

Stichwort

Der Menschenrechtsausschuß (Human Rights Committee)
--

Der Internationale Pakt über bürgerliche und politische Rechte (IPbpR/Pakt) vom 19. März 1966 ist auf der universellen Ebene des völkerrechtlichen Menschenrechtsschutzes das grundlegende Dokument für die klassischen Grund- und Freiheitsrechte. So formuliert der Pakt 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 Vertragsstaaten 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.

Der Pakt sieht einen Menschenrechtsausschuß vor, der achtzehn Mitglieder hat. Dabei handelt es sich um unabhängige Experten, die gemäß Art. 28 IPbpR wegen ihres hohen sittlichen Ansehens und anerkannter Sachkenntnis auf dem Gebiet der Menschenrechte gewählt werden. Dabei wird auf eine ausgeglichene Repräsentation der Erdteile geachtet. Dieses Organ hat folgende Aufgaben:

- erstens die Prüfung von obligatorischen Berichten der Vertragsstaaten nach Art. 40 IPbpR (Staatenberichtsverfahren);
- zweitens die Entgegennahme und Prüfung von Mitteilungen nach Art. 41 IPbpR, mit denen ein Vertragsstaat geltend macht, ein anderer habe seine Verpflichtungen aus dem Pakt verletzt (Staatenbeschwerdeverfahren);
- drittens – nach gesonderter Unterwerfungserklärung der Staaten – die Entgegennahme und Prüfung von Mitteilungen einzelner Personen nach dem ersten Fakultativprotokoll (für die Bundesrepublik Deutschland erst seit dem 25. November 1993 in Kraft), die geltend machen, Opfer einer Verletzung eines im Pakt niedergelegten Rechts zu sein.

Die Staaten machen generell vom Instrument der Staatenbeschwerde nur äußerst zurückhaltend Gebrauch; im Rahmen des Paktes wurde sie bislang überhaupt noch nicht eingesetzt. Demgegenüber ist das Staatenberichtsverfahren inzwischen etabliert und weitgehend akzeptiert. Nach wie vor zu hoch ist allerdings die Zahl der „Verweigerer“ (sog. „Non-replying states“); 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 rechtzeitig vor der ihm gewidmeten Sitzung zugeleitet, so daß die Ausschußmitglieder sich vorbereiten und einen landesspezifischen Katalog von Fragen erarbeiten können. Während der Sitzung wird dieser mit der Delegation des Vertragsstaates erörtert (sog. konstruktiver Dialog), wobei der Schwerpunkt auf der tatsächlichen Umsetzung der Paktgarantien gerade mit Blick auf die besonders benachteiligten und verletzlichen Gruppen der Gesellschaft liegt.

Nichtstaatliche Organisationen (NGO) informieren den Ausschuß über die Lage der bürgerlichen und politischen Rechte in dem betreffenden Staat. Außerdem zieht er Berichte des Staates an andere Ausschüsse oder Gremien der VN heran. Der Ausschuß formuliert auf der

Grundlage aller dieser Informationen und des konstruktiven Dialogs mit der Regierungsdelegation sogenannte Abschließende Bemerkungen (*concluding observations*) zu dem Bericht, in denen er seine Einschätzung bekannt gibt sowie Lob, Tadel und Anregungen formuliert. Dieses konkrete Eingehen auf den jeweiligen Staatenbericht ist übrigens erst seit Anfang der neunziger Jahre möglich. Zu Zeiten der Blockspaltung 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 nicht abreißen zu lassen. So ersucht der Ausschuß seit dem Jahr 2001 die Staaten, in einem kurzen Zwischenbericht zu den wichtigsten Empfehlungen Stellung zu nehmen. Sind für ihn hierin positive Entwicklungen erkennbar, so kann das Abgabedatum für den nächsten Bericht nach hinten verschoben werden. So soll direkter aufeinander eingegangen und die Kooperation verstärkt werden.

Ein nicht unerheblicher Vorteil der anlaßunabhängigen Kontrolle, die das Staatenberichtsverfahren darstellt, liegt darin, daß sich ihr alle beteiligten Staaten regelmäßig unterziehen müssen. Kein Staat gilt qua Teilnahme am Kontrollverfahren bereits als Menschenrechtsverletzer.

Das Individualbeschwerdeverfahren des ersten Fakultativprotokolls gewinnt zunehmend an Bedeutung, im Vergleich mit den anderen im Rahmen der VN existierenden Individualbeschwerdeverfahren ist es dasjenige, das umfangreiche Ergebnisse hervorgebracht hat. Gleichwohl fällt die Zahl der Individualbeschwerden, über die der Menschenrechtsausschuß insgesamt entschieden hat (Summe der registrierten Mitteilungen: 1100, Summe der Begründetheitsentscheidungen: 393, noch anhängig: 259; Stand Juli 2002), im Vergleich insbesondere zum Rechtsschutzsystem der Europäischen Menschenrechtskonvention eher gering aus. Dies liegt einerseits daran, daß nur 102 von 148 (Vertrags-) Staaten das Fakultativprotokoll unterzeichnet haben. Auch ist der Bevölkerung vieler Staaten die Möglichkeit, diesen Rechtsbehelf einzulegen, kaum bekannt. In Europa und auf dem amerikanischen Kontinent muß der Mechanismus zudem mit anderen, regional begründeten Kontrollmechanismen konkurrieren.

Das Individualbeschwerdeverfahren ist ein schriftliches Verfahren. Es endet mit der sogenannten Ansicht (*view*) des Menschenrechtsausschusses. Hierbei handelt es sich nicht um ein rechtsverbindliches Urteil. Gleichwohl kommt ihm eine rechtliche Wirkung zu. Aus der in der Ansicht enthaltenen Feststellung eines Völkerrechtsverstosßes folgt die Verpflichtung des Verletzerstaates, den Verstoß abzustellen, Wiederholungen zu verhindern und Wiedergutmachung zu leisten. Da sich die Umsetzung der Ansichten durch die Vertragsstaaten nicht zufriedenstellend entwickelt hatte, führte der Menschenrechtsausschuß inzwischen ein sogenanntes Follow up-Verfahren ein.

Hier unternimmt es ein besonderer Berichterstatter aus dem Kreis der Ausschußmitglieder, Kontakt mit dem betroffenen Staat zu halten, der innerhalb von neunzig Tagen über die von ihm unternommenen Schritte berichten soll. Ziel des gleichsam nachsorgenden Gesprächs 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 Allgemeinen Bemerkungen (*general comments*). Sie haben - nach dem Ende des Kalten Krieges die gewandelte - Aufgabe, Erkenntnisse des Ausschusses aus den Staatenberichtsverfahren, die für die Vertragsstaaten insgesamt von Bedeutung sind, und Beobachtungen aus dem Individualbeschwerdeverfahren zu verbinden und für eine kommentierende Erläuterung der einzelnen Paktgarantien fruchtbar zu machen. Außerdem äußert der Ausschuß seine Vorstellungen zu wichtigen allgemeinen Fragen im Zusammenhang mit dem Pakt, wie Kündigung oder Vorbehalte. Bislang hat der Ausschuß 30 Allgemeine Bemerkungen verfaßt.

Literaturauswahl:

Ineke Boerefijn, The Reporting Procedure under the Covenant on Civil and Political Rights, Practice and Procedures of the Human Rights Committee, 1999.

Theo van Boven, Menschenrechtsschutz, in: Helmut Volger (Hrsg.), Lexikon der Vereinten Nationen, 2000, S. 376-388.

Hans-Michael Empell, Die Kompetenzen des UN-Menschenrechtsausschusses (Art. 40 IPbPR), 1987.

Eckart Klein, Die Arbeit des Menschenrechtsausschusses der Vereinten Nationen, Ziele – Erfolge – Grenzen, in: Deutsche Gesellschaft für die Vereinten Nationen (Hrsg.), Internationale Durchsetzung der Menschenrechte: Zielvorstellungen – Erfolge – Hindernisse (Blaue Reihe Nr. 68), 1997, S. 22-28.

Eckart Klein, General Comments, in: Knut Ipsen/Edzard Schmidt-Jortzig (Hrsg.), Recht – Staat – Gemeinwohl, Festschrift für Dietrich Rauschnig, 2001, S. 301-311

Eckart Klein, Menschenrechtsausschuß, in: Helmut Volger (Hrsg.), Lexikon der Vereinten Nationen, 2000, S. 343-347.

Eckart Klein (Hrsg.), The Monitoring System of Human Rights Treaty Obligations, 1998.

Eckart Klein / Friederike Brinkmeier, CCPR und EGMR – Der Menschenrechtsausschuß der Vereinten Nationen und der Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte im Vergleich, in: Vereinte Nationen 2001, S. 17-20.

Dominic McGoldrick, The Human Rights Committee, Its Role in the Development of the International Covenant on Civil and Political Rights, 1994.

Friedrich Meißner, Die Menschenrechtsbeschwerde vor den Vereinten Nationen, 1976.

Manfred Nowak, UNO-Pakt über bürgerliche und politische Rechte und Fakultativprotokoll, CCPR-Kommentar, 1989.

Manfred Nowak, U.N. Covenant on Civil and Political Rights, CCPR Commentary, 1993.

Gerd Oberleitner, Menschenrechtsschutz durch Staatenberichte, 1998.

Michael O'Flaherty, Human Rights and the UN, Practice Before the Treaty Bodies, 1996.

Torkel Opsahl, The Human Rights Committee, in: Philip Alston (Hrsg.), The United Nations and Human Rights, A Critical Appraisal, 1996.

Christoph Pappa, Das Individualbeschwerdeverfahren des Fakultativprotokolls zum Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte, 1996.

Katrin Weschke, Internationale Instrumente zur Durchsetzung der Menschenrechte, 2001.

Norman Weiß, Die Entwicklung der Menschenrechtsidee, ihre heutige Ausgestaltung und Fragen der Universalität der Menschenrechte, in: Jana Hasse/Erwin Müller/Patricia Schneider (Hrsg.), Menschenrechte: Bilanz und Perspektiven, 2002, S. 39-69.

Das *MenschenRechtsMagazin* berichtet regelmäßig über die Arbeit des Menschenrechtsausschusses; vgl. für dieses Jahr S. 5-16 und 65-72.