

ANHANG

Persönliche Meinung des Ausschussmitglieds Ruth Wedgwood (abweichend)

1.1 Der Internationale Pakt über bürgerliche und politische Rechte war das Ergebnis der Tätigkeit der Vertragsstaaten, aber auch einiger prominenter Persönlichkeiten. Unter ihnen befand sich Eleanor Roosevelt, die als Sozialreformerin und Witwe des Kriegspräsidenten große Bewunderung genoss. Neben ihren Bestrebungen zur Unterstützung der Demokratie und Bürgerrechte („civil rights“) hatte Frau Roosevelt einen praktischen Sinn dafür, was auf internationaler Ebene zur Förderung der Menschenrechte erreicht werden kann.

1.2 Bei der vorgeschlagenen Auslegung von Art. 14 des Paktes sollte der Ausschuss für Menschenrechte Frau Roosevelts mahnende Worte nicht ignorieren. Ihre Worte stellen tatsächlich aus rechtlicher Sicht einen wesentlichen Teil des Vertragsverhandlungsprotokolls dar und sind daher von juristischer Bedeutung. Zu einem Zeitpunkt, als Verwaltungsbehörden bereits umfassende Aufgaben der Verwaltungsführung („governance“) zu übernehmen begannen, warnte Frau Roosevelt, dass der Pakt und der mit dessen Durchführung betraute Ausschuss nicht als Überprüfungsinstanz für alle Behörden und Verwaltungsentscheidungen fungieren könne. Zu diesem Zweck nahm sie entsprechenden Einfluss auf die Formulierung von Art. 14. Der Ausschuss kann die Entstehungsgeschichte nicht außer acht lassen, sofern er nicht Gefahr laufen will, seine höhere Berufung zur Behandlung schwerwiegender Rechtsverletzungen zu verfehlen.

1.3 Im vorliegenden Fall beschwerte sich ein österreichischer Beamter namens Wolfgang Lederbauer beim Ausschuss für Menschenrechte der Vereinten Nationen über das Verfahren, mit dem er vom Dienst suspendiert und aus dem Dienst des nationalen Rechnungshofes entlassen wurde. Der Grund für seine Suspendierung war der ziemlich offensichtliche Konflikt zwischen seiner öffentlichen Tätigkeit als Mitglied eines Organes, welches die öffentliche Eisenbahnverwaltung prüfte, und seinen privaten Tätigkeiten zum Vertrieb eines speziellen Lärmschutzsystems für Autobahnen und Eisenbahnstrecken. Trotz seiner öffentlichen Verantwortlichkeit als Rechnungshofbeamter ging Herr Lederbauer so weit, bei einem Parlamentsklubchef zugunsten seines Produkts als alternativen Lärmschutz für Autobahnen zu intervenieren. Er tat dies trotz des definitiven Verbots von Art. 126 des Bundes-Verfassungsgesetzes, demzufolge kein Mitglied des Rechnungshofes „an der Leitung und Verwaltung sonstiger auf Gewinn gerichteter Unternehmungen teilnehmen“ darf.

1.4 Herr Lederbauer wurde auf der Grundlage diese Verletzung von Art. 126 B-VG von seiner Tätigkeit als Rechnungshofbeamter suspendiert. In weiterer Folge wurde er auch von einem österreichischen Landesgericht für Strafsachen der „fahrlässigen Herbeiführung der Zahlungsunfähigkeit eines Unternehmens“ für schuldig befunden und zu einer bedingten Freiheitsstrafe von fünf Monaten verurteilt. Nachdem seine Berufung im strafrechtlichen Verfahren abgewiesen worden war, entließ ihn die Disziplinarkommission für den österreichischen öffentlichen Dienst, wobei sie ausführte, dass sie „an die Tatsachenfeststellungen eines rechtskräftigen gerichtlichen Strafurteils gebunden“ sei.

1.5 Herr Lederbauer beschwerte sich hiernach beim Ausschuss für Menschenrechte über eine Fülle von Verfahrensfragen im Zusammenhang mit seiner Suspendierung und Entlassung. Der Ausschuss erarbeitete eine komplexe, 22 Seiten umfassende Stellungnahme, in der er die ein-

zelen Schritte der Auseinandersetzung mit dem öffentlichen Dienst Österreichs bloß in verfahrensrechtlicher Hinsicht überprüfte.

1.6 Der Ausschuss weist alle Beschwerdepunkte des Beschwerdeführers – mit einer Ausnahme – zurück. Der Ausschuss befindet nämlich, dass es bei der Entscheidung über eine der fünf Beschwerden des Beschwerdeführers beim österreichischen Verwaltungsgerichtshof zu einer unangemessenen Verzögerung kam. Der Beschwerdeführer legte gegen den Suspendierungsbescheid am 6. Februar 1995 Beschwerde ein. Die endgültige Entscheidung des Verwaltungsgerichtshofs dazu erging jedoch erst am 29. November 2002. Der Suspendierungsbescheid wurde natürlich sofort gegenstandslos, als der Beschwerdeführer als Beamter entlassen wurde. Seine Entlassung wurde auch durch den Verwaltungsgerichtshof am 31. Jänner 2001 bestätigt. Der Ausschuss kommt zum Schluss, dass dieser Zeitraum, eine „unangemessene“ Verfahrensdauer darstelle und dass dem Beschwerdeführer ein „wirksames Rechtsmittel, einschließlich einer angemessenen Entschädigung“ zustehe. Siehe Auffassungen des Ausschusses, Z 8.1., Z 8.2 und Z 10.

1.7 Obwohl die Beschwerde beim Verwaltungsgerichtshof tatsächlich über einen langen Zeitraum hindurch unbearbeitet blieb, so ist die Feststellung, dass es sich um eine anfechtbare Verzögerung handle, in Anbetracht der Tatsache ziemlich zweifelhaft, wonach der Beschwerdeführer wiederholte und offensichtliche Versuche unternahm, jede bezüglich seiner Suspendierung und Entlassung gefällte Entscheidung zu verhindern und überprüfen zu lassen. Zu verschiedenen Zeitpunkten legte der Beschwerdeführer fünf verschiedene Beschwerden beim Verwaltungsgerichtshof, drei Beschwerden beim Verfassungsgerichtshof und fünf Berufungen bei der Disziplinaroberkommission ein. Dies erfolgte zusätzlich zu den verschiedenen Verfahren vor der österreichischen Disziplinarkommission. Insbesondere kann der Zeitaufwand und die durch die überlappenden Verfahren entstandene Konfusion als Hinweis auf die Gefahren gewertet werden, die durch die Möglichkeit entstehen, gegen jede Zwischenentscheidung ein Rechtsmittel zu erheben. Bevor sich der Beschwerdeführer an den Ausschuss für Menschenrechte der Vereinten Nationen wandte, brachten er und sein Anwalt auch vier separate Beschwerden beim Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte ein; dieser wies alle Beschwerden mit der Begründung zurück, dass sie nicht in den Geltungsbereich der Europäischen Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten fielen.

1.8 Hinsichtlich des angeblich eine Verletzung des Paktes darstellenden Zeitraums der sich auf eine Verfahrensdauer vor dem Verwaltungsgerichtshof vom 6. Februar 1995 bis zum 29. November 2002 – oder genauer gesagt bis zum 31. Jänner 2001 – bezieht, ist auch von Interesse, das ein Teil hiervon auf das Strafverfahren gegen Herrn Lederbauer zurückzuführen war. Ein Rechtsmittelgericht könnte es ja vernünftiger Weise für angebracht halten, auf den Abschluss des Strafverfahrens zu warten, bevor es in einer hiermit verbundenen Zivilsache tätig wird.

1.9 Bei der Beurteilung dieses Zeitraums ist ein weiterer Punkt besonders beachtenswert. Trotz einer aktiven, geradezu „haudegenhaften“ Prozessführung forderten Herr Lederbauer und sein Anwalt den Verwaltungsgerichtshof niemals auf, seine Entscheidung zu beschleunigen bzw. richteten sie auch keine diesbezügliche Anfrage an ihn. Der Vertragsstaat informierte den Ausschuss, dass Art. 132 B-VG als Rechtsmittel zur Verfügung gestanden wäre, um eine zügige Entscheidung vom Verwaltungsgerichtshof zu fordern. Diese Erklärung des Vertragsstaates wird durch den Ausschuss ohne Verweis auf maßgebliches Schrifttum zu österreichischem Verwaltungsrecht verworfen. Die Anwendbarkeit von Art. 132 kann jedoch dahingestellt bleiben, kein überzeugender Grund vorliegt, um eine gemäß dem Pakt „unangemessene“ Verfahrensdauer festzustellen, wenn weder der Beschwerdeführer noch sein Anwalt

jedem zu Kugelschreiber oder Bleistift griffen, um einen Brief an die Kanzlei des Verwaltungsgerichtshofes zu schreiben, in dem sie um zügige Entscheidung ersuchten.¹ Insbesondere im Hinblick auf die aus der Vielzahl überlappender Verfahren resultierende Konfusion verbleibt den Beschwerdeführern eine gewisse Verantwortung zur Entwirrung der Fäden.

2. Es besteht jedenfalls ein wesentlich wichtigerer Komplex von Fragestellungen, der vom Ausschuss für Menschenrechte – wenn schon nicht in diesem Fall, so doch in der Zukunft – einer nüchternen Betrachtung zu unterwerfen ist. Hierzu gehört der ursprünglich vorgesehene Geltungsbereich des Paktes und dessen problematische Anwendung auf Verwaltungsbehörden und -verfahren, wenn eine Angelegenheit nicht vor Gericht gebracht wurde. Darüber hinaus besteht die unvermeidliche Frage, wie die beschränkten materiellen Ressourcen des Ausschusses angesichts ernster Situationen von Menschenrechtsverletzungen auf der ganzen Welt zu verteilen sind. Es ist fraglich, ob es der Intention der Verfasser des Paktes entspricht, dass der Ausschuss zur Überprüfung tausender, ja sogar hunderttausender weltweit gefällter routinemäßiger verwaltungsrechtlicher Entscheidungen zusammentreten soll, insbesondere wenn die für Tagungen des Ausschusses zur Verfügung stehende Zeit die Prüfung von vielleicht 100 Beschwerden pro Jahr erlaubt. Der Ausschuss hat sich noch nicht mit der Frage beschäftigt, wie er seine Arbeitsmethoden anpassen könnte, um der Flut von verwaltungsrechtlichen Fällen gerecht zu werden, ohne seinem Hauptaufgabengebiet die begrenzten Ressourcen zu entziehen. Es könnte zumindest notwendig sein, einen Mechanismus zu schaffen, um Entscheidungen über Mitteilungen in einer Form zu treffen, welche die relative Bedeutung der jeweiligen Fragestellung berücksichtigt. Der Ausschuss wurde noch nicht mit verwaltungsrechtlichen Rechtsmitteln überschwemmt, aber er schlug in einer Reihe von Einzelfällen einen Weg ein, der dazu führen könnte, wobei er möglicherweise hierbei die der Rechtsprechung inhärenten Probleme und das Spannungsverhältnis zwischen Wortlaut und Entstehungsgeschichte des Paktes nicht umfassend berücksichtigt.

3.1 Zur grundlegenden Orientierung sollte man auf den Wortlaut des Paktes zurückkommen. Der Text des Paktes unterscheidet sich in den verschiedenen Vertragssprachen, wobei jede Sprachfassung einem authentischen Text entspricht, was eine besondere Herausforderung darstellt. Die Abweichungen zeigen nicht nur die Probleme der Übersetzung sondern auch die Unterschiede auf, wie Rechtssysteme zivile und private Rechte begrifflich darstellen. In der englischen Fassung des Paktes lautet der erste Satz von Art. 14 Abs. 1: „All persons shall be equal before the courts and tribunals“. Hiernach besagt der zweite Satz von Art. 14 Abs.1: „In the determination of any criminal charge against him, or *of his rights and obligations in a suit at law*, everyone shall be entitled to a fair and public hearing by a competent, independent and impartial tribunal established by law“ (Hervorhebung hinzugefügt). Es gibt einen offensichtlichen und wichtigen Unterschied zwischen den in Art. 14 sich auf „criminal charges“ (strafrechtliche Anklage) und auf „suits at law“ (Gerichtsverfahren) beziehenden Textpassagen. Eine explizite Formulierung, welche die Frage exzessiver Verfahrensdauer und prompter Abhilfe regelt, besteht nur für strafrechtliche Fälle. Art. 14 Abs. 3 lit. c gewährleistet unmittelbar das Recht eines Angeklagten „To be tried without undue delay“. Um eine ähnliche Regel für Zivilsachen abzuleiten, muss festgestellt werden, dass die Vorstellung einer „fairen“ Verhandlung oder eines „zuständigen“ Tribunals Fristen impliziert. Diese unterschiedlichen Formulierungen können Folgen haben – und dies ist sicherlich im Hinblick auf das Ausmaß einer Verzögerung der Fall, das eine Beschwerde rechtfertigt.

¹ Vgl. *Casanovas gegen Frankreich*, Nr. 441/1990, 19. Juli 1994, Z 2.2. (sechs Anträge an den Verwaltungsgerichtshof zur Beschleunigung des Verfahrens).

3.2 Darüber hinaus stellt sich die Frage, was ein „suit at law“ ist. Dieser Begriff kommt im französischen Text nicht vor, der anstelle dessen von „*contestations sur ses droits et obligations de caractère civil*“² spricht. Der französische – sowie der spanische – Text können sich möglicherweise direkter auf die Natur des Rechts beziehen als auf das für eine Entscheidung zuständige Forum, obwohl man sich auch in Erinnerung rufen sollte, dass im englischen Common Law keine unbeschränkten Varianten an Klagen bestanden. Es ist beachtenswert, dass die Wortfolge „*contestations sur ses droits et obligations de caractère civil*“ auch für die Europäische Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten gewählt wurde. In diesem Zusammenhang entschied der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte im bekannten Fall *Pellegrin gegen Frankreich*, dass die Phrase „*caractère civil*“ sich nicht auf Fragen des Arbeitsrechtes für öffentlich Bedienstete erstreckt, die einen Teil der Staatsgewalt ausüben, wie zum Beispiel die Polizei. Siehe *Pellegrin gegen Frankreich, Cour européenne des Droits de l'Homme, 8 décembre 1999, Rec. 1999-VIII, no. 28541/95*.

3.3 Obwohl der Ausschuss für Menschenrechte in seinen jüngsten Entscheidungen nicht auf den Fall *Pellegrin* hinwies, ist zu beachten, dass der Ausschuss im richtungsweisenden Fall *Y.L. gegen Kanada*, Nr. 112/1981, 8. April 1986 einen ähnlichen Ton anschlug. Im Fall *Y.L. gegen Kanada* regte der Ausschuss an, dass die Anwendung von Art. 14 Abs. 1 auf nicht strafrechtliche Fälle entweder von der Natur des Rechts oder von dem jeweiligen Entscheidungsgremium abhängen würde. Der Geltungsbereich von Art. 14 Abs. 1 in nicht strafrechtlichen Fällen wurde nachvollziehbarer Weise auf Zivilsachen (und nicht auf öffentliches Recht) sowie vor einem „Gericht“ oder „Tribunal“ verhandelte Angelegenheiten beschränkt.³ Der Ausschuss zitiert oft das Prüfungsschema aus *Y.L. gegen Kanada* in gekürzter Form, wobei er darauf hinweist, dass die Natur des Rechts von Bedeutung ist und nicht der Status der Parteien. Man sollte sich jedoch in Erinnerung rufen, dass die Natur des Rechts in der ursprünglichen Formulierung nicht als triviale Frage betrachtet wurde. Gemäß dem Wortlaut im Fall *Y.L. gegen Kanada* kann es staatliche Entscheidungen geben, die für eine Überprüfung gemäß Art. 14 Abs. 1 des Paktes nicht geeignet sind, da der Geltungsbereich dieses Artikels beschränkt ist.⁴

² Der spanische Text des Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte spricht in ähnlicher Form von „la determinación de sus derechos u obligaciones de carácter civil.“

³ Siehe *Y.L. gegen Kanada*, Nr. 112/1981, 8. April 1986, Z 5 („Die Arbeitsgruppe des Ausschusses für Menschenrechte ... erachtete, dass es für die Entscheidung (über die Zulässigkeit) erforderlich sei festzustellen, ob die vom Beschwerdeführer in der letzten Instanz vor dem Pensionsüberprüfungsausschuss betriebene Beschwerde ein suit at law im Sinne von Art. 14 Abs. 1 des Paktes darstelle. Die Arbeitsgruppe des Ausschusses forderte daher den Beschwerdeführer und den Vertragsstaat auf, nach bestem Wissen die folgenden Fragen zu beantworten: (a) Wie klassifiziert das kanadische innerstaatliche Recht die Beziehung zwischen einem Mitglied der Armee und dem kanadischen Staat? Werden die Rechte und Pflichten, die sich aus einer solchen Beziehung ableiten, als zivile Rechte und Pflichten oder Rechte und Pflichten gemäß öffentlichem Recht betrachtet? (b) Bestehen verschiedene Kategorien von öffentlich Bediensteten? Unterscheidet Kanada zwischen einem gesetzlich (gemäß öffentlichem Recht) und einem vertraglich (gemäß Zivilrecht) begründetem System?“ (Hervorhebung hinzugefügt).

⁴ Siehe *Y.L. gegen Kanada*, Nr. 112/1981, 8. April 1986, Z 9.2 („Die travaux préparatoires bieten keine Lösung für die offensichtliche Diskrepanz zwischen den verschiedenen Sprachfassungen. Nach Ansicht des Ausschusses beruht das Konzept eines suit at law oder dessen Äquivalent in den anderen Sprachfassungen auf der Natur des fraglichen Rechts und nicht auf dem Status einer Partei (Regierung, teilstaatliche oder autonome gesetzliche Einrichtungen) oder andernfalls auf dem jeweiligen Entscheidungsgremium, das gemäß dem einzelnen Rechtssystem für eine Entscheidung über das fragliche Recht zuständig ist; insbesondere ist dies in Rechtssystemen des Common Law der Fall, wo es keinen inhärenten Unterschied zwischen öffentlichem Recht und Privatrecht gibt und wo die Gerichte normalerweise über das Verfahren entweder in der ersten Instanz oder der jeweils gesetzlich festgelegten Berufungsinstanz oder andernfalls durch gerichtliche Überprüfung Kontrolle ausüben.“).

4.1 Bei der Prüfung, inwieweit verwaltungsrechtliche Fragen bestehen können, die nicht für eine Überprüfung durch diesen Ausschuss geeignet sind, ist die Geschichte der Verhandlungen zu Art. 14 besonders aussagekräftig.⁵ Der ursprüngliche Vertragstext, der in der Kommission für Menschenrechte 1947 in Form eines Entwurfs des Sekretariats vorgeschlagen wurde, hätte Personen in nicht strafrechtlichen Fällen „access to independent and impartial tribunals for the determination of rights and duties under the law“ („Zugang zu unabhängigen und unparteilichen Tribunalen für die Feststellung von gesetzlichen Rechten und Pflichten“), einschließlich eines „right to consult with and to be represented by counsel“ („Recht auf Beratung und Vertretung durch einen Anwalt“), garantiert. Siehe E/CN.4/21 Anhang A (Sekretariat), Z 27.

4.2 Die Vertretung der USA machte ursprünglich einen ähnlichen Vorschlag, der garantieren sollte: „Every person has the right to have any civil claims or liabilities determined without undue delay by a competent and impartial tribunal, before which he has the opportunity for a fair hearing, and has the right to consult with and to be represented by counsel.“ („Jeder Mensch hat das Recht auf Feststellung seiner zivilrechtlichen Ansprüche oder Verpflichtungen ohne unangemessene Verzögerung durch ein zuständiges und unparteiliches Gericht, das ihm die Möglichkeit einer fairen Verhandlung gewährt, und hat das Recht auf Beratung und Vertretung durch einen Anwalt.“) Siehe E/CN.4/21 Anhang C Z 10, und E/CN.4/AC.1/8 (Bezug nehmend auf den Text des Sekretariats, Z 27).

4.3 Bei ihrer zweiten Tagung prüfte die Arbeitsgruppe der Kommission für Menschenrechte zur Ausarbeitung eines Entwurfes, einen dritten Text, in dem vom einen durch den Pakt garantierten Recht auf Zugang zu einem Tribunal zur Regelung von Zivilsachen die Rede war. Dieser lautete: „In the determination of his rights and obligations, everyone is entitled to a fair hearing before an independent and impartial tribunal and to the aid of counsel.“ („Zur Feststellung seiner Rechte und Pflichten hat jeder Mensch Recht auf ein faires Verfahren vor einem unabhängigen und unparteilichen Tribunal und auf die Unterstützung eines Anwalts.“) Siehe E/CN.4/37 (USA), Z 10.

4.4 Am 1. Juni 1949 warnte jedoch die amerikanische Vertreterin Eleanor Roosevelt, dass die im Rahmen des Paktes gewährte Garantie einer Verhandlung vor einem unabhängigen und unparteilichen Tribunal zu weit gefasst sein könnte, sollte sie auf alle „rights oder obligations“ („Rechte oder Pflichten“) angewandt werden. Frau Roosevelt änderte den Text und beschränkte dessen Bedeutungsumfang, so dass er sich nur auf „civil suits“ („Zivilprozesse“) anstelle von „rights and obligations“ bezog. Siehe E/CN.4/253. Frau Roosevelt erklärte den Grund für die Änderung mit sehr deutlichen Worten:

„Der Grund hierfür war, dass viele zivile Rechte und Pflichten, wie zum Beispiel im Zusammenhang mit dem Militärdienst und Steuerfragen im allgemeinen durch Verwaltungsbeamte und nicht durch Gerichte festgestellt wurden; der ursprüngliche Text schien andererseits nahelegen, dass die Gesamtheit dieser Rechte und Pflichten zwangsläufig einer Entscheidung durch ein unabhängiges und unparteiliches Tribunal unterliegt. Durch den Änderungsvorschlag der USA würde eine solche Interpretation hinfällig.“ (E/CN.4/SR 107, S 2-3) (Hervorhebung hinzugefügt)

⁵ Zur Einführung in die Verhandlungsgeschichte des Paktes siehe Marc J. Bossuyt, *Guide to the „Travaux Préparatoires“ of the International Covenant on Civil and Political Rights* (Martinus Nijhoff Publishers 1987). Es ist jedoch bemerkenswert, dass vor dem Hintergrund einer aktiven Rechtsprechung keine Publikation der gesamten *travaux* erfolgte.

Die Änderung Frau Roosevelts zielte offensichtlich darauf ab, die Rolle von Verwaltungsverfahren zu erhalten, in denen Entscheidungsträger Teil der exekutiven Gewalt sein können und nicht die strikten Erfordernisse der Unabhängigkeit und Unparteilichkeit erfüllen müssen.

4.5 Als Antwort darauf schlug der Vertreter Frankreichs, der renommierte Staatsmann René Cassin, die Streichung des Wortes „civil“ („zivil“) in der Wortfolge „civil rights and obligations“ („zivile Rechte und Pflichten“) vor, so dass die Garantie in ihrer materiell-rechtlichen Geltung *ausgedehnt* worden wäre, da das Wort „civil“ „steuerliche, administrative und militärische Fragen nicht einschloss; in solchen Angelegenheiten war es ja möglich, in letzter Instanz bei Gericht Beschwerde zu erheben.“ E/CN.4/SR107, S 6.

4.6 Der ägyptische Vertreter Omar Loutfi stimmte zu, dass „civil“ „zu eng gefasst sei, da es Angelegenheiten nicht einschloss, die beispielsweise Steuerfragen oder den Militärdienst betrafen.“ E/CN.4/SR107, S 7. Karim Azkoul aus dem Libanon schloss sich dieser Auffassung an. Siehe E/CN.4/SR107, S 8.

4.7 Bei den darauffolgenden Beratungen am 2. Juni 1949 verließ der Dänische Vertreter Dr. Max Sorensen seinem Bedenken Ausdruck, dass der Vorschlag „jeder sollte das Recht haben, seine Rechte und Pflichten durch ein Tribunal feststellen zu lassen“, einen „viel zu weitgefassten Geltungsbereich“ habe; „dieser würde leicht dazu führen, dass jede von Verwaltungsorganen in Ausübung ihrer ihnen kraft Gesetzes übertragenen Ermessensfreiheit gesetzte Handlung einer gerichtlichen Entscheidung unterworfen würde. Er anerkannte, dass dem Einzelnen Schutz gegen jede Form des Machtmissbrauchs durch Verwaltungsorgane zu gewährleisten sei, aber die Frage sei extrem heikel und es sei fraglich, ob die Kommission dies auf der Stelle regeln könne.“ Siehe E/CN.4/SR109, S 3.

4.8 Der Vertreter Guatemalas Carlos Garcia Bauer unterstützte die Besorgnis, die Frankreich, Ägypten und der Libanon geäußert hatten, „dass Zivilprozesse nicht alle in Betracht gezogenen Fälle umfassten ... zum Beispiel handels- und arbeitsrechtliche Fragen“. Siehe E/CN.4/SR109, S 7.

4.9 Frau Roosevelt schloss sich wieder der Diskussion an und erhob keinen Einspruch gegen die Streichung des Wortes „civil“. Offenbar als Antwort auf das Bedenken („In seeming response to the concern“), dass alle Verwaltungsakte automatisch durch die strikten Maßgaben des Paktes geregelt würden oder dass die Ermessensfreiheit der Verwaltung eingebüßt würde, stellte sie fest, dass das Hinzufügen der Worte „in a suit at law“ („in einem Prozess“) „die Tatsache unterstreichen sollte, dass das Einreichen eines Rechtsmittels bei einem Tribunal einen Akt gerichtlicher Natur darstellte.“ Siehe E/CN.4/SR 109, S 8. Demzufolge machte das Rechtsmittel vor einem Tribunal und nicht die zugrundeliegende Angelegenheit ein „suit at law“ aus. Der Geltungsbereich des Paktes wäre auf Fälle beschränkt, in denen ein Recht oder eine Pflicht vor einem Gericht oder Tribunal verhandelt oder überprüft wurde.

4.10 Am 2. Juni 1949 schlug der französische Vertreter René Cassin schließlich eine Änderung vor, die auf der Formulierung von Frau Roosevelt aufbaute:

„Die Aussage des Vertreters Dänemarks hatte ihn überzeugt, dass es sehr schwierig sei, alle Fragen der Rechtsprechung („all questions concerning the exercise of justice“) in den Beziehungen zwischen dem Einzelnen und der Vollziehung in diesem Artikel zu regeln. Er war deshalb bereit, die Wortfolge „or of his rights and obligations“ („oder seiner Rechte und Pflichten“) durch die Worte „or of his rights and obligations

in a suit at law“ („oder seiner Rechte und Pflichten in einem Gerichtsverfahren“) ersetzen zu lassen (Siehe E/CN.4/SR 109, S 9.)

4.11 Somit wurde auf das Wort „civil“ in der englischen Fassung verzichtet; der Geltungsbereich von Art. 14 Abs. 1 in Verwaltungsangelegenheiten wurde offenbar auf die letzte Berufungsmöglichkeit vor einem Tribunal mit richterlichen Aufgaben beschränkt. Dies wurde in den vorgeschlagenen Text aufgenommen und am 2. Juni 1949 angenommen (siehe E/CN.4/286, und E/CN.4/SR.110, S 5).

4.12 Der Vertreter Jugoslawiens Jeremovic bekräftigte später erneut die Auffassung, dass nicht impliziert werden solle, dass alle Zivilsachen vor einem unabhängigen Tribunal verhandelt werden müssten. Angelegenheiten, wie die „Verletzung von Verkehrsregeln“, würden „üblicherweise im Zuständigkeitsbereich der Polizei oder ähnlicher Behörden geprüft und würden als Angelegenheiten eines Verwaltungsverfahrens behandelt“. Siehe E/CN.4/SR.155 Teil II, S 5. Ein späterer Vorschlag der Philippinen zur Streichung des Begriffs „suit at law“ wurde mit 11 zu 1 Stimmen und einer Stimmenthaltung abgelehnt. Siehe E/CN.4/SR.155 Teil II, S 8.

4.13 Dieser erste Überblick über eine komplizierte Entstehungsgeschichte basiert auf der Annahme, dass sich der Ausschuss bei seiner Auslegung des Art. 14 nicht nur auf seine eigene Auffassung einer wünschenswerten Praxis sondern auch darauf Bedacht nehmen sollte, was die Vertragsstaaten damals dachten festzuschreiben. Dies schließt die Möglichkeit einer „fortlaufenden Weiterentwicklung“ des Rechts nicht aus, und es handelt sich dabei auch nicht um ein stark vereinfachendes „Gründersyndrom“. Dies kann aber als Zeichen des Ausschusses gewertet werden, die Entstehungsgeschichte eines komplizierten Texts als wichtigen Ausgangspunkt für seine Auslegung des Paktes zu berücksichtigen. Den Erwartungen der Vertragsstaaten bei der Ratifizierung des Paktes ist sicherlich eine gewisse Bedeutung beizumessen.

4.14 Im Kontext des vorliegenden Falles stützt die Entstehungsgeschichte des Paktes kaum die Auffassung, dass es eine strikte Frist für die Gesamtdauer eines Verwaltungsverfahrens gibt oder dass Art. 14 Abs. 1 andere Verfahrensabschnitte als die eines Rechtsmittels vor einem Gericht erfasst.⁶ Da inhaltlich spezifische Gründe als Basis für die Zurückweisung verschiedener von Herrn Lederbauer vorgebrachter Vorwürfe geltend gemacht werden, ist anzunehmen, dass der Ausschuss diese wichtige Differenzierung nicht zu ändern wünscht.⁷ Darüber hinaus zögert man auch, hiervon abzuleiten, dass stets, dann wenn ein Vertragsstaat sich um die Gewährleistung der Unabhängigkeit und Unparteilichkeit für ein Verwaltungsorgan bemüht, dieses Organ automatisch zu einem Gericht oder Tribunal im Sinne des Paktes wird.⁸

5.1 Schließlich könnte es sich lohnen, verschiedene Aspekte der Entscheidungen des Ausschusses zu Art. 14 in verwaltungsrechtlichen Kontexten zu überprüfen. Diese unregelmäßige und sporadische Folge von Fällen stellt eine Warnung vor der vereinfachten Annahme dar, der Ausschuss könne als vierte Instanz zur Überprüfung unzähliger Angelegenheiten zusammentreten, die Verwaltungsverfahren betreffen.

⁶ Vgl. Bernhard Graefrath, *Menschenrechte und internationale Kooperation, 10 Jahre Praxis des Internationalen Menschenrechtskomitees*, Berlin 1998, S 202.

⁷ Siehe Auffassungen des Ausschusses, Z 7.4, Z 7.5 und Z 7.6.

⁸ Siehe Auffassungen des Ausschusses, Z 5.2, Z 7.3 und Z 7.7.

5.2 Der erste größere Fall, *Y.L. gegen Kanada*, Nr. 112/1981, der am 7. Dezember 1981 eingereicht und am 8. April 1986, *ibidem*, entschieden wurde, betraf die von einem kanadischen Soldaten eingereichte Beschwerde, der wegen angeblicher Geistesstörung aus der Armee entlassen wurde. Sein Rechtsmittel wurde im Verfahren von der kanadischen Pensionskommission, Ausschuss für Leistungsansprüche, und dem Pensionsüberprüfungsausschuss behandelt und zurückgewiesen. Der Beschwerdeführer brachte vor, dass der kanadische Pensionsüberprüfungsausschuss nicht unabhängig und unparteilich sei und kein faires Verfahren biete. Der Vertragsstaat verteidigte sich mit dem Argument, dass das Verfahren vor dem Pensionsüberprüfungsausschuss kein „suit at law“ im Sinne des Paktes darstelle und dass der Soldat auf jedem Fall das Ergebnis vor dem Federal Court of Appeal (Bundesberufungsgericht) anfechten hätte können.

5.3 Wie oben festgestellt wurde, kam die Arbeitsgruppe des Ausschusses in ihren Diskussionen zur Zulässigkeit zum Schluss, dass es wichtig sein könne festzustellen, ob die Rechte und Pflichten des Mitglieds der Streitkräfte als „zivile Rechte und Pflichten“ oder als „Rechte und Pflichten des öffentlichen Rechts“ zu betrachten seien. Siehe Auffassungen des Ausschusses, *Y.L. gegen Kanada*, Nr. 112/1981, Z 5. Hierbei handelt es sich um die Unterscheidung, die der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte später im Fall *Pellegrin* gemäß Art. 6 der Europäischen Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten für entscheidend befand. Die Mehrheit der Mitglieder des UN-Ausschusses für Menschenrechte bemerkte weiters, es sei „korrekt festzustellen“, dass die Garantien des zweiten Satzes von Art. 14 Abs. 1 „auf Strafverfahren und ein allfälliges ‚suit at law‘ beschränkt sind“. Auffassungen des Ausschusses, *Y.L. gegen Kanada*, Z 9.1. (Hervorhebung hinzugefügt).

5.4 Schließlich schloss die Mehrheit der Mitglieder des Ausschusses den Fall mit der Bemerkung, dass dem Beschwerdeführer eine weitere Überprüfungsmöglichkeit durch den kanadischen Federal Court of Appeal (Bundesberufungsgericht) zur Verfügung gestanden. In seiner Beschreibung des Geltungsbereiches von Art. 14 Abs. 1 ging der Ausschuss nach einem aus zwei Teilen bestehenden Prüfungsschema vor, der die gleichermaßen authentischen Texte in den verschiedenen Sprachen des Paktes heranzieht. Wir sollten dessen zweiten Teil nicht vergessen.

5.5. Der Ausschuss stellte fest:

„Nach Auffassung des Ausschusses beruht das Konzept eines suit at law oder dessen Äquivalent in den anderen Sprachfassungen auf der Natur des fraglichen Rechts und nicht auf dem Status einer Partei (Regierung, teilstaatliche oder autonome gesetzliche Einrichtungen) oder andernfalls auf dem jeweiligen Entscheidungsgremium, das gemäß dem einzelnen Rechtssystem zur Entscheidung über das fragliche Recht zuständig ist; insbesondere ist dies in Rechtssystemen des Common Law der Fall, wo es keinen inhärenten Unterschied zwischen öffentlichem Recht und Privatrecht gibt und wo die Gerichte normalerweise das Verfahren entweder in der ersten Instanz oder der jeweils gesetzlich festgelegten Berufungsinstanz oder andernfalls durch gerichtliche Überprüfung Kontrolle ausüben.“

Siehe Auffassungen des Ausschusses, *Y.L. gegen Kanada*, Nr. 112/1981, Z 9.2 (Hervorhebung hinzugefügt).

5.6 Der erste Teil rät offenbar zu einer Unterscheidung zwischen privaten und öffentlichen Rechten. Der zweite Teil gestattet (und beschränkt) offensichtlich die weitere Ausdehnung des Paktes auf Gerichtsentscheidungen dort, wo ein bestimmtes staatliches System die

Überprüfung eines umfassenderen Portfolios an Rechten erlaubt. Die Mehrheit kam schließlich zum Schluss, dass das Versäumnis des Beschwerdeführers, Berufung beim kanadischen Federal Court of Appeal (Bundesberufungsgericht) einzulegen, eine Verletzung des Paktes ausschloss.

5.7 Drei Mitglieder des Ausschusses für Menschenrechte gingen darüber hinaus und stellten in *Y. L. gegen Kanada* fest, dass der Pakt aus zwei Gründen nicht auf den Rechtsstreit des Soldaten anwendbar sei. Die Gründe hierfür waren die Natur des Rechts und das die Entscheidung treffende Gremium. Erstens werde in Kanada „die Beziehung zwischen einem Soldaten – gleichgültig, ob er sich im aktiven Dienst oder im Ruhestand befindet – und der Krone durch viele bestimmte Merkmale gekennzeichnet, die sich wesentlich von einem Arbeitsvertrag gemäß kanadischem Recht unterscheiden“. Persönliche Meinung von Bernhard Graefrath, Fausto Pocar und Christian Tomuschat zur Zulässigkeit der Mitteilung Nr. 112/1981, *Y.L. gegen Kanada*, Z 3. Zweitens waren die Mitglieder übereinstimmend der Ansicht, der Pensionsüberprüfungsausschuss sei ein „innerhalb der Exekutive der Regierung Kanadas tätiges Verwaltungsorgan, dem die Eigenschaft eines Gerichts fehlt“. Daher stimmten die Mitglieder überein, dass „keines der beiden Kriterien, die offenbar gemeinsam den Geltungsbereich von Art. 14. Abs. 1 des Paktes bestimmen, erfüllt wird“.

5.8 Im nächsten wichtigen Fall *Casanovas gegen Frankreich*, Nr. 41/1990, der am 7. Juli 1993 entschieden wurde, wurde eine Beschwerde vom ehemaligen Feuerwehrhauptmann der Stadt Nancy (Frankreich) eingereicht, der wegen angeblicher Inkompetenz entlassen worden war. Das *Tribunal Administratif* gab der Berufung des Feuerwehrhauptmanns statt und setzte ihn wieder ein. Ein zweites Verfahren gegen den Feuerwehrhauptmann führte jedoch zu dessen erneuter Entlassung. Diesmal schloss das *Tribunal Administratif* die Voruntersuchung ab und weigerte sich, die Angelegenheit im Tagungskalender vorzuziehen, wobei es andere Fälle nannte, die vier Jahre früher eingebracht worden waren. Die Europäische Kommission für Menschenrechte entschied in der Zwischenzeit, dass die Beschwerde des Feuerwehrhauptmanns gemäß der Europäischen Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten unzulässig sei, da die Konvention „sich nicht auf Verfahren zur Entlassung von Beamten erstreckt“. Siehe Auffassungen des Ausschusses, *Casanovas gegen Frankreich*, Z 2.5.

5.9 Im Verfahren vor dem UN-Ausschuss für Menschenrechte stellte Frankreich fest, dass der Europäischen Kommission für Menschenrechte ein identer Wortlaut der Europäischen Menschenrechtskonvention vorlag und argumentierte, dass der Ausschuss die Kategorie „caractère civile“ des Paktes parallel auslegen solle. Frankreich argumentierte auch, dass Art. 14 Abs. 1 keine Gewährleistung enthalte, wonach für nicht strafrechtliche Angelegenheiten Fristen festgelegt würden.

5.10 Kurioserweise prüfte der Ausschuss nur den ersten Teil des Prüfungsschemas aus *Y.L. gegen Kanada* und stellte fest, dass die adäquate Maßnahme auf der „Natur des fraglichen Rechts und nicht dem Status einer Partei“ beruhe („finding that the appropriate measure was ‚the nature of the rights in question rather on the status of one of the parties‘“). Auffassungen des Ausschusses, *Casanovas gegen Frankreich*, Nr. 441/1990, 7. Juli 1993, Z 5.3. Bei der Prüfung der Zulässigkeit gab der Ausschuss keinen Grund für seine Schlussfolgerung an, dass das Beschäftigungsverhältnis eines französischen Feuerwehrhauptmanns bei einer Gemeinde anders auszulegen sei als das Beschäftigungsverhältnis eines kanadischen Soldaten bei seiner nationalen Regierung. Der Ausschuss kam später in einer separaten Entscheidung über die Begründetheit zum Schluss, dass die Dauer des Verfahrens des französischen Verwaltungsgerichtshofes von zwei Jahren und neun Monaten bis zur Entscheidung des Falles keine

Verletzung von Art. 14 Abs. 1 darstelle, teilweise da der „Gerichtshof sehr wohl geprüft habe, ob der Fall des Beschwerdeführers Vorrang vor anderen Fällen haben solle.“ Auffassungen des Ausschusses, *Casanovas gegen Frankreich*, Nr. 441/1990, 19. Juli 1994, Z 7.4.

5.11 In weiterer Folge prüfte der Ausschuss für Menschenrechte erneut die Anwendung von Art. 14 in *Nicolov gegen Bulgarien*, Nr. 824/1998, eingereicht am 14. Jänner 1997 und entschieden am 24. März 2000. Der Ausschuss befand die Beschwerde eines Bezirksstaatsanwaltes, er sei unter Verletzung des Paktes aus dem Amt vertrieben worden, für nicht ausreichend begründet. Der Oberste Justizrat (High Judicial Council) Bulgariens hatte die Entlassung angeordnet; diese Maßnahme wurde vom Obersten Gerichtshof Bulgariens bestätigt. Der UN-Ausschuss für Menschenrechte stellte fest, dass der Oberste Justizrat nur ein „Verwaltungsorgan“ sei, siehe Auffassungen Z 2.1, Fußnote 1; der Vorwurf des Beschwerdeführers, die Ratsmitglieder seien ihm gegenüber voreingenommen, wurde als „nicht ... begründet“ zurückgewiesen, wobei nicht dargelegt wurde, ob ein Verwaltungsorgan als solches an die Erfordernisse des Art. 14 Abs. 1 gebunden sei. Die Bekämpfung der Entlassung hätte auf der Behauptung aufbauen können, dass das Überprüfungsverfahren des Obersten Gerichtshofes Bulgariens selbst der Kontrolle des Ausschusses unterworfen sei, da der Gerichtshof selbst unbestreitbar ein von Art. 14 erfasstes Gerichtsorgan darstelle.

5.12 Beachtenswert ist auch ein vierter Fall: *Franz und Maria Deisl gegen Österreich*, Nr. 1060/2002, eingereicht am 17. September 2001 und entschieden am 27. Juli 2004. Die durch Alexander H.E. Morawa rechtsfreundlich vertretenen Beschwerdeführer legten einen überaus komplizierten, die Raumordnung einer Gemeinde in der Nähe von Salzburg betreffenden Sachverhalt dar, der auch die Umwandlung eines Getreidespeichers in ein Wochenendhaus umfasste, sowie eine Berufung gegen den Auftrag, einen Getreidespeicher zu beseitigen, der in einen Schuppen umgebaut werden sollte. Die Beschwerdeführer beschwerten sich über ein Verwaltungsverfahren, das „über 30 Jahre dauerte“, und durch Entscheidungen des Verwaltungsgerichtshofes und des Verfassungsgerichtshofes, die zwei Jahre und neun Monate dauerten, beendet wurde. Siehe Auffassungen des Ausschusses, *Deisl gegen Österreich*, Z 3.4. Österreich machte seinen Vorbehalt zu Art. 14 des Paktes geltend, dessen Ziel es war, dass „die österreichische Organisation der Verwaltungsbehörden der gerichtlichen Kontrolle des Verwaltungsgerichtshofes und des Verfassungsgerichtshofes“ unterworfen bleiben solle. Siehe Auffassungen des Ausschusses, *id.* Z 6.4. Im Hinblick auf die Verfahrensdauer vor diesen beiden Gerichtshöfen bemerkte Österreich, dass dem Verfassungsgerichtshof ungefähr 5.000 das Fremdenrecht betreffende Fälle infolge des Balkankonflikts und 11.000 Beschwerden über die Mindestkörperschaftssteuer vorgelegen wären.

5.13 Die Beschwerdeführer behaupteten, dass die Spannweite der von Art. 14 des Internationalen Paktes erfassten Rechte größer sei als jene von Art. 6 Abs. 1 der Europäischen Menschenrechtskonvention, insbesondere da im Pakt das Wort „civil“ fehlte. Unter Berufung auf die Wortfolge „Natur des Rechts“, die im vorhergehenden Fall *Y.L. gegen Kanada* – wenn auch in einem ziemlich unterschiedlichen Kontext – angeführt wurde, gelangte der Ausschuss zur Ansicht: „der Antrag ... auf Bewilligung einer Ausnahme von der Flächenwidmung sowie die Demolierungsaufträge für ihre Gebäude *beziehen* sich auf die Feststellung ihrer Rechte und Pflichten in einem „Prozess“ (suit at law).“ Siehe Auffassungen des Ausschusses, *Deisl gegen Österreich*, Z 11.1 (Hervorhebung hinzugefügt). Diese umfassendere Wortfolge wäre in der Weise auszulegen, dass auch einstweilige Verfügungen vom Pakt erfasst werden.

5.14 Bei Erörterung der Zulässigkeit und Begründetheit stellte der Ausschuss im Fall *Deisl* fest, dass Art. 14 Abs. 1 „... nicht verpflichtet sicherzustellen, dass Entscheidungen von [unabhängigen und unparteiischen] Tribunalen in allen Rechtsmittelinstanzen ergehen

müssen“. Siehe Auffassungen des Ausschusses Z 10.7. Der Ausschuss zog dann offensichtlich Prüfungsschemata für die unangemessene Verfahrensdauer vor Verwaltungsbehörden auf Gemeinde- und Landesebene in Betracht, die selbst nicht „Gerichte“ oder „Tribunale“ gemäß Art. 14 waren, obwohl es Gerichte in Österreich gab, die letztendlich dieselben Verfahren überprüfen würden. Der Ausschuss bezog sich auch auf „Verzögerung der Verfahren insgesamt“ und beschränkte sich somit nicht auf die zwei spezifischen gerichtlichen Tribunale. Siehe Auffassungen des Ausschusses Z 10.11.

5.15 Obwohl ich mich damals der Mehrheit anschloss, würde eine häufige Anwendung dieser Prüfungsschemata bedeuten, dass der in Genf tagende Ausschuss für Menschenrechte zum Schiedsrichter für Verfahrensverzögerungen aller Verwaltungsbehörden in 160 Vertragsstaaten würde. Es ist zu bezweifeln, dass dies der Intention des Ausschusses im Fall *Y.L. gegen Kanada* oder der Intention der Entwurfsverfasser von 1949 entspricht. Wenn auch auf der Grundlage des Sachverhalts von *Deisl gegen Österreich* keine Verletzung festgestellt wurde, so könnte der Wortlaut der Entscheidung möglicherweise die Büchse der Pandora öffnen. Obwohl dies zum damaligen Zeitpunkt nicht in der Tragweite erfasst wurde, könnte eine ähnliche Prüfung dazu führen, dass dem Ausschuss jährlich tausende Entscheidungen vorgelegt werden. Es ist auch zu beachten, dass die Erledigung dieses Antrags an den Ausschuss für Menschenrechte eine 19-seitige Stellungnahme und eine erhebliche Beratungsdauer in einem Fall bedingte, der in moralischer oder rechtlicher Hinsicht nicht so schwerwiegend ist wie so viele andere Beschwerden, die dem Ausschuss für Menschenrechte gemäß dem Fakultativprotokoll vorgelegt werden.⁹

5.16 Darüber hinaus liegt der Fall *Perterer gegen Österreich*, Nr. 1015/2001 vor, der am 31. Juli 2001 eingereicht und am 20. Juli 2004 entschieden wurde; in diesem Fall war der Beschwerdeführer wieder ein Gemeindebediensteter, der rechtsfreundlich von Alexander H.E. Morawa engagiert vertreten wurde („robustly represented by ...“). Im Fall *Perterer* wurde der Beschwerdeführer – wie im Fall *Lederbauer* – beschuldigt, öffentliche Ressourcen für private Zwecke verwendet zu haben und bei dienstlichen Verhandlungen über Bauprojekte nicht erschienen zu sein. Er wurde von der österreichischen Disziplinarkommission suspendiert und wie im *Fall Lederbauer* lehnte er den Vorsitzenden des Senates der Disziplinarkommission ab, wobei er gegen diesen sogar eine Strafanzeige erstatten wollte. Der Beschwerdeführer betrieb weitere Rechtsmittelverfahren, die eine längere Verfahrensdauer bewirkten. Er brachte vor, dass er aus medizinischen Gründen nicht verhandlungsfähig sei. Als ein neuer Vorsitzender der Disziplinarkommission bestellt wurde, lehnte er erneut die zwei von der Gemeinde eingesetzten gewöhnlichen Kommissionsmitglieder mit der Begründung ab, dass es ihnen ebenfalls an Unabhängigkeit mangelte. Nachdem sein Recht auf Ablehnung dieser Mitglieder bestätigt worden war, stellte er einen weiteren Antrag auf Ablehnung wegen Befangenheit des neuen Vorsitzenden. Der ursprüngliche Vorsitzende übernahm erneut die Leitung des Verfahrens, wurde wieder von Perterer abgelehnt, und der zweite Vorsitzende des Senates übernahm hiernach die Leitung des Verfahrens. Die Disziplinaroberkommission wies letztlich die Berufung Perterers zurück, in der er behauptet hatte, dass die vorangegangene kurze Funktionsperiode des zweiten Vorsitzenden diesen präjudiziert hätte. Man könnte ergänzen, dass Perterer auch die Zusammensetzung der Disziplinaroberkommission mit dem Ziel bekämpfte, deren Vorsitzenden und zwei Mitglieder als befangen abzulehnen. Der österreichische Ver-

⁹ Es gibt zweifellos Fälle, wo eine materielle Garantie des Paktes verfahrensmäßige Auswirkungen haben kann. ZB Pashtukhov gegen Belarus, Nr. 814/1998 (die willkürliche Entlassung eines Richters des Verfassungsgerichtshofes kraft Verordnung des Präsidenten betrifft Art. 14 und 25); Munoz gegen Peru, Nr. 203/1986 (Art. 14 und 25 wurden verletzt, da ein Polizeibeamter ohne gesetzliche vorgesehene Verhandlung entlassen wurde). Vgl. Manfred Nowak, *U.N. Covenant on Civil and Political Rights, CCPR Commentary*, 2. bearbeitete Aufl., 2005, S 67 (Verhältnis zwischen Art. 2 und den materiellen Rechten des Paktes).

waltungsgerichtshof wies Perterers Anfechtung der Zusammensetzung und der Entscheidung der Disziplinaroberkommission ab. Seine Beschwerde vor dem Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte wurde auch mit der Begründung zurückgewiesen, dass die Europäische Menschenrechtskonvention sich nicht auf Angelegenheiten der Entlassung von öffentlich Bediensteten erstreckte. Perterer beschwerte sich dann vor dem UN-Ausschuss für Menschenrechte, wobei er ohne offensichtliche Ironie vorbrachte, dass die Verfahren in Österreich zu lange gedauert hätten. Der Vertragsstaat führte ins Treffen, dass Art. 14 Abs. 1 des Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte sich nicht auf Rechtsstreitigkeiten zwischen Verwaltungsbehörden und öffentliche Gewalt ausübende Beamte erstrecke. Unter Berufung auf das Grundprinzip des Falles *Y.L. gegen Frankreich* stellte der Vertragsstaat auch fest, dass gegen Entscheidungen der Disziplinarcommission Beschwerden bei der Disziplinaroberkommission für den öffentlichen Dienst in Österreich und beim Verwaltungsgerichtshof eingelegt werden könnten, die unbestrittene Unabhängigkeit und Unparteilichkeit des letzteren würde somit den Anforderungen des Art. 14 im vollen Umfang Genüge leisten.¹⁰

5.17 Der Ausschuss für Menschenrechte kam jedoch zum Schluss, dass der Vertragsstaat „zugestanden [hatte], dass der Senat der Disziplinarcommission ein Tribunal im Sinne von Art. 14 Abs. 1 des Paktes“ sei, siehe Auffassungen des Ausschusses, *Perterer gegen Österreich*, Z 9.2, obwohl offen bleibt, ob der Vertragsstaat bloß meinte, dass die Kommission unparteiisch und unabhängig sei, selbst wenn sie kein Tribunal darstellte. Der Ausschuss kam auch zum Schluss, dass die erneute Bestellung des zweiten Vorsitzenden des Senates „Zweifel über den parteilichen Charakter des Untersuchungssenates aufwirft“, obwohl der Verwaltungsgerichtshof diese Beschwerde als unbegründet abgewiesen hatte. Der Ausschuss bekräftigte, dass der Verwaltungsgerichtshof „diese Frage [aber] nur summarisch geprüft“ hatte. Siehe Auffassungen des Ausschusses, *Perterer gegen Österreich*, Z 10.4. Und schließlich befand der Ausschuss für Menschenrechte, die 57-monatige Dauer des Verwaltungsverfahrens sei zu lang gewesen, da diese teilweise auf Rechtsmittel über Entscheidungen zurückzuführen gewesen sei, die später wieder aufgehoben wurden. Siehe Auffassungen des Ausschusses, *Perterer gegen Österreich*, Z 10.7. Obwohl diese Auffassungen zu keinen abweichenden Stellungnahmen führten, kann man nachträglich bei eingehenderer Betrachtung der Entscheidungspraxis hinterfragen, ob dieser detaillierte Vorwurf des nationalen Verwaltungsrechts eines bestimmten Staatssystems einer Verletzung des Paktes entspricht, welche die Verfasser von Art. 14 zu erfassen trachteten. Sicherlich scheint die beträchtliche Verfahrensdauer von 57 Monaten angesichts der Tatsache weniger überraschend, dass der Beschwerdeführer jedes an diesem Fall beteiligte Mitglied einer Rechtsmittelinstanz als befangen abzulehnen versuchte. Es wäre auch überraschend, hieraus die allgemeine Schlussfolgerung zu ziehen, dass die Berichtigung einer in gutem Glauben getroffenen Fehlentscheidung einer Unterinstanz zwangsläufig bedeutet, dass die Verfahrensdauer unangemessen gewesen sei. Bei der Festlegung von Standards für angemessene Fristen obliegt es diesem Ausschuss, die Herausforderungen zu berücksichtigen, mit denen nationale Rechtsmittelinstanzen bei ihrer Terminplanung konfrontiert werden. Die für die Festlegung von Standards

¹⁰ *Accord I.P. gegen Finnland*, Nr. 450/1991, entschieden am 26. Juli 1993, Z 6.2 (Unzulässigkeit der Beschwerde gemäß Art. 14 gegen Verwaltungsverfahren der Steuerbehörden; hierin wurde bemerkt, dass nicht entschieden werden muss, „ob Angelegenheiten, die sich auf die Besteuerung beziehen, ‚Rechte oder Pflichten in einem suit at law‘ sind, da dem Beschwerdeführer auf jeden Fall nicht das Recht auf Behandlung seiner Bedenken gegen die Entscheidung des Finanzamts durch ein unabhängiges Tribunal verweigert wurde.“). Die Tatsache, dass der Ausschuss für Menschenrechte in diesem späteren Fall auf das Prüfungsschema des Falles *Y.L. gegen Frankreich* zurückgriff, kann eine wichtige Lehre für unsere Rechtsprechung darstellen, da daraus geschlossen werden kann, dass im allgemeinen die Verfügbarkeit einer Beschwerdemöglichkeit vor einem unparteilichen Tribunal ausreicht, um den Erfordernissen des Art. 14 im Hinblick auf Verwaltungsverfahren gerecht zu werden.

Verantwortlichen mögen sich an die unvermeidbaren und langen Verzögerungen erinnern, die selbst dieser Ausschuss gelegentlich bei seiner Arbeit hinnehmen musste.

6.1 Somit können derartige Fälle strenggenommen eine Reflektion über die Entstehungsgeschichte und die Vorbereitungsprotokolle des Paktes erfordern – und selbst wenn es nur darum geht festzustellen, ob ein solcher Umfang von Art. 14 Abs. 1 und die damit verbundene Inanspruchnahme der knappen Zeit des Ausschusses zur Prüfung komplex ineinander verwobener Details nationaler Verwaltungsprozesse wirklich mit der äußerst wichtigen Zielsetzung des Paktes vereinbar ist.

6.2 Der Ausschuss für Menschenrechte ist sehr auf den angemessenen Schutz seines Zuständigkeitsbereichs bedacht. Aber dieses neuerliche Beispiel einer Gruppe von routinemäßigen und sachverhaltsspezifischen Verwaltungsfällen macht es erneut erforderlich zu hinterfragen, ob wir dem Vorbehalt, der von vielen europäischen Staaten anlässlich ihres Beitritts zum Fakultativprotokoll erklärt worden war, gerecht wurden. Gemäß Österreichs Vorbehalt zum Fakultativprotokoll wird der Ausschuss davon ausgeschlossen, eine Mitteilung erneut zu prüfen, die dieselbe „Angelegenheit“ darstellt, die zuvor vom Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte im Rahmen der Europäischen Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten geprüft wurde.¹¹ Die französische Fassung von Art. 14 Abs. 1 des Internationalen Paktes gibt im Verweis auf die „contestations sur ses droits et obligations de caractère civil“¹² weitgehend die französische Fassung von Art. 6 Abs. 1 der Europäischen Menschenrechtskonvention wieder. Es ist zweifellos ambitioniert festzustellen, dass eine „Angelegenheit“ nicht vom Vorbehalt erfasst sei, einfach weil es der Ausschuss vorzieht, zu einer anderen inhaltlichen Auffassung als der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte zu gelangen. Es lohnt sich auch, in Erinnerung zu rufen, dass die bewusste Verwendung der Wortfolge „droits et obligations de caractère civil“ im Wortlaut des Internationalen Paktes deutlich eingeschränkter als der Wortlaut der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte war, die von der Generalversammlung 1948 angenommen worden war; diese bezog sich allgemein auf „droits et obligations“.¹³ Der Beitritt der Vertragsstaaten zum Fakul-

¹¹ Der englische Text des Vorbehalts Österreichs zum Fakultativprotokoll lautet wie folgt: „On the understanding that, further to the provisions of Article 5 (2) of the Protocol, the Committee provided for in Article 28 of the Covenant shall not consider any communication from an individual unless it has been ascertained that the same matter has not been examined by the European Commission on Human Rights established by the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms.“

Seit Erklärung des österreichischen Vorbehalts wurde die Tätigkeit der Europäischen Kommission für Menschenrechte vom Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte übernommen. Dieser Vorbehalt ist ordnungsgemäß so auszulegen, dass er sich auch auf das Nachfolgeorgan bezieht.

¹² Der erste Satz von Art. 6 Abs. 1 der Europäischen Menschenrechtskonvention lautet in der französischen Fassung wie folgt: „Toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue équitablement, publiquement et dans un délai raisonnable, par un tribunal indépendant et impartial, établi par la loi, qui décidera, soit des contestations sur ses droits et obligations de caractère civil, soit du bien-fondé de toute accusation en matière pénale dirigée contre elle.“ (Hervorhebung hinzugefügt).

Vergleiche Art. 14 Abs. 1, zweiter Satz, des Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte in seiner französischen Fassung: «Toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue équitablement et publiquement par un tribunal compétent, indépendant et impartial, établi par la loi, qui décidera soit du bien-fondé de toute accusation en matière pénale dirigée contre elle, soit des contestations sur ses droits et obligations de caractère civil.» (Hervorhebung hinzugefügt).

¹³ Siehe Art. 10 der Déclaration universelle des droits de l'homme (angenommen von der Generalversammlung am 10. Dezember 1948), der wie folgt lautet: „Toute personne a droit, en pleine égalité, à ce que sa cause soit entendue équitablement et publiquement par un tribunal indépendant et impartial, qui décidera, soit de ses droits et obligations, soit du bien-fondé de toute accusation en matière pénale dirigée contre elle.“ (Hervorhebung hinzugefügt).

Auch der englische Text unterscheidet sich stark in den beiden Dokumenten. Artikel 10 der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte lautet: „Everyone is entitled in full equality to a fair and public hearing by an independent and impartial tribunal, in the determination of his rights and obligations and of any criminal charge

tativprotokoll des Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte ist nicht irreversibel; eine gewisse Vorsicht bei der Ausübung unserer Zuständigkeiten kann der Intention des Vorbehalts besser gerecht werden.

6.3 Diese Vorsicht bei der Auslegung wird auch durch die Notwendigkeit gerechtfertigt, die Fähigkeit des Ausschusses zu wahren, eine wirksame und prompte Behandlung von schwerwiegenden Beschwerden innerhalb des mit konkurrierenden Ansprüchen ausgestatteten Menschenrechtssystems der Vereinten Nationen zu bieten. In der übereinstimmenden Stellungnahme („concurring opinion“) im Fall *Pellegrin gegen Frankreich* warnte Richter Ferrari Bravo, dass der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte mit „einer Lawine an Beschwerden über die finanzielle Behandlung von öffentlich Bediensteten“ konfrontiert würde. Professor Manfred Nowak stellte die „*problematique* von detaillierten Verfahrensgarantien in internationalen Menschenrechtsverträgen“ fest.¹⁴ 180,000 unerledigte Fälle beim Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte stehen als Warnung für alle internationalen Systeme, die es sich zum Ziel setzen, sich mit schwerwiegenden Menschenrechtskrisen zu befassen, die in Ländern auf der ganzen Welt entstehen.

[Unterzeichnet] Ruth Wedgwood

[Geschehen in englischer, französischer und spanischer Sprache, wobei der englische Text die Originalfassung ist. Eine spätere Veröffentlichung in arabischer, chinesischer und russischer Sprache ist als Teil des Jahresberichts des Ausschusses an die Generalversammlung vorgesehen.]

against him.“ Hingegen lautet die englische Fassung von Art. 14 Abs. 1, zweiter Satz des Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte wie folgt: „In the determination of any criminal charge against him, or of his rights and obligations in a suit at law, everyone shall be entitled to a fair and public hearing by a competent, independent and impartial tribunal established by law.“

¹⁴ Siehe Manfred Nowak, *ibid.* Z 9, S 306.