

Das G.I.F.-Drittmittelprojekt über die Arbeit des Menschenrechtsausschusses der Vereinten Nationen

Birte Kaspers/Manuela Ludewig

Inhaltsübersicht

- I. Einführung
- II. Der Drittmittelgeber G.I.F.
- III. Die Projektleiter und ihre Mitarbeiter
- IV. Der Menschenrechtsausschuss
- V. Projektaktivitäten
- VI. Ausblick

I. Einführung

Seit Januar 2009 wird im MenschenRechts-Zentrum der Universität Potsdam (MRZ) ein auf drei Jahre angelegtes internationales Forschungsprojekt mit dem Titel „The UN Human Rights Committee. Its Role in the German and Israeli Legal Systems and in International Protection of Human Rights“ bearbeitet. Bei diesem Projekt handelt es sich um ein Drittmittelprojekt. Drittmittelprojekte sind Forschungs- und Entwicklungsvorhaben, die von Mitgliedern der Hochschule im Rahmen ihrer dienstlichen Aufgaben durchgeführt und nicht aus Haushaltsmitteln, sondern mit Beiträgen Dritter finanziert werden. Vorliegend handelt es sich um ein deutsch-israelisches Kooperationsprojekt zwischen dem MRZ und dem Minerva-Zentrum für Menschenrechte der Hebräischen Universität Jerusalem.

II. Der Drittmittelgeber G.I.F.

Das Forschungsprojekt wird von der German-Israeli Foundation for Scientific Research and Development (G.I.F.) finanziert. Die Stiftung wurde 1986 vom Bundesministerium für Bildung und Forschung und dem israelischen Wissenschafts- und Technikministerium ins Leben gerufen, um die

technologische und wissenschaftliche Zusammenarbeit zwischen Israel und Deutschland zu stärken. Von der gegenseitigen Kooperation im wissenschaftlichen Bereich sollen sowohl das freundschaftliche Verständnis zwischen dem deutschen und israelischen Volk als auch Wissenschaft und Forschung in beiden Staaten profitieren. Die Besonderheit der G.I.F.-Idee besteht darin, dass beide Ministerien in Bezug auf Finanzen, Management und Entscheidungsprozesse gemeinsam beteiligt und gleichberechtigt verantwortlich sind. Die Forschungsvorhaben müssen den wissenschaftlichen und administrativen Vorgaben der Stiftung entsprechen. Insbesondere ist es das Ziel der G.I.F., Forschungsprojekte zu fördern, die einen friedlichen Zweck in beiden Ländern verfolgen.¹

III. Die Projektleiter und ihre Mitarbeiter

Das Projekt beschäftigt sich mit der Arbeit des Menschenrechtsausschusses der Vereinten Nationen (Ausschuss, MRA). Die beiden Leiter des Projekts, Prof. *Eckart Klein* und Prof. *David Kretzmer*, waren langjährige Mitglieder dieses bedeutenden Gremiums des universellen Menschenrechtsschutzes. Ihre gemeinsame Ausschusszeit war in der Zeit von 1995 bis 2002. Überdies war Prof. *Kretzmer* von 2001 bis 2002 stellvertretender Vorsitzender und Prof. *Klein* Rapporteur des Ausschusses.

Die akademischen Biographien der beiden Projektleiter sind geprägt von gemeinsamen Arbeitsbereichen und Interessengebiete-

¹ http://www.gifres.org.il/index_files/pae0001.htm.

ten. So gehören die Perspektiven des internationalen Menschenrechtsschutzes genauso wie Frieden und Sicherheit durch internationale Zusammenarbeit zu den gemeinsamen Forschungsschwerpunkten der Professoren.

Prof. *Eckart Klein* war von 1981 bis 1994 an der Universität Mainz und von 1994 bis 2008 an der Universität Potsdam Inhaber des Lehrstuhls für Staatsrecht, Völkerrecht und Europarecht. Er ist Gründungsdirektor des seit 1994 bestehenden MRZ. Außerdem liest Prof. *Klein* regelmäßig an der St. Thomas University School of Law in Miami, Florida im Rahmen des LL.M. Programms "Intercultural Human Rights." Darüber hinaus ist Prof. *Klein* vielfältig im internationalen Bereich tätig. Von 1995 bis 2002 war er Mitglied des VN-politischen Beirats des Auswärtigen Amtes und seit 1997 ist er Mitglied des Rats der Deutschen Gesellschaft für Völkerrecht (DGVR). Zudem ist Prof. *Klein* seit 1998 mehrmals als Ad-hoc-Richter am Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte tätig gewesen.²

Prof. *David Kretzmer* ist emeritierter Professor für internationales Recht an der Hebräischen Universität Jerusalem und war Professor für Rechtswissenschaften am Transitional Justice Institute der Universität von Ulster. 1993 gründete er das Minerva-Zentrum für Menschenrechte der Hebräischen Universität Jerusalem und war in der Zeit von 1997 bis 2000 der erste akademische Direktor dieses Gemeinschaftszentrums der Hebräischen Universität von Jerusalem und der Universität von Tel Aviv. Neben seinen akademischen Tätigkeiten ist Prof. *Kretzmer* aktiv in mehreren Nichtregierungsorganisationen (NGOs). Er war Gründungsmitglied der Gesellschaft für Bürgerrechte in Israel und deren Vorstandsvorsitzender in der Zeit von 1985 bis 1996 und 1988 bis 1989. Er war im Gründungsrat der B'Tselem – dem israelischen Informationszentrum für Menschenrechte in den besetzten Gebieten. Außerdem stand Prof. *Kretzmer* im Dienste des ersten

Exekutivausschusses der HaMoked – dem Zentrum für die Verteidigung des Individuums.³

Unterstützt wird das Projekt auf deutscher Seite von Frau Ass. iur. *Birte Kaspers* und Frau *Manuela Ludewig*. Den beiden Mitarbeiterinnen obliegen die Recherchearbeiten für die einzelnen Buchkapitel, und sie helfen bei der Organisation der übrigen Projektaktivitäten. *Birte Kaspers* ist Volljuristin. Sie hat an der Universität Potsdam und an der Universität von Nijmegen in den Niederlanden Rechtswissenschaften studiert und ist seit Projektbeginn dabei. Darüber hinaus promoviert sie zum Thema „Die Auslegungsmethoden des Menschenrechtsausschusses im Vergleich mit denen des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte“. Ihr Dissertationsvorhaben wird von Prof. *Klein* betreut.⁴ *Manuela Ludewig* unterstützt seit Oktober 2010 als wissenschaftliche Hilfskraft das G.I.F.-Projekt. Sie hat an der Universität Potsdam und an der Universität von Newcastle in Australien Rechtswissenschaften studiert und 2010 ihre Erste Juristische Prüfung abgelegt. Auch ihre Dissertation wird von Prof. *Klein* betreut.⁵

Auf israelischer Seite wird das Projekt von Frau *Michal Netanyahu* unterstützt. Frau *Netanyahu* kommt aus Haifa und studiert seit drei Jahren Rechtswissenschaften an der Hebräischen Universität in Jerusalem. Ein Semester studierte sie am Center for Transnational Legal Studies in London. Außerdem schreibt Frau *Netanyahu* für das *Hukim Law Journal*, welches von der juristischen Fakultät der Hebräischen Universität herausgegeben wird und ist teaching assistant für Jüdisches Recht.

² <http://www.uni-potsdam.de/lzimmermann/klein/cv.html>.

³ [http://www.icj.org/getStaffDetails.asp?usersID=61;](http://www.icj.org/getStaffDetails.asp?usersID=61)
http://transitionaljustice.ulster.ac.uk/staff_profiles/david_kretzmer.html.

⁴ <http://www.uni-potsdam.de/mrz/mitarbeiterinnen/ass-iur-birte-kaspers.html>.

⁵ <http://www.uni-potsdam.de/mrz/mitarbeiterinnen/manuela-ludewig.html>.

IV. Der Menschenrechtsausschuss

Der Menschenrechtsausschuss (Ausschuss, MRA) der Vereinten Nationen ist eines der acht Vertragsüberwachungsorgane der Vereinten Nationen.⁶ Er ist ein aus 18 unabhängigen Experten mit hohen moralischen Standards und anerkannten Kompetenzen auf dem Gebiet der Menschenrechte bestehendes Quasi-Justizorgan, welches die Überwachung der Einhaltung des Internationalen Pakts über bürgerliche und politische Rechte (IPbpR, Zivilpakt) wahrnimmt. Er trifft sich dreimal pro Jahr für je drei Wochen in Genf oder New York. Eine seiner Aufgaben besteht in der Prüfung der Staatenberichte der Vertragsstaaten, welche diese dem Ausschuss periodisch vorzulegen haben. In Bezug auf Staaten, die das Zusatzprotokoll vom 16. Dezember 1966 unterzeichnet haben, ist der Ausschuss auch befugt, Individualbeschwerden von Bürgern des jeweiligen Staates zu verhandeln, die sich in ihren bürgerlichen oder politischen Rechten verletzt sehen. Bis heute sind weit über 1000 Beschwerden registriert worden. Der Ausschuss veröffentlicht ebenfalls General Comments. In diesen Allgemeinen Bemerkungen setzt er sich mit konkreten Themen wie den Inhalten von Menschenrechtsgarantien oder seinen eigenen Arbeitsmethoden auseinander.⁷

Aufgrund der Anfangsbuchstaben ihrer Nachnamen saßen die beiden Projektleiter im Rahmen ihrer Tätigkeit für den Ausschuss nebeneinander. Über die Jahre entwickelte sich eine Freundschaft geprägt von persönlichen und fachlichen Überein-

stimmungen, so dass es auch nach ihrer Ausschusszeit im Jahre 2005 zu einem gemeinsamen Treffen im Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht in Heidelberg kam. Die beiden Projektleiter arbeiteten während ihres Treffens an einem Aufsatz über das Staatenberichtsverfahren gem. Art. 40 IPbpR und stellten fest, dass sie sich ausführlicher mit der Arbeit des Ausschusses befassen wollen. Zunächst fehlte jedoch die Zeit dafür. Die Idee, die Arbeit des Ausschusses, seine Rolle im deutschen und israelischen Rechtssystem sowie im internationalen Menschenrechtsschutz im Rahmen eines Buchprojektes zu untersuchen und zu beleuchten, sollte jedoch einige Jahre später umgesetzt werden können.

V. Projektstätigkeiten

Zu den Hauptkapiteln über die General Comments, die Individual Communications und das Staatenberichtsverfahren liegen bereits ausführliche Ausarbeitungen vor. Der folgende Abschnitt erläutert nun einzelne Teile der Projektarbeit. Hierbei sollen beispielhaft positive Aspekte, aber auch im Laufe der bisherigen Arbeit aufgetretene Schwierigkeiten dargestellt werden.

1. *Workshop 2009 in Jerusalem*

In dem G.I.F.-Projekt soll kritisch untersucht werden, welche Rolle der MRA im internationalen Menschenrechtsschutzsystem spielt oder spielen sollte.

Damit die Projektmitarbeiter in dieser Frage einen Eindruck von unterschiedlichen Standpunkten zu Grundlage und Grenzen der Ausschussarbeit aus wissenschaftlicher und praktischer Perspektive erhalten, entschlossen sie sich, mit unterschiedlichen Menschenrechtsexperten über verschiedene Aspekte der Ausschussarbeit zu diskutieren. Das Minerva-Zentrum für Menschenrechte der Hebräischen Universität Jerusalem sowie die dortige Juristische Fakultät führten in Kooperation mit dem MRZ am 13. und 14. Dezember 2009 in Jerusalem einen Expertenworkshop durch.

⁶ Die anderen Vertragsorgane sind der Ausschuss zur Überwachung des Internationalen Paktes über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (ICESCR), der Ausschuss zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung (CERD), der Ausschuss für die Beseitigung der Diskriminierung der Frau (CEDAW), der Ausschuss gegen Folter (CAT), der Ausschuss für die Rechte des Kindes (CRC), der Ausschuss zum Schutz der Rechte aller Wanderarbeitnehmer und ihrer Familienangehörigen (CMW), der Ausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderung (CRPD).

⁷ <http://www2.ohchr.org/english/bodies/hrc/index.htm>.

Beteiligte Fachkräfte waren unter anderem Dr. *Almut Wittling-Vogel*⁸ und Prof. *Christian Tomuschat*⁹ auf deutscher Seite, Prof. *Frances Raday*,¹⁰ Prof. *Ruth Halperin-Kaddari*¹¹ und Prof. *Ruth Gavison*¹² auf israelischer Seite und Dr. *Markus Schmidt*¹³ aus Genf. Die Fachkräfte berichteten unter anderem von ihren persönlichen Erfahrungen mit dem MRA sowie weiteren Fachausschüssen und debattierten rege die weit gefächerten Workshopthemen. Es wurden grundsätzliche Fragen zu Hauptaufgaben des MRA (Concluding Observations, General Comments, Views) diskutiert, aber auch speziellere Themen wie das Verhältnis des MRA zu anderen UN-Organen, insbesondere dem Menschenrechtsrat untersucht. So stellte *Markus Schmidt* unter anderem fest, dass seit Etablierung des UPR-Verfahrens¹⁴ vor dem Menschenrechtsrat die Anzahl der Berichtseingänge im Rahmen des Staatenberichtsverfahrens vor dem MRA gestiegen sei. Auch die Rolle der NGOs im Berichtsverfahren war Thema wie verschiedene Ideen für Veränderungen, zum Beispiel Änderungen bezüglich des Formats und Umfangs der Staatenberichte. Hierbei wurde stets im Blick behalten, dass das Projekt zwar bezweckt, Ver-

besserungsvorschläge für die Erfüllung sämtlicher Ziele und Aufgaben des MRA zu machen, wo dies sinnvoll und notwendig erscheint. Allerdings sollen sich diese Vorschläge im realisierbaren Rahmen halten, also zum Beispiel verfahrenstechnische Veränderungen anregen, aber weniger Überlegungen zur Veränderung des Zivilpaktes selbst beinhalten, die schwer umsetzbar wären.

Durch den Gedankenaustausch zwischen Wissenschaft und Praxis konnte das gegenseitige Verständnis für die jeweiligen Verhaltensweisen verbessert werden, was sich zum Beispiel bei der Debatte über Sinn und Zweck des 'constructive dialogue'¹⁵ zeigte. So erhielten nicht nur die Mitarbeiter des Projektes zahlreiche Anregungen für ihre Arbeit.

2. Questionnaires

Die Ziele des Zivilpaktes können nur erreicht werden, wenn der Ausschuss juristische und politische Entscheidungen auf nationaler Ebene beeinflussen kann. Um seinen Einfluss bewerten zu können, ist es notwendig zu untersuchen, wie Concluding Observations, Views und General Comments von den verschiedenen Organen und Institutionen der Vertragsparteien wahrgenommen und behandelt werden.

Wir entwickelten entsprechende Fragebögen, die über den Einfluss der Ausschussarbeit auf die nationale Menschenrechtspraxis der einzelnen Vertragsstaaten Aufschluss geben sollten. Aufgrund mangelnder Kapazitäten stand eine umfangreiche persönliche/telefonische Befragung außer Frage. Diese Questionnaires – je einer für Staatenvertreter, NGOs und nationale Menschenrechtsinstitute (NHRI/s) – muss-

⁸ *Almut Wittling-Vogel* ist Beauftragte der Bundesregierung für Menschenrechtsfragen im Bundesministerium der Justiz.

⁹ *Christian Tomuschat* ist emeritierter Professor für Öffentliches Recht, Völker- und Europarecht an der Humboldt-Universität zu Berlin, zudem u. a. ehemaliges Mitglied des MRA.

¹⁰ *Frances Raday* ist emeritierte Professorin der Hebräischen Universität Jerusalem und ehemaliges Mitglied des Frauenrechtsausschusses.

¹¹ *Ruth Halperin-Kaddari* ist derzeitiges Mitglied des Frauenrechtsausschusses.

¹² *Ruth Gavison* ist Professorin für Menschenrechte an der Hebräischen Universität Jerusalem.

¹³ *Markus Schmidt*, damals Leiter des Petition Teams im Büro des Hochkommissariats für Menschenrechte, seit 1. Januar 2010 im Büro der Vereinten Nationen in Genf tätig. Zu seinen Veröffentlichungen zählt *Individual Human Rights Complaints Procedures Based On United Nations Treaties And The Need For Reform*, in: *The International And Comparative Law Quarterly*, 1992, S. 645-659.

¹⁴ UPR steht für Universal Periodic Review.

¹⁵ Als 'constructive dialogue' bezeichnet man den mehrstündigen Austausch der Ausschussmitglieder mit den einzelnen Staatendelegationen, in dem über einzelne Aspekte des aktuellen Staatenberichts gesprochen und zum Beispiel Fragen gestellt, Unklarheiten beseitigt und die jeweiligen Standpunkte deutlich gemacht werden.

ten individuell zugeschnitten werden, weil wir den genannten Organen und Institutionen mit ihren unterschiedlichen Funktionen im System gerecht werden und ein umfassendes Bild erhalten wollten. So wurden beispielsweise die Kenntnisse über die Ausschussarbeit, das interne Prozedere zur Erstellung des Staatenberichts oder auch der Umgang mit den Entscheidungen des Ausschusses abgefragt.

Anstatt die Unterlagen an sämtliche Vertragsstaaten¹⁶ zu schicken, entschieden wir uns, eine repräsentative Anzahl von 34 Staaten auszuwählen, in der Aspekte wie die geographische Lage, Größe, Religion etc. berücksichtigt wurden und gleichmäßig verteilt waren. Deutschland und Israel waren ebenso Teil der Liste wie die ständigen Mitglieder des UN-Sicherheitsrates (ausgenommen China, das keine Vertragspartei des Zivilpaktes ist). Weitere Beispiele sind Chile, Kroatien, Senegal und Ungarn. Anschließend wurden die Questionnaires in jedem ausgewählten Staat an das zuständige Ministerium,¹⁷ eine Handvoll NGOs, die ihren Arbeitsschwerpunkt im Bereich der bürgerlichen und politischen Rechte haben, sowie an das jeweilige NHRI geschickt, falls dieses die Pariser Prinzipien erfüllt.¹⁸

In der Hoffnung, möglichst viele Adressaten zu erreichen, wurden die Fragebögen vom englischen Original zudem ins Französische und Spanische übersetzt.

Leider mussten wir die Erfahrung machen, dass von den 270 verschickten Fragebögen

lediglich 15 ausgefüllt und an uns zurückgeschickt wurden. Hierbei erfolgte eine gleichmäßige Verteilung zwischen Antworten von Ministerien, NGOs und NHRIs. Eine Handvoll weiterer Adressaten, insbesondere NGOs, hat zumindest reagiert und mangelnde Zeit oder Kapazitäten sowie fehlende (spezifische) Befassung mit der Ausschussarbeit als Gründe angegeben, nicht weiterhelfen zu können. So hat zum Beispiel eine internationale NGO, die Global Initiative to End All Corporal Punishment of Children, lediglich einen allgemein gehaltenen Kommentar abgegeben. Auch die Antworten der Internationalen Gesellschaft für Menschenrechte (IGFM) - Deutsche Sektion e.V. waren bedingt hilfreich, da sie nicht auf deutsche Fragen fokussiert sind und daher keine spezifischeren Informationen liefern konnten.

Gleichwohl war die Aktion insofern erfolgreich als einige Antworten sehr ausführlich waren und die jeweilige Sichtweise zu Fragestellungen hinsichtlich der Ausschussarbeit deutlich machten. Hervorzuheben sind an dieser Stelle besonders die Ausführungen der deutschen und israelischen Staatenvertreter sowie die mexikanische NGO, Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez' (Centro Prodh).

Doch soll nicht unerwähnt bleiben, dass der Lernprozess ein gegenseitiger war. So schrieb zum Beispiel der Vertreter einer nigerianischen NGO, dass er nun Kenntnis von den General Comments habe, welche er sich im Rahmen der Beantwortung unserer Fragen verschafft hatte. Eventuell wird diese NGO in Zukunft die General Comments als Argumentationshilfe für ihre Ansichten verwenden. Auch ist es möglich, dass diejenigen NGOs, die sich mit dem Fragebogen befasst haben, versuchen werden, zukünftig mehr Einfluss auf den Prozess bei der Erstellung des Staatenberichts oder der anschließenden Umsetzung der Ausschussempfehlungen zu nehmen und den Staatenvertretern und/oder dem Ausschuss ihre Perspektive der nationalen Menschenrechtsslage darzulegen.

¹⁶ Derzeit gehören dem Zivilpakt 167 Staaten an (Stand: 31. Januar 2011).

¹⁷ Ob das Justiz- oder Außenministerium primär zuständig ist, ist in den einzelnen Vertragsstaaten unterschiedlich geregelt.

¹⁸ Die 1993 von der UN-Generalversammlung verabschiedeten Pariser Prinzipien enthalten eine Reihe von Grundsätzen für die Ausgestaltung von NHRIs. Diese sollen über eine juristische Grundlage, einen klaren Auftrag sowie eine ausreichende Infrastruktur und Finanzierung verfügen, gegenüber der Regierung unabhängig sowie pluralistisch zusammengesetzt und für besonders schwache Gruppen zugänglich sein. Nähere Informationen unter www.nhri.net.

VI. Ausblick

In den vergangenen Projektjahren 2009 und 2010 wurden bereits wesentliche Aspekte der Arbeit des MRA untersucht, erläutert und kommentiert. Es erfolgte ein historischer Blick auf die Ausschusstätigkeiten. Hierbei wurden sowohl Aufbau als auch Struktur und Arbeitsweisen des Ausschusses unter die Lupe genommen. So wurde beispielsweise untersucht, wie sich die Funktion der General Comments oder das Consensus-Prinzip entwickelt haben und welchen beruflichen Hintergrund die bisherigen und derzeitigen Ausschussmitglieder hatten beziehungsweise haben. Jedoch blieb es nicht dabei. Vielmehr wurden auch die aktuellen Entwicklungen aufgegriffen und diskutiert, beispielsweise der Entstehungsprozess der Allgemeinen Bemerkung Nr. 34¹⁹ zur Meinungsäußerungsfreiheit und die neue Form des Staatenberichtsverfahrens.²⁰

Worauf wird nun im letzten Projektjahr der Schwerpunkt gelegt? Auch wenn die Projektleiter in ihrer Untersuchung eine universelle Sicht auf die Grundlagen und Grenzen der Ausschussarbeit haben und diese stets im Blick behalten werden, konzentrieren sie sich im abschließenden Projektjahr vor allem auf die Frage, welche Rolle der MRA in den nationalen Rechtssystemen der einzelnen Vertragsstaaten spielt. Hierbei wird unter anderem in Augenschein genommen, in welchen Verfahren auf Entscheidungen des MRA Bezug genommen wird, ob also zum Beispiel in

Gerichtsverfahren die General Comments als Auslegungshilfe herangezogen werden. Aufgrund der besonderen Fachkenntnisse als Staatsrechtler des jeweiligen Vertragsstaates, dessen Staatsangehörigkeit sie besitzen, fokussieren sich die Projektleiter hierbei auf die Vertragsstaaten Deutschland und Israel. Dies ändert nichts daran, dass der Erkenntnisgewinn aus den Ergebnissen des vorgestellten Projektes nicht ausschließlich bei den Vertragsstaaten Deutschland und Israel liegen dürfte. Das im Rahmen des Projektes entstehende Buch wird hoffentlich zahlreiche Leser aus Wissenschaft und Praxis finden.

¹⁹ Siehe Draft General Comment No. 34 (upon completion of the first reading by the Human Rights Committee), UN-Dok. CCPR/C/GC/34/CRP.5 vom 25. November 2010.

²⁰ Der einzelne Vertragsstaat hat die Möglichkeit, sich durch eine Zusatzklärung für das neue Berichtsverfahren zu entscheiden, nachdem der Bericht im Wesentlichen auf den Antworten auf die in der „List of issues“ gestellten Fragen basiert und sich somit auf aktuelle Kernprobleme des jeweiligen Vertragsstaates fokussiert. Siehe dazu Focused reports based on replies to lists of issues prior to reporting (LOIPR): Implementation of the new optional reporting procedure (LOIPR procedure), UN-Dok. CCPR/C/99/4 vom 29. September 2010.