

MenschenRechtsMagazin

Informationen • Meinungen • Analysen

Heft 1 - Oktober 1996

Inhaltsverzeichnis

Zum Geleit	4
 Ekkehard Strauß / Norman Weiß: Die Bedeutung des internationalen Menschenrechtsschutzes für den nationalen Grundrechtsschutz	 5
 Norman Weiß: Einführung in den Individualrechtsschutz nach dem Internationalen Pakt über bür- gerliche und politische Rechte	 7
 Heike Stender: Das Menschenrechtssystem der Vereinten Nationen Schaubild mit Erläuterungen	 12
 Menschenrechtsausschuß / Human Rights Committee Rules of Procedure - Auszüge (englisch)	 14
 Muster einer Mitteilung an den Menschenrechtsausschuß	 16
 Ekkehard Strauß: Bericht über die Arbeit des Menschenrechtsausschusses der Vereinten Nationen im Jahre 1995	 20
 Informationen, Hinweise	 24

Impressum

Herausgeber: Prof. Dr. iur. Eckart Klein
Menschenrechtszentrum der Universität Potsdam,
Heinestraße 1, 14 482 Potsdam
Fon: 03 31 - 70 76 72 / Fax: 71 92 99 / e-mail: klein@rz.uni-potsdam.de

Redaktion: Assessor Norman Weiß (weiss@rz.uni-potsdam.de)
Assessor Ekkehard Strauß (strauss@rz.uni-potsdam.de)

Mitarbeit: Heike Stender

Die Zeitschrift sowie alle in ihr enthaltenen einzelnen Beiträge und Abbildungen sind urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung, die nicht ausdrücklich vom Urheberrechtsgesetz zugelassen ist, bedarf der vorherigen Zustimmung des Herausgebers.

Namentlich gekennzeichnete Beiträge geben nicht notwendigerweise die Meinung des Herausgebers oder der Redaktion wieder.

Zum Geleit

Mit diesem *MenschenRechtsMagazin* möchte das Menschenrechtszentrum der Universität Potsdam einen Beitrag zur Unterrichtung von Parlamentariern, Behörden, Gerichten und Anwälten sowie der interessierten Öffentlichkeit über Möglichkeiten und Entwicklungen des internationalen Menschenrechtsschutzes leisten. Die Kenntnis hierüber ist nicht weit verbreitet. Die völkerrechtlichen Verträge, die Grundlage dieses Schutzes sind, sind häufig unbekannt, man weiß nicht, an welche Instanz man sich unter welchen Voraussetzungen wenden kann, und wenn man dies weiß, scheinen solche Instanzen „zu weit weg“ zu sein, um Vertrauen auf effektiven Rechtsschutz begründen zu können.

Die internationale Flankierung des nationalen Grundrechtsschutzes, so gediegen dieser sein mag, gehört heute zu den unabdingbaren Elementen einer Rechtskultur, die diesen Namen verdient. Dies kommt dem Schutz der einzelnen ebenso zugute wie es den Staaten hilft, auf menschenrechtlichem Gebiet Kurs zu halten und Maß und Orientierung für die Gestaltung der eigenen Rechtsordnung ebenso wie für die Rechtsanwendung zu finden.

Das *MenschenRechtsMagazin* nimmt für sich nicht in Anspruch, eine Fachzeitschrift zu sein. Es möchten vielmehr, wie es der Name zum Ausdruck bringt, vor allem informieren, was nicht ausschließt, daß in Einzelfällen kürzere wissenschaftliche Beiträge, auch von außerhalb, publiziert werden.

Das *MenschenRechtsMagazin* wird in unregelmäßigen Abständen, gedacht ist an drei Ausgaben pro Jahr, erscheinen. Das hier vorliegende erste Heft möchte das vorhandene Interesse potentieller Abnehmer erkunden und wird kostenlos verteilt. Es wird darum gebeten, auf dem beiliegenden Bestellzettel die Bereitschaft, weitere Folgen des *MenschenRechtsMagazins* zu beziehen, zu vermerken; pro Heft ist eine Schutzgebühr von DM 5,00 zu entrichten.

Für Hinweise auf erwünschte Informationen oder stets denkbare Verbesserungen sind wir sehr dankbar.

Ich wünsche dem *MenschenRechtsMagazin* des Menschenrechtszentrums der Universität Potsdam eine freundliche Aufnahme.

Potsdam, im September 1996

Eckart Klein

Ekkehard Strauß / Norman Weiß:

Internationaler Menschenrechtsschutz - Ergänzung zum nationalen Grundrechtsschutz

Während die Bedeutung und Aufgabe des nationalen Grundrechtsschutzes nach siebenundvierzig Jahren Grundgesetz und fünf- und vierzigjähriger Spruchstätigkeit des Bundesverfassungsgerichts nicht nur Juristen, sondern zumindest der Tendenz nach auch der deutschen Öffentlichkeit bekannt sind, ist es um die entsprechende Einschätzung des internationalen Menschenrechtsschutzes schlechter bestellt. Das *MenschenRechtsMagazin* will zu einer Verbesserung dieses Befundes beitragen.

Zu diesem Zweck wird eine Folge von Beiträgen die verschiedenen Möglichkeiten vorstellen, welche die Menschenrechtssysteme der Vereinten Nationen und der europäischen Regionalorganisationen für den Individualrechtsschutz bieten. Diese werden durch Analysen der Rechtsprechung internationaler Kontrollinstanzen ergänzt. Hinzutreten sollen grundlegende Einführungen in die geschichtliche Entwicklung der Menschenrechte, ihren philosophisch-politischen Hintergrund sowie in den Schutzbereich einzelner Freiheitsrechte.

Im folgenden führen wir in die Grundlagen und Aufgaben des internationalen Menschenrechtsschutzes ein:

Ziel des internationalen Menschenrechtsschutzes ist es, Garantien zusätzlich zur nationalen Rechtsordnung zu bieten. Dies geschieht, indem den Staaten eine völkerrechtliche Verpflichtung zur Beachtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten der ihrer jeweiligen Hoheitsgewalt unterworfenen Menschen auferlegt wird. Deren Bedeutung liegt darin, daß auf diese Weise das Verhältnis zwischen Staat und Bürger nach außen geöffnet wird. Die innerstaatlich bestehenden Rechte werden materiellrechtlich und durch besondere Schutzverfahren ergänzt. So können - im einzelnen abhängig von der konkreten Ausgestaltung - andere

Staaten oder betroffene Individuen selbst Menschenrechtsverletzungen vor internationale Kontrollgremien bringen. Die Ausgestaltung der materiellen Garantien erfolgt überwiegend mit Hilfe von Durchsetzungsmechanismen, die von speziellen Gremien überwacht werden.

Bei dem eben Gesagten handelt es sich um ein noch *junges Phänomen des Völkerrechts*. Während der Periode des klassischen Völkerrechts handelte es sich um ein zwischenstaatliches Koordinationsrecht, das die elementaren Regeln des Verkehrs zwischen gleichberechtigten und souveränen Staaten bestimmte. Als Völkerrechtssubjekte waren - von historisch bedingten Ausnahmen wie dem Heiligen Stuhl oder dem souveränen Malteser-Ritterorden abgesehen - nur Staaten anerkannt. Konsequenterweise war der einzelne daher nicht Träger von Rechten oder Pflichten.

Das bedeutete, daß Staaten sich nicht dafür interessieren durften, wie ein anderer Staat mit seinen eigenen Staatsangehörigen umging. Behandelte ein Aufenthaltsstaat fremde Staatsangehörige schlecht, so berechnete das völkerrechtliche Fremdenrecht den Heimatstaat zu diplomatischem Schutz, weil er in der Person seiner Staatsangehörigen als verletzt galt. Unter diplomatischem Schutz versteht man die Befugnis eines Staates, zugunsten eigener Staatsangehöriger auf einen fremden Staat in vielfältiger Weise einzuwirken, wenn der andere Staat diese schädigt. Die Behandlung eigener Staatsangehöriger dagegen war eine innere Angelegenheit jedes Staates und als solche dem sogenannten *domaine réservé* zugeordnet, aus dem sich andere Staaten herauszuhalten hatten.

Es bedurfte zweier Weltkriege und der Erfahrungen des Nationalsozialismus, um hier einen Wandel einzuleiten. In der Präambel

der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte, die von der Generalversammlung der Vereinten Nationen am 10. Dezember 1948 verabschiedet wurde, bezieht man sich ausdrücklich auf die „Verkennung und Mißachtung der Menschenrechte, [welche] zu Akten der Barbarei führten, die das Gewissen der Menschheit tief verletzt haben“. Seither sind im Rahmen der Vereinten Nationen, aber auch auf regionaler Ebene vielfältige Anstrengungen unternommen worden, um die Rechtsstellung des einzelnen durch völkerrechtliche Garantien gegenüber dem Staat zu verbessern.

Rechtliche Grundlagen des internationalen Menschenrechtsschutzes sind Völkergewohnheitsrecht und völkerrechtliche Verträge. Völkergewohnheitsrecht entsteht, wenn eine allgemeine Übung als Recht anerkannt wird. Sein Vorteil ist, daß es, soweit es entstanden ist, grundsätzlich alle Völkerrechtssubjekte bindet. Mit Blick auf den Menschenrechtsschutz von Nachteil ist, daß nur wenige fundamentale Rechte als Völkergewohnheitsrecht anerkannt sind: Verbot von Genozid, Folter, Sklaverei, Rassendiskriminierung und Rechtsverweigerung (*déni de justice*). Außerdem garantiert das Völkergewohnheitsrecht in den angesprochenen Bereichen nur einen Mindeststandard. Als Folge einer Verletzung von Völkergewohnheitsrecht sind alle Staaten berechtigt, Gegenmaßnahmen zu ergreifen. Jederzeit zulässige Mittel sind - auch öffentliche - Proteste gegen die Menschenrechtsverletzung, sicher auch wirtschaftliche Sanktionen. Ein militärisches Eingreifen zur Ahndung von Menschenrechtsverletzungen wird dagegen von der überwiegenden Meinung abgelehnt.

Völkerrechtliche Verträge sind seit 1948 in steigender Zahl dem Menschenrechtsschutz gewidmet. Sie enthalten neben der Garantie von Freiheits- und Gleichheitsrechten auch Verfahrensbestimmungen und Überwachungsmechanismen. Nähere Erläuterungen hierzu finden sich nachfolgend in dem Beitrag zum Individualrechtsschutz nach dem Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte.

Die völkerrechtlichen Grundlagen bedürfen der *innerstaatlichen Anwendung*, um die nationalen Rechtsgarantien zu ergänzen. Das Völkerrecht regelt nur die rechtliche Wirkung zwischen den Staaten. Für die Art der Umsetzung in das nationale Recht enthält das Völkerrecht keine allgemeinen Regeln. Die Wahl der Mittel zur Erfüllung der Rechtspflichten bestimmt sich nach den Vorschriften des nationalen Verfassungsrechts über das Verhältnis von Völkerrecht und nationalem Recht.

Das Grundgesetz differenziert nach der Rechtsquelle, wie völkerrechtliche Bestimmungen im nationalen Recht umzusetzen sind, und welchen Rang sie innerhalb der Normenhierarchie einnehmen. Gemäß Art. 25 Satz 1 GG sind das gesamte weltweite und partikuläre Völkergewohnheitsrecht Bestandteil des Bundesrechts. Art. 25 Satz 2 GG bestimmt den Vorrang dieser Normen vor den späteren Bundes- oder Landesgesetzen. Ihre hierarchische Stellung befindet sich damit zwischen Verfassungs- und einfachem Bundesrecht. Die Umsetzung von Verträgen in nationales Recht regeln Art. 59 Abs. 2 und Art. 32 Abs. 3 GG. Erforderlich ist für die innerstaatliche Anwendbarkeit ein Gesetz im materiellen Sinne. Verträge, die über ein Zustimmungsgesetz in Kraft getreten sind, haben den Rang eines einfachen Bundesgesetzes.

Der deutsche Rechtsanwender ist über Art. 20 Abs. 3 GG an die transformierten Vorschriften des Völkerrechts gebunden. Aus der Vorschrift folgt auch die Pflicht, sich mit Inhalt und Auslegung dieser Vorschriften vertraut zu machen. Dafür notwendige aktuelle Informationen ergeben sich u.a. aus der Tätigkeit des UN-Menschenrechtsausschusses, dessen Tätigkeit im Jahr 1995 in einem Beitrag in diesem Heft zusammengefaßt wird.

Der Menschenrechtsschutz tritt so ergänzend neben den nationalen Grundrechtsschutz. Liegen die innerstaatlichen Standards hoch, so wird sich das mitunter niedrigere Niveau des internationalen Menschenrechtsschutzes nicht auswirken. Doch auch

bei einem hohen nationalen Niveau kann der zusätzliche internationale Menschenrechtsschutz zu einer Erweiterung führen. So sind etwa in Deutschland Dolmetscherkosten in Ordnungswidrigkeitenverfahren erst auf-

grund einer Verurteilung der Bundesrepublik durch den Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte vom Staat zu tragen.

Individualrechtsschutz unter den verschiedenen UN-Mechanismen - Teil 1

Norman Weiß:

Einführung in den Individualrechtsschutz nach dem Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte

Inhaltsübersicht

1. Entstehungsgeschichte und Zielsetzung des Paktes
2. Kontrollmechanismen
3. Das Individualbeschwerdeverfahren nach dem ersten Zusatzprotokoll
 - a) Überblick
 - b) Voraussetzungen
 - c) Verfahrensablauf
 - d) Verfahrensbeendigung
4. Prüfungsschema
5. English summary

1. Entstehungsgeschichte und Zielsetzung des Paktes

Nach dem Zweiten Weltkrieg ist der Menschenrechtsschutz - eingedenk der Schrecken des Krieges und der Erfahrungen mit dem Terror des Nationalsozialismus¹ - zu einem wichtigen Tagesordnungspunkt der internationalen Politik und infolgedessen zu einem expandierenden Gebiet des Völker-

rechts geworden. Die bis dahin unvorstellbare Mißachtung der Menschenwürde und des Individuums lösten die Menschenrechte aus dem domaine réservé der einzelnen Staaten heraus und machten sie zu einem vorrangigen Anliegen der Weltgemeinschaft.

Die Gründung der Vereinten Nationen 1945 in San Franzisko, die sich in der Präambel und in Art. 1 Ziffer 3 und Art. 55 lit. c der Satzung auf die Achtung und Förderung der Menschenrechte verpflichteten, markiert diesen Neuanfang im Völkerrecht. In der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte vom 10. Dezember 1948 erfolgte die erste Ausformulierung eines Kataloges von Menschenrechten und Grundfreiheiten auf universeller Ebene. Allerdings ist diese Deklaration der Generalversammlung kein rechtsverbindlicher Vertrag.²

Deswegen bemühten sich die Vereinten Nationen in der Folgezeit um ein völkerrechtlich verbindliches Instrument zum Schutz der Menschenrechte. Der Entstehungsprozeß für diesen Vertrag wurde jedoch vom sich kontinuierlich verschärfenden System-

¹ Vgl. die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte, Präambel, Absatz 2: "Whereas disregard and contempt for human rights have resulted in barbarous acts which have outraged the conscience of mankind ...".

² Heute besteht aber Übereinstimmung darin, daß einzelne Rechte - wie das Verbot von Folter oder Sklaverei - als zwingendes Völkergewohnheitsrecht wirksam sind.

gegensatz zwischen Ost und West behindert und in die Länge gezogen. Vereinfacht gesagt, wollten die westlichen Staaten eine Konvention klassischer liberaler Abwehrrechte unter Ausklammerung sozialer Rechte konzipieren, auf die man sich innerstaatlich direkt berufen können und für deren völkerrechtliche Kontrolle ein internationales Gericht, ergänzt um einen Hochkommissar für Menschenrechte³, zuständig sein sollte. Demgegenüber betonte die Gruppe der sozialistischen Staaten die Gleichwertigkeit und gegenseitige Bedingtheit aller Menschenrechte. Deshalb traten sie für einen einheitlichen - auch Menschenrechte der zweiten Generation enthaltenden - Pakt ein, dessen Umsetzung den einzelnen Staaten vorbehalten sein sollte. Eine internationale gerichtliche Kontrolle lehnten sie als Eingriff in die Souveränität ab. Nachdem die Generalversammlung im Jahr 1950 zunächst zur Ausarbeitung eines einheitlichen Konventionsentwurfs geraten hatte⁴, setzte sich die westliche Staatengruppe im darauffolgenden Jahr knapp mit der Forderung nach zwei Pakten mit unterschiedlichen Kontrollmechanismen durch.⁵ Die Human Rights Commission legte die Entwürfe für die beiden Pakte 1954 vor.⁶ In den darauffolgenden Jahren wurden diese von dem Third Committee der Generalversammlung überarbeitet. Dabei lag das Schwergewicht auf der Umgestaltung der Überwachungsmechanismen, denen ihre heutige Gestalt gegeben wurde.

Am 19. Dezember 1966 wurde der Internationale Pakt über bürgerliche und politische

³ Speziell zu den Bemühungen um die Schaffung dieser Institution *R.S. Clark*, A United Nations High Commissioner for Human Rights, 1972; neuerdings hierzu *E. Klein* (ed.), *The Institution of a Commissioner for Human Rights and Minorities and the Prevention of Human Rights Violations*, 1995, 17ff, 55ff.

⁴ GA Res. 421 (V).

⁵ GA Res. 543 (VI).

⁶ Zur Arbeit der Menschenrechtskommission vgl. *Jean-Bernard Marie*, *La commission des droits de l'homme de l'O.N.U.*, 1973, 151ff.

Rechte⁷ (im folgenden: Pakt) von der Generalversammlung der Vereinten Nationen verabschiedet und zur Unterzeichnung aufgelegt. Knapp zehn Jahre später trat der Pakt in Kraft. Er galt zum 1. Juni 1996 in einhundertvierunddreißig Staaten.

In siebenundzwanzig Artikeln formuliert der Pakt überwiegend liberale Freiheitsrechte, ergänzt um das Recht der Völker auf Selbstbestimmung (Art. 1) sowie um die besondere Verpflichtung der Staaten, gegen Kriegspropaganda und das Eintreten für Rassenhaß vorzugehen (Art. 20). Der Pakt ist so aufgebaut, daß sich die Vertragsstaaten gegenseitig verpflichten, die Rechte des Paktes zu achten, sie innerstaatlich zu garantieren und mit wirksamen Rechtsschutzinstrumenten zu versehen (Art. 2).

Das zweite Zusatzprotokoll vom 15. Dezember 1989⁸ hat die Abschaffung der Todesstrafe zum Ziel und erweitert den Schutz des Paktes auf diesem Gebiet.

2. Kontrollmechanismen

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

- erstens die Prüfung von obligatorischen Berichten der Vertragsstaaten nach Art. 40 (Staatenberichtsverfahren);
- zweitens die Entgegennahme und Prüfung von Mitteilungen nach Art. 41, mit denen ein Vertragsstaat geltend macht, ein anderer habe seine Verpflichtungen aus dem Pakt verletzt (Staatenbeschwerdeverfahren);

⁷ GV Res. 2200 A(XXI); UN-Treaty Series, vol. 999, 171ff.; BGBl. 1973 II S. 1534; in Kraft seit dem 23. März 1976, BGBl. 1973 II S. 1534.

⁸ GV Res 40/128; BGBl. 1992 II S. 391.

- drittens die Entgegennahme und Prüfung von Mitteilungen einzelner Personen nach dem ersten Zusatzprotokoll⁹, die geltend machen, Opfer einer Verletzung eines im Pakt niedergelegten Rechts zu sein.

Während die Staaten das Instrument der Staatenbeschwerde allgemein nur äußerst zurückhaltend einsetzen und im Rahmen des Paktes davon bislang überhaupt noch nicht Gebrauch gemacht haben, ist das Staatenberichtsverfahren inzwischen etabliert und im wesentlichen akzeptiert. Die Zahl der Individualbeschwerden, über die der Menschenrechtsausschuß insgesamt entschieden hat (Summe der registrierten Mitteilungen: 636, Summe der abschließenden Entscheidungen: 208, unzulässig: 213, zurückgenommen: 108, anhängig: 107; Stand 3. Oktober 1995), fällt im Vergleich insbesondere zum Rechtsschutzsystem der Europäischen Menschenrechtskonvention eher gering aus. Dies liegt einerseits daran, daß nur neunundachtzig Staaten¹⁰ das Fakultativprotokoll unterzeichnet haben. Auch ist der Bevölkerung vieler Staaten die Möglichkeit, diesen Rechtsbehelf einzulegen, kaum bekannt.

Allerdings ist das Verfahren unter der Zusatzprotokoll gegenüber den anderen vergleichbaren Individualbeschwerdeverfahren im Rahmen der Vereinten Nationen¹¹ gut etabliert.

⁹ GV Res 2200 A (XXI) vom 16. Dezember 1966; In Kraft seit dem 23. März 1976, für die Bundesrepublik Deutschland seit dem 31. Dezember 1992 (BGBl. 1992 II S. 1247).

¹⁰ Stand: 1. Juli 1996.

¹¹ Nach Art. 14 des Internationalen Übereinkommens zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung (CERD) bzw. nach Art. 22 der Konvention gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe (CAT).

3. Das Individualbeschwerdeverfahren nach dem ersten Zusatzprotokoll¹²

a) Überblick

Obgleich es für das Verfahren keine Form- oder Spracherfordernisse gibt und auch anwaltliche Vertretung nicht vorgeschrieben ist, empfiehlt es sich, die Beschwerde so detailliert und umfassend dokumentiert wie möglich abzufassen (siehe das Muster auf S. 18ff.). Die Verwendung der offiziellen Amtssprachen der UNO - Deutsch gehört nicht dazu - beschleunigt den Verfahrensablauf.

Die in den Art. 1, 2, 3 und 5 ZP aufgestellten Voraussetzungen lassen sich zwar nach dem deutschen Juristen bekannten prozessualen Kategorien ordnen. Dies ist jedoch eher von akademischem Interesse, weil der Menschenrechtsausschuß zumindest in der Vergangenheit eine pragmatische Herangehensweise zeigte.

b) Voraussetzungen

Es sind die folgenden Voraussetzungen zu beachten:

Die Mitteilung darf nicht anonym eingelegt werden (Art. 3 ZP).

Mitteilungen können nur von Einzelpersonen eingereicht werden (Art. 2 ZP). Nach der Rechtsprechung des Menschenrechtsausschusses können weder Personengruppen (wie nationale Minderheiten) noch Zusammenschlüsse (wie Gewerkschaften oder juristische Personen) eine Mitteilung anbringen.¹³

Regelmäßig muß das Opfer selbst den Menschenrechtsausschuß anrufen. Hiervon sind Ausnahmen zulässig (Verfahrensregel [VfR] 90 1 b), wenn das Opfer dazu nicht in der Lage ist, weil es beispielsweise verschleppt oder getötet wurde. Diese Verhinderung muß substantiiert dargetan werden, ferner

¹² Für Deutschland seit dem 25. November 1993 in Kraft.

¹³ J.T. ./ Kanada, Nr. 104/1981 § 8a; Lubicon Lake Band ./ Kanada, Nr. 167/1984 § 32.1.

muß der Beschwerdeführer in einer engen persönlichen Beziehung zum Opfer stehen (Familienangehörige). Es gibt keine Popularbeschwerde. Der Beschwerdeführer kann andere (Rechtsanwalt, Nicht-Regierungsorganisation) mit seiner Vertretung im Prozeß beauftragen.

Der Beschwerdeführer muß der Jurisdiktion eines der Vertragstaaten des Zusatzprotokolls - die zugleich Vertragstaaten des Paktes sind - unterliegen (Art. 1 Satz 1 ZP). Die Beschwerde ist gegen diesen Staat zu richten.

Er muß geltend machen, in einem durch den Pakt geschützten Recht verletzt zu sein. Da der Pakt beispielsweise nicht das Eigentum garantiert, wäre eine gegen eine Enteignung gerichtete Mitteilung *ratione materiae* abzuweisen.

Die Verletzung muß den Beschwerdeführer nicht nur selbst, sondern auch gegenwärtig betreffen. Unter Umständen gefährdet aber bereits eine Rechtslage, die dem Staat jederzeit weitgehende Eingriffe in die Rechtsstellung des einzelnen erlaubt, dessen Rechte so, daß es einer Verletzung gleichkommt. Die angegriffene Maßnahme muß den Beschwerdeführer außerdem unmittelbar verletzen. Der Menschenrechtsausschuß befindet nicht abstrakt über die Vereinbarkeit von nationalem Recht mit dem Pakt.¹⁴

Die Beschwerde darf gemäß Art. 5 Abs. 2a des Zusatzprotokolls nicht bereits Gegenstand eines anderen internationalen Streitregelungsverfahrens sein. Aus deutscher Sicht bedeutet dies insbesondere, daß der Fall nicht vor die Straßburger Organe der Europäischen Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten¹⁵ gebracht worden sein darf.

Außerdem muß der Beschwerdeführer alle zur Verfügung stehenden innerstaatlichen Rechtsbehelfe erschöpft haben (Art. 5 Abs. 2b ZP). Für Deutschland ist daher nach

der Erschöpfung des ordentlichen, Verwaltungs-, Finanz-, Sozial- oder Arbeitsrechtswegs noch die Befassung des Bundesverfassungsgerichts erforderlich. Nach der Rechtsprechung des Menschenrechtsausschusses müssen diese Rechtsbehelfe nicht nur vorhanden sein, sondern auch angemessene Aussicht auf Erfolg bieten.

Schließlich muß sich die Beschwerde auf Vorkommnisse beziehen, die nach dem Inkrafttreten des Zusatzprotokolls für den Vertragstaat geschehen sind. Dabei ist zu beachten, daß nach einem Vorbehalt der Bundesrepublik Deutschland zum Zusatzprotokoll auch solche Vorkommnisse *ratione temporis* ausgeschlossen sein sollen, die zwar vor Inkrafttreten geschehen sind, deren Folgen sich aber erst danach abzeichnen oder eintreten. Die Erhebung der Beschwerde ist nicht befristet.

c) weiteres Verfahren

Nach dem Eingang der Mitteilung und der eventuell vom Menschenrechtsausschuß angeregten Ergänzung des Vorbringens entscheidet der Ausschuß über die Zulässigkeit. Es ist möglich, daß eine aus maximal fünf Ausschußmitgliedern bestehende sogenannte Arbeitsgruppe Beschwerden für zulässig erklärt; abweisende Entscheidungen trifft das Plenum (VfR 89 1).

Der Menschenrechtsausschuß kann Mitteilungen mit gleichgelagertem Inhalt zusammenfassen (VfR 88 2). Wenn der Menschenrechtsausschuß die Mitteilung für zulässig erklärt hat, wird der Vertragstaat aufgefordert, binnen sechs Monaten zu dem Vorbringen des Beschwerdeführers Stellung zu nehmen.

In dem schriftlichen Verfahren werden den Parteien die gegenseitigen Äußerungen mit Möglichkeit zur Stellungnahme mitgeteilt.

Äußert sich der Vertragstaat nicht zu dem Vorbringen des Beschwerdeführers, so kann der Menschenrechtsausschuß dieses bei

¹⁴ Shirin Aumeeruddy-Cziffra u.a. / Mauritius, Nr. 35/1978 § 9.2.

¹⁵ Dazu in einem der folgenden Hefte.

Schlüssigkeit zur Grundlage seiner Entscheidung machen.¹⁶

Der Menschenrechtsausschuß kann vorläufige Maßnahmen ergreifen, wenn dies angebracht erscheint, um irreparablen Schaden vom Beschwerdeführer abzuwenden. Er informiert in solchen Fällen den Vertragstaat von seiner Ansicht, daß der Beschwerdeführer bis zum Abschluß des Verfahrens beispielsweise nicht auszuliefern oder die Todesstrafe nicht zu vollstrecken¹⁷ ist.

d) Verfahrensbeendigung

Wenn der Vertragstaat als Reaktion auf die ihm mitgeteilte Beschwerde Abhilfemaßnahmen ergreift, die die Beeinträchtigung des Beschwerdeführers beseitigen, so entscheidet der Menschenrechtsausschuß, das Verfahren nicht weiter fortzuführen.¹⁸

In den übrigen Fällen entscheidet der Menschenrechtsausschuß auf der Grundlage des schriftlichen Vorbringens der Parteien, ob der Beschwerdeführer in seinen Rechten aus dem Pakt verletzt ist. Der Ausschuß kann auch die Begründetheitsprüfung einer Arbeitsgruppe übertragen (VfR 94 1 2).

Die als „View“ bezeichnete Entscheidung wird dem betroffenen Staat und dem Beschwerdeführer zugeleitet (VfR 94 2). Ihre Veröffentlichung erfolgt im Jahresbericht des Gremiums an die Generalversammlung. Die Entscheidungen des Menschenrechtsausschusses sind weder rechtlich bindend noch vollstreckbar, und es gibt auch keine weitere Instanz, welche die Durchführung oder Befolgung seitens der Staaten kontrolliert. Allerdings führt der Ausschuß selbst ein sogenanntes „Follow-up“-Verfahren durch, das die Befolgung der „Views“ überwacht. Den Staaten wird in der Entscheidung eine Frist gesetzt, innerhalb derer sie den Ausschuß über die Umsetzung des „Views“ informieren sollen.

¹⁶ Beispiel: Moriana Hernández Valentini de Bazano ./ Uruguay, Nr. 5/1977 § 9.

¹⁷ Beispiel: C.J. ./ Jamaica, Nr. 252/1987, § 6.

¹⁸ Beispiel: Waksman ./ Uruguay (Nr. 31/1978).

Im Jahre 1990 wurde die Institution eines Sonderberichterstatters für das „Follow-up“-Verfahren geschaffen.¹⁹ Dieser informiert den Ausschuß über Briefe, in denen Beschwerdeführer sich über ausbleibende Abhilfe und Wiedergutmachung beklagen. Weiterhin nimmt der Sonderberichterstatter Kontakt zu den betroffenen Staaten auf, um sie zur Befolgung der „Views“ zu bewegen. Außerdem nutzt er die regelmäßigen Pressekongresse des Ausschußvorsitzenden, um das Verhalten besonders zögerlicher Staaten publik zu machen.

4. Prüfungsschema für eine Mitteilung an den Menschenrechtsausschuß

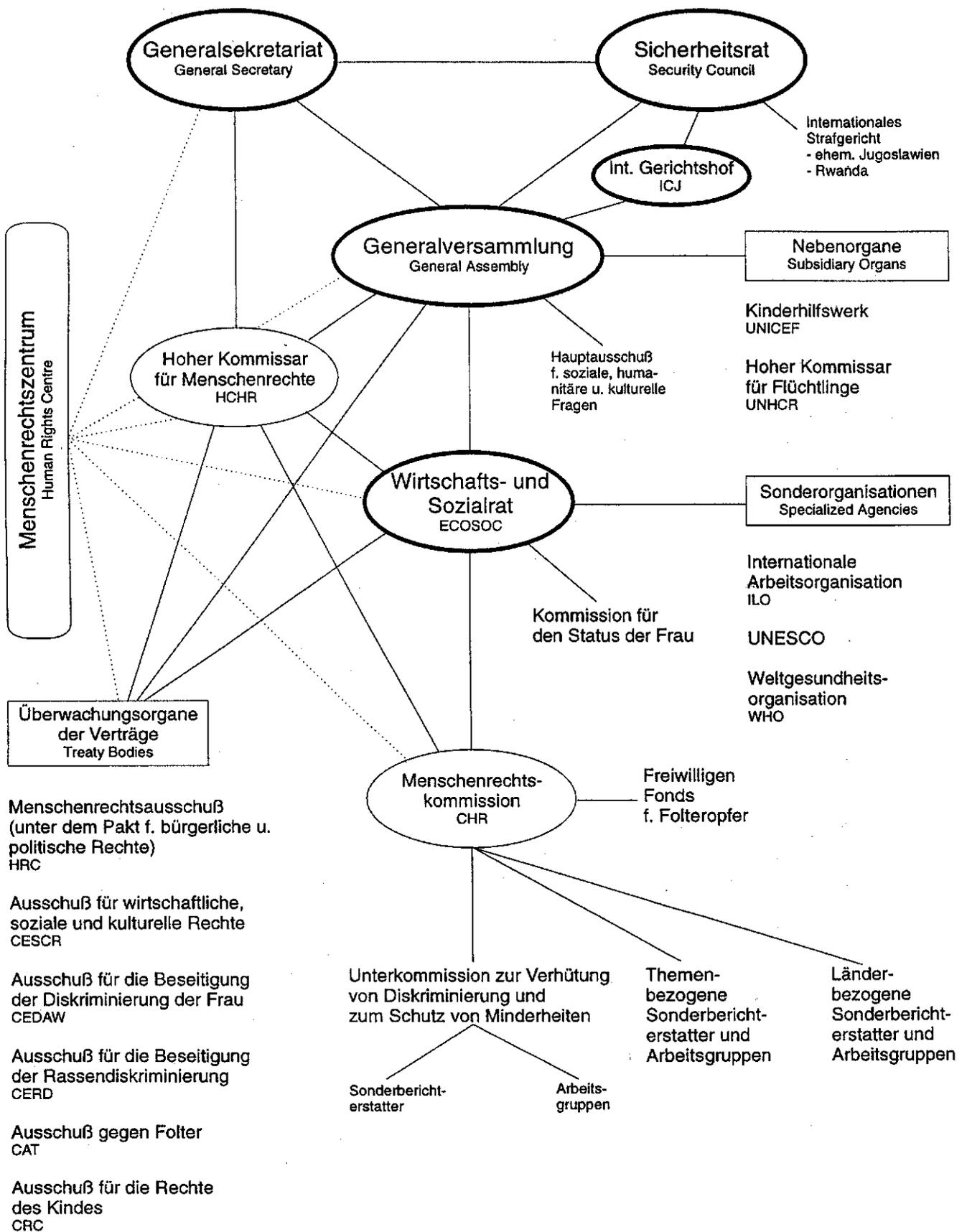
- Unterliegt der Betroffene der Herrschaftsgewalt eines Staates, der das 1. Zusatzprotokoll zum Pakt ratifiziert hat?;
- Behauptung der Verletzung eines im Pakt geschützten Rechts (Substantiierung)
 - Schutzbereich betroffen
 - selbst
 - gegenwärtig (evt. bereits Gefährdung)
 - unmittelbar;
- Eintritt der Verletzung nach Inkrafttreten des Zusatzprotokolls (31. Dezember 1992) und keine Ursachen vor dem 25. November 1993;
- Erschöpfung des innerstaatlichen Rechtsweges;
- keine anderweitige internationale Anhängigkeit.

5. English summary

This text offers a survey on the ICCPR's drafting process and its material contents. The author shortly presents the monitoring instruments and describes the Human Rights Committee. The text focusses on the individual's communication under the Optional Protocol in order to make the German lawyer more familiar with this kind of judicial relief.

¹⁹ UN-Doc. A/45/40, II 205f. Janós Fedor (H) wurde 1993 von Andreas Mavrommatis (CY) abgelöst.

Das Menschenrechtssystem der Vereinten Nationen



© MRZ/Stender, 1f

Heike Stender:

Allgemeine Erläuterungen zum Schaubild

Generalversammlung - Art. 9ff SVN

In der Generalversammlung, Mittelpunkt und Plenum der Vereinten Nationen, sind alle derzeit 185 Mitgliedsstaaten der Organisation vertreten. Dem Prinzip der formalen Stimmgleichheit entsprechend verfügt jedes Mitglied über eine Stimme.

Trotz der politischen Leitfunktionen der Generalversammlung sind ihre Resolutionen und feierlichen Deklarationen wohl Ausdruck des Konsenses der internationalen Gemeinschaft, jedoch nur empfehlenden Charakters, erzeugen demzufolge rechtlich keine Bindungswirkung für die Mitgliedsstaaten.

Sicherheitsrat - Art. 23ff SVN

Dem Sicherheitsrat gehören die 5 ständigen Mitglieder China, Frankreich, Großbritannien, Rußland und die USA sowie 10 nichtständige Mitglieder, die von der Generalversammlung für jeweils zwei Jahre gewählt werden, an.

Ihm ist die Hauptverantwortung für die Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit zugewiesen.

Der Sicherheitsrat ist das einzige Hauptorgan der Vereinten Nationen, das mit einer für alle Mitglieder verbindlichen Entscheidungsbefugnis ausgestattet ist.

Wirtschafts- und Sozialrat - Art. 61ff SVN

Der Wirtschafts- und Sozialrat, beschränktes Mitgliederorgan mit derzeit 54 Mitgliedern, stellt die Koordinierungsstelle für die Förderung der Zusammenarbeit in sozialen, wirtschaftlichen, kulturellen und humanitären Fragen dar.

Generalsekretariat - Art. 97ff SVN

Das Sekretariat der Vereinten Nationen besteht aus dem Generalsekretär, der von der Generalversammlung auf Empfehlung des Sicherheitsrates für die Dauer von vier Jahren gewählt wird, und den ihm unterstehenden Bediensteten.

Als höchster Verwaltungsbeamter der UNO erfüllt der Generalsekretär neben administrativen auch politische Funktionen, wie die unmittelbare Verantwortung auf dem Gebiet der friedlichen Streitbeilegung. Im übrigen können ihm von den anderen Hauptorganen der Vereinten Nationen Aufgaben übertragen werden.

Hoher Kommissar für Menschenrechte

Durch Beschluß der Generalversammlung vom 20.12.1993 eingesetzt, liegt die Hauptverantwortung des Hochkommissars für Menschenrechte in der weltweiten Förderung und dem Schutz der Menschenrechte.

Sein Mandat umfaßt insbesondere die Koordinierung der Arbeit aller auf diesem Gebiet tätigen Organe der Vereinten Nationen.

Der UN-Beamte untersteht direkt dem Generalsekretär.

Menschenrechtskommission

Die Regierungsvertreter aus 53 Staaten umfassende Menschenrechtskommission wurde 1946 durch den Wirtschafts- und Sozialrat ins Leben gerufen, um dessen Tätigkeit auf dem Gebiet der Menschenrechte durch Vertragsentwürfe, Empfehlungen, Berichte und Studien zu unterstützen.

Sie ist ermächtigt zur Behandlung systematischer, schwerer und zuverlässig bezeugter Verletzungen von Menschenrechten durch Mitgliedsstaaten der Vereinten Nationen.

Human Rights Committee: Rules of Procedure -Excerpt¹

Rule 90

C. Procedure to determine admissibility

Rule 87

1. The Committee shall decide as soon as possible and in accordance with the following rules whether the communication is admissible or is inadmissible under the Protocol.
2. A working group established under rule 89, paragraph 1, may also declare a communication admissible when it is composed of five members and all the members so decide.

Rule 88

1. Communications shall be dealt with in the order in which they are received by the Secretariat, unless the Committee or a working group established under rule 89, paragraph 1, decides otherwise.
2. Two or more communications may be dealt with jointly if deemed appropriate by the Committee or a working group established under rule 89, paragraph 1.

Rule 89

1. The Committee may establish one or more working groups of no more than five of its members to make recommendations to the Committee regarding the fulfilment of the conditions of admissibility laid down in articles 1, 2, 3 and 5 (2) of the Protocol.
2. The rules of procedure of the Committee shall apply as far as possible to the meetings of the working group.
3. The Committee may designate special rapporteurs from among its members to assist in the handling of communications.

With a view to reaching a decision on the admissibility of a communication, the Committee, or a working group established under rule 89, paragraph 1, shall ascertain:

- (a) That the communication is not anonymous and that it emanates from an individual, or individuals, subject to the jurisdiction of a State party to the Protocol;
- (b) That the individual claims, in a manner sufficiently substantiated, to be a victim of a violation by that State party of any of the rights set forth in the Covenant. Normally, the communication should be submitted by the individual himself or by his representative; a communication submitted on behalf of an alleged victim may, however, be accepted when it appears that he is unable to submit the communication himself;
- (c) That the communication is not an abuse of the right to submit a communication under the Protocol;
- (d) That the communication is not incompatible with the provisions of the Covenant;
- (e) That the same matter is not being examined under another procedure of international investigation or settlement;
- (f) That the individual has exhausted all available domestic remedies.

¹ Quelle: CCPR/C/3/Rev.3 vom 24. Mai 1994, S. 20-22

Rule 91

1. The Committee or a working group established under rule 89, paragraph 1, or a special rapporteur designated under rule 89, paragraph 3, may request the State party concerned or the author of the communication to submit additional written information or observations relevant to the question of the admissibility of the communication. To avoid undue delays, a time-limit for the submission of such information or observations shall be indicated.
2. A communication may not be declared admissible unless the State party concerned has received the text of the communication and has been given an opportunity to furnish information or observations as provided in paragraph 1 of this rule.
3. A request addressed to a State party under paragraph 1 of this rule shall include a statement of the fact that such a request does not imply that any decision has been reached on the question of admissibility.
4. Within fixed time-limits, each party may be afforded an opportunity to comment on submissions made by the other party pursuant to this rule.

Rule 92

1. Where the Committee decides that a communication is inadmissible under the Protocol it shall as soon as possible communicate its decision, through the Secretary-General, to the author of the communication and, where the communication has been transmitted to a State party concerned, to that State party.
2. If the Committee has declared a communication inadmissible under article 5, paragraph 2, of the Protocol, this decision may be reviewed at a later date by the Committee upon a written request by or on behalf of the individual con-

cerned containing information to the effect that the reasons for inadmissibility referred to in article 5, paragraph 2, no longer apply.

3. Any member of the Committee may request that a summary of his individual opinion shall be appended to the Committee's decision declaring a communication inadmissible under the Protocol.
- D. Procedure for the consideration of communications on the merits

Rule 93

1. As soon as possible after the Committee or a working group acting under rule 87, paragraph 2, has taken a decision that a communication is admissible under the Protocol, that decision and the text of the relevant documents shall be submitted, through the Secretary-General, to the State party concerned. The author of the communication shall also be informed, through the Secretary-General, of the decision.
2. within six months, the State party concerned shall submit to the Committee written explanations or statements clarifying the matter under consideration and the remedy, if any, that may have been taken by that State.
3. Any explanations or statements submitted by a State party pursuant to this rule shall be communicated, through the Secretary-General, to the author of the communication, who may submit any additional written information or observations within fixed time-limits.
4. Upon consideration of the merits, the Committee may review a decision that a communication is admissible in the light of any explanations or statements submitted by the State party pursuant to this rule.

Rule 94

1. If the communication is admissible, the Committee shall consider it in the light of all written information made available to it by the individuals and by the State party concerned and shall formulate its views thereon. For this purpose the Committee may refer the communication to a working group of not more than five of its members or to a special rap-

porteur to make recommendations to the Committee.

2. The views of the Committee shall be communicated to the individual and to the State party concerned.

3. Any member of the Committee may request that a summary of his individual opinion shall be appended to the views of the Committee.

Model communication
Muster für eine Mitteilung

Date (Datum): _____

Communication to :

The Human Rights Committee
c/o Centre for Human Rights
United Nations Office
8-14 avenue de la Paix
1211 Geneva 10, Switzerland,

submitted for consideration under the Optional Protocol to the International Covenant on Civil and Political Rights.

I. Information concerning the author of the communication

(Angaben zum Beschwerdeführer)

Name (Name)

First name(s) (Vorname[n])

Nationality (Staatsangehörigkeit)

Profession (Beruf)

Date and place of birth (Geburtsort und -datum)

Present address (jetzige Anschrift)

Address for exchange of confidential correspondence (if other than present address) (Anschrift für vertrauliche Korrespondenz, wenn von der jetzigen abweichend)

Submitting the communication as (Der Beschwerdeführer unterbreitet die Mitteilung als):

(a) Victim of the violation or violations set forth below (Opfer der nachstehend bezeichneten Menschenrechtsverletzung[en])

(b) Appointed representative/legal counsel of the alleged victim(s) (Bestellter Vertreter oder Rechtsbeistand des Verletzten)

(c) Other (Sonstiges)

If box (c) is marked, the author should explain (Im Falle [c] soll der Beschwerdeführer erklären)

(1) In what capacity he is acting on behalf of the victim(s) (e.g. family relationship or other personal links with the alleged victim(s)) (In welchem Verhältnis er zu dem oder den Opfern steht, z.B. als Familienangehöriger) :

.....
.....
.....

(2) Why the victim(s) is (are) unable to submit the communication himself (themselves) (Wieso das oder die Opfer die Mitteilung nicht selbst anbringen können):

.....
.....
.....

An unrelated third party having no link to the victim(s) cannot submit a communication on his (their) behalf. (Dritte ohne Verbindung zum Opfer können in dessen Namen keine Mitteilung anbringen)

II. Information concerning the alleged victim(s) (if other than author)

(Informationen zum Verletzten [wenn vom Beschwerdeführer verschieden])

Name (Name)

First name(s) (Vorname[n])

Nationality (Staatsangehörigkeit)

Profession (Beruf)

Date and place of birth (Geburtsort und -datum)

Present address or whereabouts (Jetzige Anschrift oder Aufenthaltsort)
.....
.....

III. State concerned/articles violated/domestic remedies

(Betroffener Staat / verletzte Artikel / innerstaatliche Rechtsmittel)

Name of the State party (country) to the international Covenant and the Optional Protocol against which the communication is directed (Name des Vertragsstaates [Landes] zum Internationalen Pakt und Zusatzprotokoll, gegen den sich die Mitteilung richtet):

.....

Articles of the International Covenant on Civil and Political Rights allegedly violated (Angabe der vorgeblich verletzten Bestimmungen des Internationalen Pakts über bürgerliche und politische Rechte):

.....

.....

Steps taken by or on behalf of the alleged victim(s) to exhaust domestic remedies - recourse to the courts or other public authorities, when and with what results (if possible, enclose copies of all relevant judicial or administrative decisions)

(Darstellung, daß der innerstaatliche Rechtsweg erschöpft wurde, Angaben zur Einlegung der Rechtsmittel und zu den Ergebnissen; wenn möglich unter Beifügung von Kopien aller Verwaltungs- oder Gerichtsentscheidungen):

.....

.....

.....

If domestic remedies have not been exhausted, explain why (Ist der innerstaatliche Rechtsweg nicht erschöpft worden, bitte begründen Sie warum):

.....

.....

.....

IV. Other international procedures

(Andere internationale Verfahren)

Has the same matter been submitted for examination under another procedure of international investigation or settlement (e.g. the Inter-American Commission on Human Rights, the European Commission on Human Rights)? If so, when and with what results? (Wurde dieselbe Angelegenheit bereits einem anderen internationalen Kontrollgremium unterbreitet, beispielsweise der Inter-Amerikanischen Menschenrechtskommission oder der Europäischen Menschenrechtskommission? Wenn ja, wann und mit welchem Ergebnis):

.....
.....

V. Facts of the claim

(Sachverhaltsschilderung)

Detailed description of the facts of the alleged violation or violations (including relevant dates) (Bitte legen Sie alle Tatsachen der behaupteten Menschenrechtsverletzung ausführlich dar und teilen Sie die notwendigen Daten mit.):

.....
.....

Author's signature (Unterschrift des Beschwerdeführers).....

Ekkehard Strauß: Bericht über die Arbeit des Menschenrechtsausschusses der Vereinten Nationen im Jahre 1995

Der Menschenrechtsausschuß der Vereinten Nationen traf sich im vergangenen Jahr zu seiner 53. bis 55. Sitzung.¹ Die achtzehn unabhängigen Experten aus den Vertragsstaaten des Paktes über bürgerliche und politische Rechte (CCPR)² nahmen während der Sitzungen ihre Aufgabe wahr, Berichte der Mitgliedsstaaten³ zu prüfen⁴ und allgemeine Bemerkungen zu einzelnen Rechten des Vertrages zu verabschieden.⁵ Außerdem prüfte der Ausschuß Mitteilungen von Einzelpersonen aus Mitgliedsstaaten des Fakultativprotokolls⁶ (I. ZP)⁷ auf behauptete Verletzungen von Paktrechten.⁸

1. Staatenberichte

Die Staatenberichte sind das zentrale Überwachungsinstrument des Ausschusses hinsichtlich der Paktrechte. Der konstruktive Dialog mit den jeweiligen Staatenvertretern und die Veröffentlichung der Anmerkungen des Ausschusses („concluding observations“) bilden eine wichtige Informationsquelle für die Situation in den einzelnen Staaten und ihre Vereinbarkeit mit den Paktrechten.⁹ Zudem lassen sich die Ergebnisse auf die Beurteilung vergleichbarer Situationen in anderen Staaten übertragen. Aufgrund dieser allgemeinen Aussagekraft

sind einige Bemerkungen des Ausschusses zu einzelnen der insgesamt 14 Staatenberichte des Jahres 1995 wiederzugeben.

Während der 53. Sitzung wurden die Berichte Argentiniens, Neuseelands, Paraguays, Jemens und der Vereinigten Staaten geprüft.¹⁰ Außerdem lag ein Sonderbericht Haitis vor.¹¹

a) Argentinien, Paraguay, Haiti, Jemen

Diesen Staaten ist gemeinsam, daß sie sich in einer Umbruchsituation befinden, in der sie nach Phasen einer Diktatur versuchen, demokratische Strukturen aufzubauen. Hinsichtlich der Aufarbeitung dieser Vergangenheit betonte der Ausschuß seine grundsätzlich ablehnende Haltung zu generellen Amnestieregelungen für Menschenrechtsverletzungen. Diese Regelungen verstoßen nach Auffassung des Ausschusses gegen die Verpflichtung der Mitgliedsstaaten, die Paktrechte innerstaatlich durchzusetzen und Verstöße zu ahnden.¹² Die Staaten wurden aufgefordert, Menschenrechtsverletzungen in der Vergangenheit zu untersuchen, die Täter individuell zur Verantwortung zu ziehen und aus hoheitlichen Positionen zu entfernen.

b) Vereinigte Staaten von Amerika

Der Ausschuß drückte sein Bedauern aus über die große Anzahl von Vorbehalten, die die USA mit ihrer Ratifikation verbunden hatten. Die Vereinigten Staaten teilten ihre

¹ 53. Sitzung vom 20.03. bis 07.04.1995 in New York, 54. Sitzung vom 03. bis 28.07.1995 in Genf, 55. Sitzung vom 16.10. bis 03.11.1995 in Genf.

² BGBl. 1973 II S. 1553.

³ 134 Ratifikationen, Stand: 1. Juli 1996.

⁴ Gem. Art. 40 CCPR.

⁵ Gem. Art. 40 Abs. 4 CCPR.

⁶ 89 Ratifikationen, Stand: 1. Juli 1996.

⁷ BGBl. 1992 II S. 1246.

⁸ Art. 1, 5 ZP I.

⁹ Die Feststellungen zur Situation in den Mitgliedsstaaten können insbesondere für das deutsche Asylverfahren in Hinblick auf Art. 16a Abs. 2, 3 GG Bedeutung gewinnen.

¹⁰ Sog. periodische Staatenberichte gem. Art. 40 Abs. 1 CCPR, die seit 1981 im Abstand von 5 Jahren vorgelegt werden müssen.

¹¹ Sog. zusätzlicher Bericht, den der Ausschuß u.a. anfordern kann, wenn - wie in Haiti - die Situation in einem Mitgliedsstaat dies erforderlich erscheinen läßt.

¹² Art. 2 Abs. 2, 3; Art. 9 Abs. 5 CCPR.

restriktive Haltung in dieser Frage zu Beginn der Erörterung in Form einer Erklärung zu dem betreffenden General Comment¹³ des Ausschusses mit. Hinsichtlich einzelner Paktrechte wurde besonders die Verhängung und Vollstreckung der Todesstrafe an Jugendlichen unter achtzehn Jahren¹⁴, das Rassenproblem im Alltag¹⁵, auch hinsichtlich der Ureinwohner, und die minderen Verfahrensrechte sog. „excludable aliens“, d.h. Ausländern, die kein Aufenthaltsrecht in den USA besitzen, erörtert.

Während der 54. Sitzung prüfte der Ausschuß die Berichte aus der Ukraine, Lettland, Rußland, Großbritannien und Sri Lanka.

a) Ukraine, Lettland, Rußland

Die Situation in den drei ehemaligen Sowjetrepubliken stellt sich für den Ausschuß ähnlich dar. Der Umbruch zu Marktwirtschaft und Demokratie ist auf einem guten Wege, jedoch bleibt insbesondere die Rechtswirklichkeit in vielen Bereichen hinter den Anforderungen der Konvention zurück. In allen drei Staaten vermißt der Ausschuß wesentliche Elemente einer unabhängigen, legitimierten Judikative. Bedauert werden im Bereich der Rechtspflege auch die menschenunwürdigen Zustände in den Haftanstalten und die weitreichende Verhängung der Todesstrafe. Die Schulung der Sicherheitskräfte in der Beachtung menschenrechtlicher Garantien wird dringend empfohlen.

Gegenüber Rußland wird die Behandlung der Soldaten durch ihre militärischen Vorgesetzten und das gewaltsame Vorgehen in Tschetschenien bedauert. Rußland wird zu diesbezüglichen Untersuchungen aufgefordert.

¹³ General Comment No. 24/52, vergl. U.N. Doc. CCPR/C/21/Rev.1/Add.6.

¹⁴ Vgl. Art. 6 CCPR und ZP II., das die Vereinigten Staaten nicht ratifiziert haben.

¹⁵ Vgl. Art. 26 CCPR.

b) Großbritannien

Der Ausschuß sieht das Haupthindernis für die Verwirklichung der Paktrechte in der ungelösten Nordirlandfrage. Nach Auffassung der Experten ist eine dauerhafte politische Lösung und die Aufhebung der Notstandsgesetzgebung unabdingbare Voraussetzung, um die Paktrechte zu garantieren. In diesem Zusammenhang wurden auch die Verhältnisse in den Haftanstalten, insbesondere in Castlereagh/ Nordirland, und die Bestimmungen des Criminal Justice and Public Order Act von 1994 erörtert, nach dem aus dem Schweigen eines Angeklagten bestimmte Beweisschlüsse gezogen werden können.

Interessant ist die Ansicht des Ausschusses, nach der die mangelhafte Umsetzung der Konvention auch darauf zurückzuführen sei, daß ein Verfassungsgesetz fehle. Damit wird auf einen grundsätzlichen Mangel des case-law Systems verwiesen, der bisher in dieser Deutlichkeit nicht geäußert wurde.¹⁶ Die Verpflichtung zur Umsetzung des Paktes¹⁷ wird bisher allgemein als ergebnisorientiert aufgefaßt. Die Mittel der Verwirklichung werden, wie bei völkerrechtlichen Verträgen allgemein, den Mitgliedsstaaten überlassen.

c) Sri Lanka

Der Ausschuß wies während der Erörterung auf den mangelhaften Schutz von Kindern hin. Die Festlegung des Heiratsalters der Mädchen auf zwölf Jahre sei mit der Konvention unvereinbar. Der Ausschuß kritisierte auch die Regelung der möglichen strafrechtlichen Verantwortlichkeit von Kindern zwischen dem achten und zwölften Lebensjahr. Bedenklich sei das Ausmaß der Kinderarbeit, Kinderprostitution und sexueller Ausbeutung.

In Hinblick auf den Konflikt zwischen Tamilen und Singhalesen verurteilten die

¹⁶ Vgl. die Behandlung verfassungsrechtlicher Fragen anläßlich des letzten Staatenberichts 1991 in U.N. Doc. A/46/40, Ziff. 355.

¹⁷ Vgl. Art. 2 Abs. 1, 2 CCPR.

Experten die Menschenrechtsverletzungen durch beide Konfliktparteien. Durch die mangelnde Verfolgung der Verantwortlichen sei ein gefährliches Klima der Straflosigkeit geschaffen worden. Nach Auffassung des Ausschusses schränkt die umfangreiche Notstandsgesetzgebung die Paktrechte unzulässig stark ein.

Während der 55. Sitzung beschäftigte sich der Ausschuß mit den Staatenberichten Honkongs, Estlands und Schwedens. Die Prüfung des Berichtes aus Afghanistan wurde auf die 57. Sitzung im Juli 1996 verschoben, da die Regierungsdelegation nicht zur Erörterung anreiste.

a) Hongkong

Der Ausschuß erörterte hauptsächlich die Fragen, ob der Menschenrechtspakt auch über den 1. Juli 1997 hinaus im dann chinesischen Hongkong anwendbar sei, und ob China als Nicht-Vertragstaat die Berichtspflicht für Hongkong zu erfüllen habe. Beide Fragen wurden in einer gesonderten Erklärung des Vorsitzenden bejaht. Einerseits bestimme die britisch-chinesische Gemeinsame Erklärung von 1984, daß das in Hongkong geltende Recht „im wesentlichen“ auch nach der Übergabe für 50 Jahre in Kraft bleiben soll. Andererseits folge der Ausschuß der Auffassung, nach der Menschenrechtsverträge an das Territorium gebunden sind und mit diesem auf den Rechtsnachfolger übergehen. Für die 58. Sitzung wurde ein Zusatzbericht über die aktuellen Entwicklungen angefordert.

b) Estland

Die Erörterungen folgten inhaltlich den Anmerkungen zu den Berichten Lettlands, der Ukraine und Rußlands. Auch hier wies der Ausschuß auf die Schwierigkeiten hin, die durch die Entstehung von Minderheiten infolge der Unabhängigkeit verursacht werden.

2. Individualbeschwerden

Der Ausschuß verfaßt seine Entscheidungen in ähnlicher Form wie ein Gerichtsurteil. Die Entscheidungen werden in voller Länge und mit der Angabe der Identität von Einzelperson und Vertragsstaat in seinem Jahresbericht veröffentlicht. Zwar sind die Entscheidungen des Ausschusses rechtlich nicht bindend, die Autorität des Ausschusses garantierte jedoch bisher meist eine Unterwerfung des Staates unter die Entscheidung. Die Entscheidungen sind damit wichtige Quellen für die Auslegung und Anwendung des Paktes. Den Entscheidungen können allgemeine Hinweise für die Erfolgsaussichten möglicher Beschwerden entnommen werden. Einzelne Entscheidungen sollen daher in Auszügen wiedergegeben werden.

Der Menschenrechtsausschuß prüfte im Jahre 1995 insgesamt 31 Individualbeschwerden. 15 Beschwerden wurden als unzulässig abgewiesen und damit die Prüfung einer Verletzung von Paktrechten endgültig unmöglich.¹⁸ In 16 Beschwerdefällen teilte der Ausschuß seine Auffassung über eine Verletzung der Paktrechte dem betroffenen Vertragsstaat und der Einzelperson mit.¹⁹

a) Fünf der Beschwerden richteten sich gegen Jamaika. Sie wurden jeweils von Beschwerdeführern erhoben, die wegen Tötungsdelikten zum Tode verurteilt worden waren.²⁰ Die Beschwerdeführer rügten jeweils eine unfaire Prozeßführung durch den vorsitzenden Richter, eine mangelhafte Verteidigung und die psychischen Auswirkungen ihres langen Aufenthalts in der Todeszelle („death row phenomenon“). Teilweise wurden auch Foltervorwürfe gegen

¹⁸ Sog. decisions, Art. 3 ZP I.

¹⁹ Sog. views, Art. 5 Abs. 4 ZP I.

²⁰ G. Peart vs. Jamaica, No. 464/1991 u. 482/1991; Clement Francis vs. Jamaica, No. 606/1994; Lennon Stephens vs. Jamaica, No. 373/1989; Osbourne Weight and Eric Harvey vs. Jamaica, No. 459/1991; Dennie Chaplin vs. Jamaica, No. 596/1994.

die Vernehmungsmethoden der Sicherheitsbehörden erhoben und die Haftbedingungen in den Todestrakten gerügt.

Der Ausschuß betonte in seinen Entscheidungen, daß die Würdigung der Tatsachen und Beweise grundsätzlich Aufgabe des Gerichts des Mitgliedsstaates sei. Nur bei deutlichen Hinweisen auf Widersprüchlichkeiten und Fehlverhalten könne der Ausschuß Tatsachen und Beweise erneut würdigen.

Im Zusammenhang mit der Todesstrafe wies der Ausschuß auf seine Auffassung hin, daß die Verhängung der Todesstrafe dann das Recht auf Leben²¹ verletzt, wenn die Entscheidung unter Verletzung von Paktrechten ergangen und nicht mehr rechtsmittelfähig ist.²² Die Vollstreckung der Todesstrafe über eine längere Zeit hinweg aufzuschieben, bedeute allein keine grausame, unmenschliche und erniedrigende Behandlung. Zu prüfen sind nach Auffassung des Ausschusses immer die Umstände des Einzelfalles, insbesondere die Haftbedingungen. Für die Prüfung der psychischen Verfassung des Verurteilten bediente sich der Ausschuß dabei auch der schriftlichen Korrespondenz mit dem Beschwerdeführer als Beweismittel.²³

In Fällen von Mißhandlungen wird die Glaubwürdigkeit des Beschwerdeführers vom Ausschuß anhand der Konkretheit und Detailgenauigkeit seiner Schilderungen beurteilt. Dabei werden auch Äußerungen gegenüber nationalen Stellen, z.B. Menschenrechtsbeauftragten, verwertet. Der Staat ist zur Untersuchung solcher Vorwürfe verpflichtet. Zur Entkräftung forderte der Ausschuß insbesondere medizinische Gutachten. In diesem Vorgehen kommt der unterschiedliche Schutzbereich des Folterverbots²⁴ und des Rechts auf menschenwürdige

Behandlung²⁵ zum Ausdruck. Während das Folterverbot als bloßes Abwehrrecht formuliert ist, ist der Mitgliedsstaat aus Art. 10 Abs. 1 verpflichtet, positive Maßnahmen zu ergreifen, um eine menschenwürdige Behandlung der Gefangenen zu garantieren.

b) In zwei Beschwerden gegen Trinidad und Tobago wurde die überlange Verfahrensdauer gerügt.²⁶ Der Ausschuß hielt diese Beschwerden für begründet, ohne Entscheidungskriterien mitzuteilen, wann ein Verfahren i.S. des Paktes zu lange dauert.²⁷ Entscheidend war in diesen Fällen, daß der Mitgliedsstaat seine Pflicht zur Zusammenarbeit²⁸ verletzt hatte, indem er offenbar verfügbare Informationen zurückhielt. Dies verlieh nach Ansicht des Ausschusses den Vorwürfen besonderes Gewicht, bis hin zur Begründetheit.

c) Eine Beschwerde gegen die Tschechische Republik betraf die Rückgabe oder Entschädigung enteigneten Vermögens.²⁹ Die Beschwerdeführer waren aus politischen Gründen aus der kommunistischen Tschechoslowakei emigriert. Ihr Vermögen war vom Staat auf der Grundlage der damals geltenden Gesetze wegen der politischen Betätigung oder der Emigration der Beschwerdeführer konfisziert worden. Nach dem demokratischen Wandel beschloß die tschechische Regierung die Rückgabe oder Entschädigung konfiszierten Vermögens nur an diejenigen Staatsangehörigen, die ihren ständigen Aufenthalt in der tschechischen

²¹ Art. 6 Abs. 1 CCPR.

²² Vgl. Wortlaut des General Comment 6/16 vom 27.7.1982.

²³ *Clement Francis vs. Jamaica*, o. FN. 19, Ziff. 9.2.

²⁴ Art. 7 CCPR.

²⁵ Art. 10 Abs. 1 CCPR.

²⁶ *Leroy Shalto vs. Trinidad and Tobago*, No.447/1991; *Lal Seetattan vs. Trinidad and Tobago*, No. 434/1990.

²⁷ S. Art. 9 Abs. 3, Art. 14 Abs. 3 lit. c CCPR.

²⁸ Diese Pflicht wird in Art. 4 Abs. 2 ZP I hineingelesen.

²⁹ *Alina Simunek et al. vs. Czech Republic*, No. 516/1992.

Republik haben.³⁰ Der Ausschuß bejahte eine Verletzung des Gleichheitsgebotes.³¹

Der Ausschuß untersuchte nicht die Rechtmäßigkeit der Enteignung, da die Konvention nicht das Eigentum als solches schütze. Zu untersuchen blieb damit allein die Frage, ob die unterschiedliche Behandlung der Auslandsstchechen gerechtfertigt ist. Gründe für die Differenzierung konnte der Ausschuß nicht erkennen, da nach seiner Ansicht der Mitgliedsstaat selbst für die Emigration der Beschwerdeführer verantwortlich zu machen sei. Auch wenn der Wille des Gesetzgebers nicht auf Diskriminierung gerichtet gewesen sei, begründeten die tatsächlichen Wirkungen eine Verletzung des Gleichheitssatzes aus Art. 26, 3 CCPR.

3. Allgemeine Bemerkungen

Der Ausschuß arbeitete weiter an seinen allgemeinen Bemerkungen („General Comment“) zu den politischen Rechten (Bürgerrechte) der Konvention.³² Die allgemeinen Bemerkungen enthalten Kommentierungen zu den einzelnen Paktrechten und wenden sich an die Mitgliedsstaaten in ihrer Gesamtheit.³³ Bisher wurden allgemeine Bemerkungen zu verschiedenen Paktrechten und zu den Anforderungen an die Berichtspflicht verabschiedet.³⁴ Eine Überarbeitung ist in den kommenden Jahren zu erwarten, da viele Bemerkungen inhaltlich von den Systemgegensätzen des Kalten Krieges beeinflusst wurden.

³⁰ Gesetz 87/1991 vom 2. Februar 1991.

³¹ Art. 26 CCPR.

³² S. Art. 25 CCPR.

³³ S. Art. 40 Abs. 4 CCPR.

³⁴ Vergl. die Auflistung in U.N. Doc. HRI/GEN/1/Rev.1, S. 2 ff.

Menschenrechtszentrum der Universität Potsdam

Das Menschenrechtszentrum der Universität Potsdam hat zum 1. Juli 1994 seine Arbeit aufgenommen. Das Menschenrechtszentrum wird von Prof. Dr. jur. Eckart Klein geleitet, der von 1980 bis 1994 an der Universität Mainz lehrte, seit Juni 1994 an der Juristischen Fakultät der Universität Potsdam den Lehrstuhl für Staatsrecht, Völker- und Europarecht innehat und ab 1995 Mitglied des UN-Menschenrechtsausschusses ist.

Mit der Einrichtung des Menschenrechtszentrums ist die Bundesrepublik Deutschland einer Empfehlung des Europarates aus dem Jahre 1979 nachgekommen. In den meisten anderen Mitgliedstaaten des Europarates bestehen bereits vergleichbare nationale Menschenrechtszentren.

Das Zentrum befindet sich noch in der Aufbauphase und verfügt derzeit neben dem Direktor über einen wissenschaftlichen Mitarbeiter, eine wissenschaftliche und zwei studentische Hilfskräfte und eine Halbtagssekretärin.

Zu den Tätigkeitsschwerpunkten des Menschenrechtszentrums zählen die Sammlung, Dokumentation und Aufarbeitung der einschlägigen Materialien und Rechtsprechung. Diese sollen so einer breiteren juristischen Öffentlichkeit zugänglich gemacht werden. Das Menschenrechtszentrum arbeitet dabei eng mit dem Europarat, den Schwesterinstitutionen in den anderen Mitgliedstaaten des Europarates, aber auch mit den zuständigen Abteilungen des Bundesministeriums der Justiz und des Auswärtigen Amtes zusammen. Außer-

dem veröffentlicht das Menschenrechtszentrum wissenschaftliche Publikationen, die menschenrechtliche Fragestellungen unter dem Blickwinkel des Völkerrechts, des Europäischen Gemeinschaftsrechts und des innerstaatlichen Rechts behandeln.

Hinzu treten Veranstaltungen, die sich mit grundsätzlichen und aktuellen Themen befassen. Ein erstes Kolloquium hat im Dezember 1994 stattgefunden. Dabei wurde die Institution des Menschenrechts- und Minderheitenkommissars, wie ihn die Vereinten Nationen, die OSZE und der Rat der Ostseestaaten entwickelt haben, vorgestellt, Arbeitsweise und Einwirkungsspielräume untersucht und die Möglichkeiten von Präventivstrategien diskutiert. Die Ergebnisse dieser Tagung sind veröffentlicht.

Ein zweites Kolloquium im September 1995 ist der Frage nachgegangen, ob stille Diplomatie oder eher Publizität einen effektiveren Schutz der Menschenrechte gewährleisten kann. Dazu haben Wissenschaftler, Experten des Auswärtigen Amtes und Vertreter von Nichtregierungsorganisationen referiert, miteinander diskutiert und die wechselseitigen Erwartungen an die jeweilige Arbeit formuliert. Die Publikation ist über den Buchhandel erhältlich.

Neben den vorgestellten Forschungsaktivitäten ist das Menschenrechtszentrum im Bereich der Lehre tätig und wird sich im Rahmen seiner Möglichkeiten auch an der für die Bewahrung

der Menschenrechte im juristischen Alltag überaus wichtigen Weiterbildung von Praktikern beteiligen. Ein Rechtsseminar für Praktiker, das über Voraussetzungen, Möglichkeiten und Verfahren des internationalen Menschenrechtsschutzes informieren soll, fand im Dezember 1995 in Potsdam statt.

Das Menschenrechtszentrum der Universität Potsdam gibt in jedem Frühjahr einen Jahresbericht heraus, der über die Aktivitäten des vergangenen Jahres Rechenschaft ablegt.

Um die Arbeit des Zentrums in jeder Weise ideell und finanziell zu unterstützen, wurde am 15. Juni 1995 der Verein der Freunde und Förderer des Menschenrechtszentrums der Universität Potsdam e.V. gegründet. Der Verein hat es sich zum Ziel gesetzt, mit Hilfe von Beiträgen seiner Mitglieder und Spenden von Förderern den finanziellen Handlungsspielraum des Zentrums zu erweitern. Die Durchführung wissenschaftlicher Tagungen, die Herausgabe von Publikationen und die Anschaffung von Büchern erfordern ständig Geldmittel. Der Förderverein soll diese Unterstützung im außeruniversitären und nicht-staatlichen Bereich suchen.

Verein der Freunde und Förderer des Menschenrechtszentrums der Universität Potsdam, Bayerische Hypotheken- und Wechselbank (Potsdam), Kontonr.: 491 0170 703, BLZ: 101 207 60.

ÖIMR - NEWSLETTER

Der vom Österreichischen Institut für Menschenrechte in Salzburg seit 1992 herausgegebene NEWSLETTER sieht es als seine primäre Aufgabe an, über die Judikatur der Straßburger Konventionsorgane (Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte, Europäische Kommission für Menschenrechte) sowie der österreichischen Höchstgerichte und des Gerichtshofs der Europäischen Gemeinschaft in menschenrechtsrelevanten Fragen rasch zu berichten.

Österreichisches Institut für Menschenrechte
Edmundsburg, Mönchsberg 2, A - 5020 Salzburg

Eckart Klein (Hrsg.)

The Institution of a Commissioner for Human Rights and Minorities and the Prevention of Human Rights Violations

In diesem Band sind die Ergebnisse eines Kolloquiums veröffentlicht, das im Dezember 1994 in Potsdam stattfand. Die Referate erläutern die Mandate des Hochkommissars für Menschenrechte der Vereinten Nationen, des Hochkommissars für Nationale Minderheiten der OSZE und des Kommissars des Rates der Ostseestaaten für demokratische Institutionen und Menschenrechte einschließlich der Rechte von Personen, die Minderheiten angehören. Die bisherigen Aktivitäten der Kommissare werden vorgestellt und die besondere Bedeutung von Deeskalation und Prävention an den Beispielen des Ruanda-Konflikts und der Situation in den Baltischen Staaten erläutert.

Die Autoren:

Prof. Dr. Eckart Klein

Direktor des Menschenrechtszentrums der Universität Potsdam, Mitglied des UN-Menschenrechtsausschusses
Niels Mikkelsen

Mitarbeiter des Kommissars des Rates der Ostseestaaten für demokratische Institutionen und Menschenrechte einschließlich der Rechte von Personen, die Minderheiten angehören

Anders Rönquist

Mitarbeiter des OSZE-Hochkommissars für Nationale Minderheiten

Norman Weiß

wissenschaftlicher Mitarbeiter am Menschenrechtszentrum der Universität Potsdam

Dr. Alfred de Zayas

Mitarbeiter im Menschenrechtszentrum der Vereinten Nationen in Genf

1995, 84 S., kart., 24,80 DM / 184,- ÖS / 22,50 SFr

ISBN 3-87061-512-5

Eckart Klein (Hrsg.)

Stille Diplomatie oder Publizität?

Überlegungen zum effektiven Schutz der Menschenrechte

Wechselseitige Erwartungen an Wissenschaft und Menschenrechtsorganisationen

Mit diesem Buch legt das Menschenrechtszentrum der Universität Potsdam den zweiten Band seiner Schriften vor. Es enthält die Ergebnisse einer Tagung, die im September 1995 in Potsdam stattfand und sich in zwei Arbeitssitzungen gliederte.

Das Menschenrechtszentrum hatte Vertreter des Auswärtigen Amtes, der Wissenschaft und von Menschenrechtsorganisationen zu seinem zweiten Kolloquium eingeladen, um zu erörtern, ob stille Diplomatie oder Publizität einen effektiveren Schutz der Menschenrechte ermöglicht. Drei ausführliche Referate (Wolfram Karl, Wolfgang Gerz, Heiner Bielefeldt) werden von zahlreichen Statements (u.a. Ignatz Bubis, Knut Ipsen, Werner Lottje) ergänzt.

Die zweite Arbeitssitzung beschäftigte sich mit den wechselseitigen Erwartungen an Menschenrechtsorganisationen und Wissenschaft. Bestehende Kommunikationsdefizite sollten erkannt und Vorschläge für einen verbesserten Dialog formuliert werden. Zwei Statements (Klaus Hüfner, Manfred Mohr) steckten die unterschiedlichen Positionen ab.

Beide Abschnitte werden durch einleitende Überlegungen (Eckart Klein) und Zusammenfassungen der Diskussion (Norman Weiß) komplettiert.

Das Buch wendet sich an Juristen und Mitarbeiter von Menschenrechtsorganisationen, darüber hinaus an jeden menschenrechtlich Interessierten. Es bietet einen Überblick über den aktuellen Diskussionsstand und trägt dazu bei, den Hintergrund mancher außen- oder entwicklungspolitischen Kontroverse zu erhellen.

1996, 172 S., kart., 48,- DM / 355,50 ÖS / 44,- SFr

ISBN3-87061-540-0

BERLIN VERLAG Arno Spitz GmbH

Pacelliallee 5, D-14195 Berlin - Tel. 030 / 84 17 70-0 - Fax 030 / 84 17 70-21