menschenrechte

FAKULTATIVPROTOKOLL – regelt das Beschwerdeverfahren vor dem Menschenrechtsausschuss der UNO und endet mit der Feststellung, ob im CCPR garantierte Rechte verletzt wurden oder nicht – bei einer festgestellten Paktverletzung sind die Vertragsstaaten verpflichtet erfolgreichen Beschwerden Geltung zu verschaffen, was wohl nicht mehr heißen kann, als die Entscheidung des Menschenrechtsausschusses anzuerkennen und dessen Forderung nach zur Verfügungstellung eines wirksamen Rechtsmittel bei gleichzeitiger Gewährung einer angemessenen Entschädigung auch tatsächlich umzusetzen.

So wie Strafgesetzbuch und Strafprozessordnung einander bedingen, jedes für sich ohne dem anderen sinnlos / wirkungslos wäre verhält es sich mit CCPR und Fakultativprotokoll – CCPR ohne Fakultativprotokoll entfaltet keinerlei Wirkung, erst das Fakultativprotokoll schafft die Voraussetzung zur Geltendmachung von Paktverletzungen.

So wie die Strafprozessordnung ein nach österreichischem Recht geltendes Strafgesetzbuch als Voraussetzung / Rechtsgrundlage hat, ist es auch beim Fakultativprotokoll einem in Geltung stehenden Bundesgesetz, für das es ohne CCPR keine Rechtsgrundlage gäbe.

Also ist mit Ratifizierung des Fakultativprotokolles der Erfüllungsvorbehalt zum CCPR gleichsam ex lege weggefallen, ohne eigens noch ein Ausführungsgesetz zum CCPR zu dessen Transformation in nationales österreichisches Recht erlassen / beschließen zu müssen.

Wien – Saalbach, am 24.05.2009

Dr. Wolfgang Lederbauer und Dr. Paul Perterer

Zwei erfolgreiche Beschwerdeführer vor dem Menschenrechtsausschuss der UNO, denen jedoch bisher mit Hinweis auf die Unverbindlichkeit der VIEWS ein wirksames Rechtsmittel zur Korrektur der letztinstanzlichen innerstaatlichen Entscheidung ebenso verweigert wurde wie eine angemessene Schadenersatzzahlung für das erlittene Unrecht

Der Verwaltungsgerichtshof ist bei seiner Entscheidung über die Säumnisbeschwerde zum Feststellungsantrag Dr. Perterer vom 18.05.2008 an den Bundeskanzler aufgefordert diesem Unrecht ein Ende zu setzen.