

Der Zivilpakt und der Menschenrechtsausschuss

Nachdem die **Allgemeine Erklärung der Menschenrechte (vgl. StW)** im Jahr 1948 als Generalversammlungsresolution verabschiedet wurde, wurde die **Menschenrechtskommission (vgl. StW)** von dem Wirtschafts- und Sozialrat der Vereinten Nationen (Economic and Social Council, ECOSOC) mit dem Entwurf eines darauf aufbauenden Menschenrechtsvertrags betraut. Ziel war es den Menschenrechtsschutz weiter auszubauen, indem ein verbindlicher Menschenrechtspakt entwickelt und wirksame Durchsetzungsmechanismen etabliert werden sollten. Aus der Erkenntnis, dass für verschiedene Arten von Rechten unterschiedliche Durchsetzungsmechanismen erforderlich sind, ergab sich die Notwendigkeit der Aufspaltung in zwei Pakte: den Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte (International Covenant for Civil and Political Rights), IPbpR, und den **Internationalen Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte** (International Covenant for Economic, Social and Cultural Rights), IPwskR (**Vgl StW**). Obwohl die Menschenrechtskommission bereits 1954 den Entwurf für die beiden internationalen Pakte der Generalversammlung vorlegte, sollte es aufgrund des Ost-West-Konflikts mehr als zehn Jahre bis zu ihrer Verabschiedung im Jahr 1966 dauern.

Der Zivilpakt, der am 19. März 1966 in Kraft trat, ist auf der universellen Ebene des völkerrechtlichen Menschenrechtsschutzes der grundlegende völkerrechtliche Vertrag für die klassischen Freiheitsrechte. Der Pakt formuliert in 27 Artikeln überwiegend liberale Freiheitsrechte, ergänzt um das Recht der Völker auf Selbstbestimmung (Art. 1 IPbpR) sowie um die besondere Verpflichtung der Staaten, gegen Kriegspropaganda und das Eintreten für Rassenhass vorzugehen (Art. 20 IPbpR). Die zurzeit 168 Vertragsstaaten des Paktes (Stand: Juli 2016) verpflichten sich gegenseitig, die Rechte des Paktes zu achten, sie innerstaatlich zu garantieren und mit wirksamen Rechtsschutzinstrumenten zu versehen (Art. 2 IPbpR).

Das zweite Fakultativprotokoll vom 15. Dezember 1989 hat die Abschaffung der Todesstrafe zum Gegenstand und erweitert so materiell den Schutz des Paktes. Derzeit 81 Staaten haben das Protokoll ratifiziert (Stand: Juli 2016).

Der Pakt sieht die Gründung des Menschenrechtsausschusses (Human Rights Committee) vor, der sich aus achtzehn Mitgliedern zusammensetzt und dessen Aufgabe die Überwachung der Einhaltung der Verpflichtungen ist, die sich aus dem IPbpR für die Mitgliedstaaten ergeben. Bei den Mitgliedern handelt es sich um unabhängige Experten, die gemäß Art. 28 IPbpR wegen ihres hohen sittlichen Ansehens und ihrer anerkannten Sachkenntnis auf dem Gebiet der Menschenrechte gewählt werden. Bei der Besetzung des Ausschusses wird auf eine ausgeglichene Repräsentation der Erdteile geachtet. Nicht verwechselt werden darf der Menschenrechtsausschuss, als vertragsinternes Kontrollorgan, mit dem

Menschenrechtsrat (vgl. StW), der als politisches Gremium vor allem eine Plattform bietet um Menschenrechtsangelegenheiten zu diskutieren.

Der Ausschuss hat folgende Zuständigkeiten:

- die Prüfung von periodisch einzureichenden Berichten der Vertragsstaaten nach Art. 40 IPbpR (Staatenberichtsverfahren);
- die Entgegennahme und Prüfung von Mitteilungen nach Art. 41 IPbpR, mit denen ein Vertragsstaat geltend macht, ein anderer Vertragsstaat habe seine Verpflichtungen aus dem Pakt verletzt (Staatenbeschwerdeverfahren);
- die Entgegennahme und Prüfung von Mitteilungen einzelner Personen nach dem ersten Fakultativprotokoll, die geltend machen, Opfer einer Verletzung eines im Pakt niedergelegten Rechts zu sein (Individualbeschwerdeverfahren)

Während das Einreichen der Staatenberichte mit Inkrafttreten des Paktes zu einer obligatorischen Verpflichtung der Vertragsstaaten wird, wird die Zuständigkeit des Ausschusses zur Prüfung von Staatenbeschwerden erst durch eine Unterwerfungserklärung der Vertragsstaaten begründet. Die Zuständigkeit des Ausschusses zur Prüfung von Individualbeschwerden wird erst durch die Ratifikation des ersten Zusatzprotokolls (Fakultativprotokoll) zum Zivilpakt durch den betreffenden Staat begründet. Eine Ratifikation des ersten Fakultativprotokolls ist insgesamt durch 115 Staaten erfolgt (Stand: Juli 2016). Zudem muss der innerstaatliche Rechtsweg erschöpft sein, Art. 2 1. Fakultativprotokoll.

Von dem Instrument der Staatenbeschwerde wurde bislang kein Gebrauch gemacht.

Demgegenüber ist das Staatenberichtsverfahren inzwischen fest etabliert und weitgehend akzeptiert. Nach wie vor zu hoch ist allerdings die Zahl der Vertragsstaaten, die keine Berichte einreichen; viele Staatenberichte sind seit fünf Jahren, zum Teil auch erheblich länger überfällig.

Die Staatenberichte werden üblicherweise von der zuständigen Ministerialverwaltung erstellt. In der Bundesrepublik Deutschland liegt die Federführung beim Bundesministerium der Justiz. Der Ausschuss erhält den Bericht vor der ihm eigens gewidmeten Sitzung, so dass die Ausschussmitglieder sich vorbereiten und einen landesspezifischen Katalog von Fragen erarbeiten können. Während der Sitzung wird der Staatenbericht mit der Delegation des Vertragsstaates erörtert (sog. konstruktiver Dialog), wobei der Schwerpunkt auf der tatsächlichen Umsetzung der im Pakt garantierten Menschenrechte liegt.

Nichtstaatliche Organisationen informieren den Ausschuss in sogenannten "shadow reports" über die Menschenrechtslage in dem betroffenen Staat. Außerdem zieht der Ausschuss Berichte des Vertragsstaates an andere Ausschüsse oder Organe der VN heran. Der Ausschuss formuliert auf der Grundlage der erhaltenen Informationen und des konstruktiven Dialogs mit der Regierungsdelegation sogenannte „Abschließende Bemerkungen“ (concluding observations) zu dem Bericht, in denen er positive und negative Aspekte der Menschenrechtslage in dem Vertragsstaat anspricht. Diese Art des Umgangs mit den Staatenberichten ist erst seit Anfang der 1990er Jahre

möglich. Zu Zeiten des Kalten Krieges konnte der Ausschuss lediglich allgemein gehaltene Einschätzungen abgeben.

Heute ist der Ausschuss bemüht, den Dialog mit den Staaten auch zwischen den periodisch zu erstellenden Berichten aufrecht zu erhalten. So ersucht der Ausschuss seit 2001 die Vertragsstaaten, in einem kurzen Zwischenbericht zu den wichtigsten Empfehlungen Stellung zu nehmen. Sind positive Entwicklungen erkennbar, so kann das Abgabedatum für den nächsten Bericht nach hinten verschoben werden. Diese Vorgehensweise soll die Kooperation vertiefen. Ein wesentlicher Vorteil der Kontrolle durch das Staatenberichtsverfahren liegt darin, dass sich ihr alle Vertragsstaaten regelmäßig und anlassunabhängig unterziehen müssen.

Das Individualbeschwerdeverfahren nach dem ersten Fakultativprotokoll gewinnt zunehmend an Bedeutung. Im Vergleich mit den anderen im Rahmen der VN bestehenden Individualbeschwerdeverfahren ist es dasjenige, das umfangreiche Ergebnisse hervorgebracht hat. Gleichwohl fällt die Zahl der Individualbeschwerden, über die der Menschenrechtsausschuss insgesamt entschieden hat im Vergleich insbesondere zum Rechtssystem der **Europäischen Menschenrechtskonvention (vgl. StW)** eher gering aus (2.593 eingereichte Beschwerden, 1088 Entscheidungen in der Sache, 645 Paktverletzungen, 645 Unzulässigkeitsentscheidungen, 368 zurückgezogene Beschwerden beziehungsweise anderweitige Verfahrenseinstellung, 492 anhängige Beschwerden; Stand: September 2015). Dies liegt daran, dass der Bevölkerung in vielen Vertragsstaaten die Möglichkeit, von diesem Rechtsbehelf Gebrauch zu machen, kaum bekannt ist. In Europa, Afrika und auf dem amerikanischen Kontinent muss der Mechanismus zudem mit den regionalen Kontrollmechanismen konkurrieren.

Das Individualbeschwerdeverfahren ist ein schriftliches Verfahren. Es endet mit der sogenannten Ansicht (view) des Menschenrechtsausschusses, Art. 5 Abs. 4 Fakultativprotokoll. Hierbei handelt es sich nicht um ein rechtsverbindliches Urteil, Gleichwohl kommt ihm eine rechtliche Wirkung zu: zwar kann von der Entscheidung des Ausschusses abgewichen werden, aber der Staat muss sie zumindest nach Treue und Glauben bei seinen Handlungen berücksichtigen; ein Verstoß gegen den IPbpR liegt allerdings dann vor, wenn der Mitgliedstaat die Entscheidung des Ausschusses vollständig ignoriert. Aus der Feststellung eines Völkerrechtsverstößes folgt die Verpflichtung des Vertragsstaates, den Verstoß abzustellen, Wiederholungen zu verhindern und Wiedergutmachung zu leisten.

Da sich die Umsetzung der Ansichten durch die Vertragsstaaten nicht zufriedenstellend entwickelt hatte, hat der Menschenrechtsausschuss inzwischen ein sogenanntes *Follow-up-Verfahren* eingeführt. In dessen Rahmen wird ein vom Ausschuss gewähltes Mitglied mit der Aufgabe betraut, Kontakt mit dem Vertragsstaat, der eine Konventionsverletzung begangen hat, zu halten. Dieser soll innerhalb von neunzig Tagen über die von ihm unternommenen Schritte berichten. Ziel dieses Dialogs ist es, den Staat zu einer positiven Reaktion auf die Ansicht des Ausschusses zu bewegen.

Ein weiteres wichtiges Element der Arbeit des Menschenrechtsausschusses sind die sogenannten „Allgemeinen Bemerkungen“ (general comments). In diesen werden die Erkenntnisse des Ausschusses aus den Staatenberichtsverfahren und die Beobachtungen aus den Individualbeschwerdeverfahren in Form kommentierter

Erläuterungen der einzelnen Paktvorschriften zusammengefasst. Bislang gibt es 35 „Allgemeine Bemerkungen“ (Stand: 2016). Der Ausschuss arbeitet gegenwärtig an einer „Allgemeinen Bemerkung“ zu Art. 6, dem Recht auf Leben. Während anfangs die „Allgemeinen Bemerkungen“ eher zurückhaltend formuliert waren, betreffen sie nun nach Ende des Kalten Kriegs zunehmend auch kontroverse Themen und nehmen eine progressive Haltung ein. Da der Menschenrechtsausschuss seine Entscheidungen immer im Konsensprinzip trifft, stellen die „Allgemeinen Bemerkungen“ allerdings immer nur den kleinsten gemeinsamen Nenner dar. Ihre Rechtsnatur ist umstritten. Einigkeit besteht aber dahingehend, dass es sich bei den „Allgemeinen Bemerkungen“ nicht unmittelbar um Gewohnheitsrecht handelt. Allerdings werden durch sie wohl zumindest rechtliche Standards gesetzt von denen nicht ohne ausreichende Begründung abgewichen werden kann.

Seit einigen Jahren wird an einer Reform der Arbeit des Menschenrechtsausschuss und des vertragsbasierten Menschenrechtsschutzsystems insgesamt gearbeitet. Ziel der Reform ist es, Arbeitsmethoden und Verfahren zu harmonisieren. Dies betrifft zum einen die Arbeitsabläufe innerhalb der jeweiligen Ausschüsse und zum anderen die Zusammenarbeit der Ausschüsse. Ein diesbezüglicher Austausch der Ausschüsse findet regelmäßig auf dem „meeting of chairpersons“ und dem „inter-committee meeting“ statt. Erste Ergebnisse der Reform, wie zum Beispiel ein gemeinsames „Kerndokument“ für das Verfassen von Staatenberichten, sind bereits zu verzeichnen.

Schließlich gibt es auch inhaltliche Reformbestrebungen seit dem Jahr 2005. Vor allem wird gefordert den IPbpR um ein Rechts auf Datenschutz und Schutz der Privatsphäre zu erweitern. Deutschland und Brasilien haben im Zuge der NSA-Affäre im Oktober 2013 um Unterstützung einer Resolution in der **Generalversammlung (vgl. StW)** geworben, die eine solche Erweiterung vorsieht.

Literaturhinweise:

Hanski, Rajja /Scheinin, Martin, Leading Cases of the Human Rights Committee, 2007.

Klein, Eckart, Human Rights Committee, in: Volger, Helmut (Hrsg.), A Concise Encyclopedia of the United Nations, 2. Aufl. 2010, S. 291-295.

Klein, Eckart/Kretzmer, David, The UN Human Rights Committee: The General Comments – The Evolution of an Autonomous Monitoring Instrument, in: German Yearbook of International Law Vol. 58 (2016), S. 189-229.

Klein, Eckart, The Human Rights Committee: Monitoring States Parties Reports, in: Israel Yearbook on Human Rights Vol. 45 (2015), S. 133-167.

Möller, Jakob Th./ de Zayas, Alfred, United Nations Human Rights Committee Case Law 1977 – 2008. A Handbook, 2009.

Nowak, Manfred, UN Covenant on Civil and Political Rights – Commentary, 2. Aufl. 2005.

Roth-Isigkeit, David, Die General Comments des Menschenrechtsausschusses der Vereinten Nationen – ein Beitrag zur Rechtsentwicklung im Völkerrecht in: MenschenRechtsMagazin 2012, S. 196-210.

Schäfer, Bernhard, Die Individualbeschwerde nach dem Fakultativprotokoll zum Zivilpakt. Ein Handbuch für die Praxis, 2. Aufl. 2007.

Schlüter, Jan-Philippe, Der Menschenrechtsausschuss der Vereinten Nationen. Ein geeignetes Instrument zum Schutz der Menschenrechte?, 2007.

Schöpp-Schilling, Beate, Möglichkeiten der Effektuierung des vertragsbasierten Menschenrechtsschutzes, in: Eckart Klein/ Christoph Menke (Hrsg.), Universalität – Schutzmechanismen – Diskriminierungsverbote, 2008, S.143-158.

Tomuschat, Christian, Human Rights Committee, in: Max Planck Encyclopedia of Public International Law (Stand: Oktober 2010), online abrufbar unter: mpepil.com.

Tomuschat, Christian, International Covenant on Civil and Political Rights (1966), in: Max Planck Encyclopedia of Public International Law (Stand: Oktober 2010), online abrufbar unter: mpepil.com

Wittling-Vogel, Almuth, Die menschenrechtlichen Verpflichtungen der Bundesrepublik Deutschland – ein Erfahrungsbericht, in: Eckart Klein/Christoph Menke (Hrsg.), Universalität – Schutzmechanismen – Diskriminierungsverbote, 2008 S. 172-192.