

Besonderer Dank für ihre Unterstützung bei der Abfassung des Artikels gebührt den Herren Gerhart R. Baum, dem langjährigen Leiter der deutschen Delegation zur Menschenrechtskommission und jetzigen Sonderberichterstatler für Sudan, und Bruno Simma, Mitglied der Völkerrechtskommission der Vereinten Nationen und Professor an der Universität München.

- 1 Siehe im einzelnen Amnesty International, Central America and Mexico: Human Rights defenders on the front line. Human Rights defenders in Mexico (im Internet abrufbar unter der Kennung: <http://amnesty.org/ailib/intcam/cemexico/intro.htm>).
- 2 Text: VN 3/1999 S. 119ff.
- 3 UN Doc. E/CN.4/Sub.2/1982/12 v. 30.6.1982 (Elements for a draft body of principles on the right and responsibility of individuals, groups and organs of society to promote and protect human rights and fundamental freedoms).
- 4 E/CN.4/Sub.2/1985/30 v. 25.6.1985 mit Add. 1 v. 9.8.1985.
- 5 A/53/679 v. 18.11.1998.
- 6 E/CN.4/1986/40 v. 7.3.1986.
- 7 E/CN.4/1987/38 v. 9.3.1987; E/CN.4/1987/WG.6/WP.1 v. 9.3.1987.
- 8 E/CN.4/1989/45 v. 27.2.1989, Annex III; E/CN.4/1989/WG.6/WP.5 v. 27.2.1989.

- 9 E/CN.4/1987/38 (Anm. 7), Ziff. 27.
- 10 E/CN.4/1988/WG.6/WP.13 v. 8.3.1988.
- 11 E/CN.4/1990/47 v. 1.3.1990, Ziff. 73ff.
- 12 Ebenda, Ziff. 100ff.
- 13 E/CN.4/1991/57 v. 4.3.1991 (mit Corr. 1 v. 19.4.1991), Ziff. 42ff.
- 14 E/CN.4/1993/64 v. 1.3.1993, Ziff. 38.
- 15 E/CN.4/1994/81 v. 4.3.1994 (mit Corr. 1 v. 22.3.1994), Ziff. 120.
- 16 Weitere NGOs waren u.a.: Amnesty International, Association for the Prevention of Torture, Baha'i International Community, Center for Justice and International Law, International Commission of Jurists, International Federation of Human Rights Leagues, International Service for Human Rights, Lawyers Committee for Human Rights.
- 17 E/CN.4/1995/93 v. 6.3.1995, Ziff. 326.
- 18 E/CN.4/1997/92 v. 25.3.1997, Ziff. 15.
- 19 fidh, La Lettre, Nr. 7/1998, S. 17.
- 20 <http://www.amnesty.org/ailib/aipub/1999/IO/14100899.htm>.
- 21 Beate Rudolf, Gestrafftes Programm, VN 1/1999 S. 23.
- 22 E/CN.4/2000/95 v. 13.1.2000.

CCPR und EGMR

Der Menschenrechtsausschuß der Vereinten Nationen und der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte im Vergleich

ECKART KLEIN · FRIEDERIKE BRINKMEIER

Im März dieses Jahres jährt sich das Inkrafttreten des Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte (Pakt) zum 25. Male. Das durch den Pakt erreichte Schutzniveau im Bereich der universellen Menschenrechte ist insbesondere auf die Arbeit des für seine Auslegung und Durchsetzung zuständigen Überwachungsorgans zurückzuführen. Der Menschenrechtsausschuß (Human Rights Committee under the International Covenant on Civil and Political Rights, CCPR) hat wesentliche Impulse zur Konkretisierung und Fortentwicklung des internationalen Menschenrechtsschutzes gegeben. Auch auf europäischer Ebene konnte unlängst ein Jubiläum gefeiert werden: Fünfzig Jahre nach der Unterzeichnung der Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten (Europäische Menschenrechtskonvention, EMRK) am 4. November 1950 gilt dieses Vertragswerk in 41 der 43 Mitgliedstaaten des Europarats und somit in fast ganz Europa. Das durch die EMRK geschaffene und mit Inkrafttreten des 11. Protokolls zur EMRK am 1. November 1998 grundlegend reformierte Schutzsystem eröffnet allen im Hoheitsgebiet dieser Staaten lebenden Personen die Möglichkeit, durch eine Beschwerde an den Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) die Rechte aus der EMRK zur Geltung zu bringen.

Beide – der universelle und der regionale Menschenrechtsschutz – flankieren den Schutz des einzelnen, den dieser nach nationalem Recht erfährt. Sie entnationalisieren den Individualrechtsschutz; sie bieten dem nationalen Rechtsanwender Orientierung und dem einzelnen eine zusätzliche Kontrollebene. Da fast alle Mitglieder des Europarats auch durch den Pakt gebunden sind¹, drängt sich die Frage nach einem Vergleich beider Systeme auf².

Organisation

Der CCPR

Dem unter dem Pakt errichteten Ausschuß gehören nach Artikel 28 Absatz 1 des Paktes 18 Mitglieder an. Die Kandidaten werden von den Vertragsstaaten vorgeschlagen (Art. 29). Nach Art. 28 Abs. 2 Pakt sollen diese »Persönlichkeiten von hohem sittlichen Ansehen und anerkannter Sachkenntnis auf dem Gebiet der Menschenrechte« sein.

Jeder Staat darf höchstens zwei Kandidaten vorschlagen, die die jeweilige Staatsangehörigkeit besitzen müssen³. Aus der Vorschlagsliste werden alle zwei Jahre jeweils neun Mitglieder in einer vom

Generalsekretär der Vereinten Nationen einberufenen Versammlung der Vertragsparteien auf vier Jahre gewählt; Wiederwahl ist möglich.

Nach Art. 28 Abs. 3 Pakt werden die Mitglieder des Ausschusses in ihrer persönlichen Eigenschaft tätig; sie sind daher nicht Vertreter ihrer Staaten und nicht weisungsgebunden. Sie versichern, ihre Funktionen »unparteiisch und gewissenhaft« auszuüben (Art. 38 Pakt). Der CCPR hat die Vertragsparteien dazu aufgerufen, schon bei der Nominierung auf das Unabhängigkeitserfordernis der Mitglieder zu achten; er hat auch die gleichzeitige Wahrnehmung einer politischen Funktion oder eines Amtes im Regierungsapparat mit der Mitgliedschaft für unvereinbar gehalten⁴.

Nach Art. 36 Pakt obliegt es dem UN-Generalsekretär, das Funktionieren des CCPR personell und finanziell sicherzustellen.

Der CCPR kommt dreimal pro Jahr in New York oder Genf zu dreiwöchigen Sitzungen zusammen, die von einer jeweils die Woche vorher tagenden Arbeitsgruppe vorbereitet werden. Bei seinen Aufgaben wird der CCPR von einem Sekretariat unterstützt, das im Geschäftsbereich der Hohen Kommissarin für Menschenrechte angesiedelt ist.

Der Gerichtshof

Der EGMR besteht derzeit aus 41 Richtern. Die Zahl richtet sich nach der Zahl der jeweiligen Vertragsparteien (Art. 20 EMRK). Die Regelung kann deshalb nicht zur Arbeitsunfähigkeit eines zu großen Gerichtshofs führen, da nur noch in administrativen und organisatorischen Fragen im Plenum entschieden wird (Art. 26 EMRK).

Von jedem Vertragsstaat werden drei Kandidaten vorgeschlagen. Die Richter müssen nach Art. 21 EMRK »hohes sittliches Ansehen genießen und entweder die für die Ausübung hoher richterlicher Ämter erforderlichen Voraussetzungen erfüllen oder Rechtsgelehrte von anerkanntem Ruf sein«. Die Parlamentarische Versammlung des Europarats wählt mit Stimmenmehrheit einen Richter aus dieser Liste aus⁵.

Die Richter werden nach Art. 23 EMRK für sechs Jahre gewählt, wobei auch hier Wiederwahl möglich ist. Ebenfalls findet der Grundsatz der Erneuerung zur Hälfte – hier nach drei Jahren – Anwendung. Die Richter sind unabhängig, also nicht Vertreter ihrer Regierung, und unparteilich (Art. 21 Abs. 2 und 3 EMRK). Sie nehmen ihre Funktionen hauptamtlich wahr. Der EGMR ist also ein permanent tagendes Gremium. Die Kosten des EGMR werden vom Europarat getragen (Art. 50 EMRK).

Die Verfahrensarten

Beide Menschenrechtsorgane besitzen die Aufgabe, durch verschiedene Mechanismen die Einhaltung der jeweiligen Menschenrechtsgarantien zu überwachen. Der individuelle Rechtsschutz ist die wichtigste und aus der Sicht des klassischen Völkerrechts die jüngste Errungenschaft im Menschenrechtsschutz: Das Opfer einer vermeintlichen Menschenrechtsverletzung kann sich selbst gegen den Verletzterstaat wehren, indem es eine internationale Instanz zur Überprüfung anruft.

Das Individualbeschwerdeverfahren

Sowohl der CCPR nach Maßgabe des (ersten) Fakultativprotokolls zum Pakt als auch der EGMR (Art. 34 EMRK) hat die Kompetenz, über Individualbeschwerden zu entscheiden. Obwohl die Zulässigkeitsvoraussetzungen in beiden Fällen ähnlich ausgestaltet sind, gibt es wichtige Unterschiede⁶.

● Verfahrensablauf

Auf universeller Ebene spielen Individualbeschwerden noch eine zahlenmäßig untergeordnete Rolle⁷. Die Kontrolle der Befolgung des Paktes erfolgt primär durch das für die Vertragsparteien obligatorische und im Pakt selbst verankerte Berichtsverfahren (Art. 40). Die Prüfung der Staatenberichte dominiert daher die Agenda des CCPR. Das Individualbeschwerdeverfahren ist demgegenüber fakultativ ausgestaltet und zudem in einem gesonderten Protokoll geregelt, das unabhängig vom Pakt zu ratifizieren ist. Ohne eine derartige Abtrennung wäre der Pakt nicht zustande gekommen, weil eine Vielzahl von Staaten dem Individualbeschwerdeverfahren bei der Ausarbeitung ablehnend gegenüberstand⁸. Gleichwohl können das Protokoll und die Tätigkeit des CCPR als Beleg dafür herangezogen werden, daß sich auch auf universeller Ebene ein effektiver Individualrechtsschutz entwickelt hat⁹. Ermutigt hierdurch sind auch andere UN-Menschenrechtsorgane diesem Beispiel gefolgt und haben eigene Instrumente des Individualrechtsschutzes geschaffen¹⁰.

Demgegenüber hat sich das europäische Menschenrechtssystem fast von Anfang an schwerpunktmäßig als justizförmiges Individualrechtsschutzsystem begriffen. Die Zuständigkeit des EGMR für die Entscheidung über Individualbeschwerden ist nicht nur in der EMRK selbst verankert, sie ist auch seit Inkrafttreten des 11. Protokolls nicht mehr von einer separaten Unterwerfungserklärung der Vertragsstaaten abhängig, sondern für alle Vertragsparteien obligatorisch.

Die beiden Verfahren weisen dennoch viele Gemeinsamkeiten auf: So nehmen CCPR und EGMR nur schriftliche, nicht anonyme Beschwerden entgegen, mit denen die Verletzung der jeweiligen Rechte durch eine Vertragspartei behauptet wird. Popularklagen sind nicht zulässig. Die praktischste wohl wichtigste Zulässigkeitsvoraussetzung ist in beiden Fällen die vorherige Ausschöpfung des innerstaatlichen Rechtswegs. Außerdem behandeln weder der CCPR noch der EGMR eine Beschwerde, die zeitgleich einem anderen internationalen Organ zur Entscheidung vorliegt, beispielsweise dem jeweils anderen Organ. Während die EMRK (Art. 35) die Zulässigkeit von Beschwerden auch dann verneint, wenn das Verfahren vor der anderen Instanz abgeschlossen ist, falls nicht neue Tatsachen ersichtlich sind, enthält Art. 5 Abs. 2 des Fakultativprotokolls keine entsprechende Einschränkung. Um Doppelprüfungen vor internationalen Instanzen zu vermeiden, haben daher viele Europaratstaaten das Fakultativprotokoll nur mit einem entsprechenden Vorbehalt ratifiziert¹¹. In anderen Fällen sollten Beschwerdeführer ihre Beschwerde zuerst zum EGMR erheben. Dies ist auch deshalb wichtig, weil die EMRK eine sechsmonatige Beschwerdefrist kennt, das Fakultativprotokoll hingegen keine Fristbestimmung enthält.

An den CCPR dürfen sich übrigens ausschließlich natürliche Personen oder eine Gruppe natürlicher Personen wenden, wogegen der

EGMR (Art. 34 EMRK) auch durch nichtstaatliche Organisationen angerufen werden kann.

Werden die Beschwerden für zulässig gehalten, treten die beiden Organe in die Begründetheitsprüfung ein. Der EGMR hält sich zusätzlich zur Verfügung, um eine gütliche Einigung zwischen den Parteien zu erreichen; gelingt ihm dies, wird der Fall aus dem Register gestrichen.

Das Verfahren vor dem CCPR, der immer im Plenum entscheidet, findet ausschließlich auf der Grundlage der übermittelten Schriftsätze in nichtöffentlicher Beratung statt. Dies bedeutet eine erhebliche Einschränkung für den CCPR, den oft umstrittenen Sachverhalt aufzuklären. Es bleibt ihm nur übrig, die Ausführungen auf ihre Schlüssigkeit und Überzeugungskraft zu überprüfen. Je genauer die Behauptungen des Beschwerdeführers sind, desto konkreter muß der Staat sie zu widerlegen suchen. Nimmt der Staat keine Stellung, was häufig der Fall ist, geht der Ausschuß grundsätzlich von der Richtigkeit eines substantiiert und in sich schlüssigen Tatsachenvortrags des Beschwerdeführers aus.

Die Verhandlungen vor dem EGMR sind gemäß Art. 40 Abs. 1 EMRK grundsätzlich öffentlich. Neben einem schriftlichen Teil der Prüfung findet auch eine mündliche Anhörung der Parteien durch den EGMR statt, in der sie für ihre Behauptungen Beweis antreten und ihre Rechtsausführungen machen können.

Der EGMR erscheidet durch Ausschüsse zu je drei Richtern (Unzulässigkeitsentscheidungen), durch Kammern zu je sieben Richtern und durch die Große Kammer, bestehend aus 17 Richtern (Art. 27 EMRK).

● Der Verfahrensabschluß

In beiden Systemen wird – je nach Ergebnis – die Verletzung oder Nichtverletzung der gerügten Rechte festgestellt. Die überstimmten Mitglieder des Spruchgremiums können ihre abweichende Meinung der Entscheidung beifügen. Der Gerichtshof entscheidet durch Urteil; hat eine Kammer entschieden, wird das Urteil nur endgültig, wenn die Große Kammer mit der Rechtssache nicht befaßt wird oder eine Befassung abgelehnt hat (Art. 44 EMRK).

Der CCPR teilt seine Entscheidung den Parteien durch Übermittlung seiner »Rechtsansicht« (views) mit. Diese ist durchaus in Aufbau und Inhalt einem Gerichtsurteil vergleichbar, doch verweist die andere Terminologie darauf, daß Pakt und Fakultativprotokoll keine genuine Gerichtsinstanz schaffen wollten.

Dementsprechend ist der Verbindlichkeitsgrad der Entscheidung von EGMR und CCPR unterschiedlich ausgestaltet: Die EMRK hat den endgültigen Urteilen des EGMR ausdrücklich rechtliche Verbindlichkeit verliehen (Art. 46 EMRK). Das eine Konventionsverletzung feststellende Urteil des EGMR besitzt zwar keine kassatorische Wirkung, der verurteilte Staat kann jedoch nicht mehr die Auffassung vertreten, sein Handeln sei konventionsgemäß gewesen; er muß die festgestellte Konventionsverletzung beseitigen¹². Die Entscheidungen des CCPR besitzen dagegen diese Form der völkerrechtlichen Verbindlichkeit nicht, was aber nicht heißt, sie seien rechtlich bedeutungslos. Vielmehr muß der Staat, dessen Paktverletzung der Ausschuß festgestellt hat, nach Treu und Glauben die Rechtsansicht des Ausschusses prüfen und diesem die Gründe für eine Nichtbefolgung erläutern.

Grundsätzlich ergibt sich aus Völkerrechtsverletzungen die Pflicht zur vollständigen Wiedergutmachung (restitutio in integrum). Dies ist im menschenrechtlichen Bereich (zum Beispiel bei ungerechtfertigter Inhaftierung) nicht immer möglich. Insofern sehen Pakt (Art. 9 Abs. 3 und 5) und EMRK (Art. 5 Abs. 3-5) Schadensersatz vor. Darüber hinaus hat der Ausschuß, gestützt auf Art. 2 Abs. 3a Pakt, von Anfang an in Anspruch genommen, in seiner Entscheidung sich auch über die Folgerungen auszusprechen, die aus der festgestellten Paktverletzung zu ziehen sind; diese Hinweise sind zum Teil sehr detailliert (beispielsweise Haftentlassung, Umwandlung der Todes- in le-

benslange Haftstrafe, Durchführung eines neuen Verfahrens, angemessene Entschädigung¹³), zum Teil werden die Folgerungen nur sehr pauschal bezeichnet (effective remedy)¹⁴. Der Gerichtshof hingegen beschränkt sich in der Regel auf die Feststellung der Rechtsverletzung; wenn sich aber ergibt, daß das innerstaatliche Recht nur eine unvollkommene Wiedergutmachung ermöglicht, kann der Gerichtshof auf Antrag oder von sich aus nach Art. 41 EMRK eine »gerechte Entschädigung« (just satisfaction) anordnen, die finanzieller Art ist¹⁵.

Wichtige Entscheidungen von CCPR und EGMR werden in deutschen und ausländischen Fachzeitschriften veröffentlicht. Im übrigen gibt es für die EGMR-Entscheidungen eine amtliche Sammlung¹⁶; die Entscheidungen des CCPR werden jeweils im Jahresbericht des Ausschusses (Report of the Human Rights Committee) publiziert¹⁷.

Nach Art. 46 Abs. 2 EMRK wird die Durchführung der endgültigen Urteile des EGMR vom Ministerkomitee des Europarats, also von einer politischen Instanz mit entsprechendem politischen Ermessen und mit politischen Druckmitteln, überwacht. Insgesamt ist die Befolgungsrate der EGMR-Urteile bisher sehr hoch. Nach Auskunft des Sekretariats des Ministerkomitees liegt die Rate der fristgerechten Befolgung bei 90 vH.

Der CCPR hat sich sein eigenes Überwachungsverfahren (follow-up) geschaffen; der betroffene Staat wird ersucht, innerhalb von 90 Tagen über die von ihm ergriffenen Schritte zu berichten. Ein Beauftragter des CCPR hält ständigen Kontakt mit dem Staat und nutzt die (durch die Vereinten Nationen) zur Verfügung stehenden Kanäle, um den Staat zu einer positiven Reaktion zu bewegen. Die »Erfolgsrate« dürfte bei etwa einem Drittel liegen.

Das Staatenbeschwerdeverfahren

CCPR und EGMR haben die Kompetenz, von Vertragsparteien eingereichte Beschwerden, eine andere Vertragspartei habe gegen ihre Verpflichtungen aus dem Pakt oder der EMRK verstoßen, zu prüfen. Der CCPR ist allerdings nur dann zuständig, wenn beide Staaten eine Unterwerfungserklärung nach Art. 41 Pakt abgegeben haben¹⁸, während die Staatenbeschwerde nach Art. 33 EMRK auch schon vor Inkrafttreten des 11. Protokolls ohne besondere Erklärung möglich war. Dieses Verfahren spielt zahlenmäßig eine völlig untergeordnete Rolle: Nach dem Pakt wurde bisher keine einzige zwischenstaatliche Beschwerde eingereicht, der EGMR hat erst einmal (1978) in einem solchen Verfahren (Irland gegen Großbritannien) entschieden; eine weitere Staatenbeschwerde (Zypern gegen Türkei) ist zur Zeit vor dem Gerichtshof anhängig.

Aus völkerrechtsdogmatischer Sicht handelt es sich bei dieser Verfahrensart gleichwohl auf universeller und auf europäischer Ebene um einen höchst bedeutsamen Mechanismus, weil hier ein Staat als Beschwerdeführer nicht auftritt, um eigene Rechte oder Interessen geltend zu machen, sondern um dem europäischen oder internationalen »ordre public« Geltung zu verschaffen.

Staatenberichtsverfahren

Das Schutzsystem des Paktes beruht primär auf dem Instrument der Staatenberichte. Nach seinem Art. 40 verpflichten sich die Vertragsparteien ohne gesonderte Unterwerfungserklärung, innerhalb eines Jahres nach Inkrafttreten des Paktes, danach periodisch auf Anforderung des Ausschusses (zwischen drei und fünf Jahren), über Maßnahmen und Fortschritte bei der Umsetzung und Verwirklichung der im Pakt anerkannten Rechte und Pflichten zu berichten. Ziel des Verfahrens ist es, die Vertragsparteien zu zwingen, sich und der Öffentlichkeit Rechenschaft über die menschenrechtliche Situation im jeweiligen Staat abzulegen und erkennbar gewordene Defizite auszugleichen. Da die Staaten bei der Beschreibung und Bewertung dieser Situation nicht immer sehr offen sind und vor allem die unge-

schminkte Darstellung der tatsächlichen Lage unterlassen, legt der CCPR großen Wert auf Stellungnahmen nichtstaatlicher Organisationen zu diesen Berichten.

Die Diskussion der Staatenberichte findet in öffentlichen Sitzungen des Ausschusses statt, bei denen Vertreter der berichterstattenden Regierung den Bericht vorstellen und auf schriftlich vorliegende Fragen des CCPR sowie auf Zusatzfragen einzelner Ausschußmitglieder direkt antworten. Die Diskussion eines Berichts dauert in der Regel einen Tag, bei Erstberichten bis zu zwei Tagen. Viele Vertragsstaaten sind mit ihren Berichtspflichten im Rückstand. So ist beispielsweise der zweite Staatenbericht Gambias 15 Jahre, die Berichte von 43 Staaten sind mehr als fünf Jahre überfällig (so der Stand im Juli 2000). Die Arbeit wird außerdem dadurch erschwert, daß Staaten kurz vor oder während einer Tagung des CCPR erklären, an der festgelegten Diskussion nicht teilnehmen zu können, oder völlig unzureichende Berichte einreichen, die viel zu kurz und allgemein gehalten sind. Der CCPR hat daher über die Festlegungen in Art. 40 Abs. 1 und 2 Pakt hinaus genaue und präzise Richtlinien zu Form und Inhalt dieser Berichte erlassen; danach sollen die Berichte nicht nur Fortschritte, sondern auch Schwierigkeiten bei der Umsetzung offen darlegen¹⁹. Überdies sind auch erste Vorbereitungen dafür getroffen, daß künftig eine vorläufige Prüfung der Situation in einem Staat auch ohne Bericht oder ohne Anwesenheit einer Regierungsdelegation durchgeführt werden kann.

Die Diskussion wird durch die Publikation von Abschließenden Bemerkungen (concluding observations) zu dem jeweiligen Bericht abgeschlossen. Sie enthalten die aus der Perspektive des CCPR positiven Faktoren ebenso wie die Kritikpunkte samt Empfehlungen sowie die Angabe des Termins für den nächsten Bericht. Bisher gab es kein Verfahren, das die Umsetzung der Empfehlungen kontrollierte; erst Jahre später bei der Diskussion des Folgeberichts kam der CCPR darauf zurück. Ab diesem Jahr will der Ausschuß dazu übergehen, die Staaten zu ersuchen, in einem kurzen Zwischenbericht zu den wichtigsten Empfehlungen Stellung zu nehmen; erkennt der CCPR hierin positive Entwicklungen, wird das endgültige Abgabedatum des nächsten Berichts für einen späteren Zeitpunkt festgelegt. Dies soll für die Staaten, die generell über ihre Berichtspflichten vor internationalen Gremien klagen, einen Anreiz zur Kooperation bieten.

Das europäische Menschenrechtssystem, von Anfang an stark auf die Individualbeschwerde ausgerichtet, sieht kein Staatenberichtsverfahren vor²⁰. Die Möglichkeit, auf Anfrage des Ministerkomitees Gutachten zu erstellen (Art. 47 EMRK), bezieht sich ausdrücklich nicht auf die materiellen Rechtsgewährleistungen betreffende Fragen.

Allgemeine Bemerkungen

Die EMRK weist gleichfalls, was erneut mit der individualrechtlich-justiziellen Ausgestaltung ihres Schutzsystems zu tun hat, kein Gegenstück zu den in Art. 40 Abs. 4 Pakt vorgesehenen Allgemeinen Bemerkungen (general comments) des CCPR auf²¹. Diese Bemerkungen dienen zunächst dazu, die Erkenntnisse des CCPR aus der Diskussion der Staatenberichte der Öffentlichkeit zugänglich zu machen; da es dem Ausschuß während des Bestehens des Ost-West-Gegensatzes unmöglich war, schriftlich an der Menschenrechtssituation in einem bestimmten Staat konkrete Kritik zu üben, blieb nur dieser Weg, um ganz allgemein auf Versäumnisse hinzuweisen. Mit der Möglichkeit, die Berichtsprüfung mit Abschließenden Bemerkungen, die auf die spezifische Situation im jeweiligen Staat eingehen, zu beenden, haben die »General Comments« ihre Stoßrichtung geändert. Sie versuchen, auf der Grundlage der bisherigen Erfahrungen eine (Zwischen-)Bilanz bei der Auslegung einzelner Vorschriften oder die Auffassung des CCPR zu wichtigen allgemeinen Fragen (Vorbehalte, Kündigung) zu formulieren. Insgesamt hat der CCPR bisher 28 dieser Allgemeinen Bemerkungen verfaßt.

Die materiellen Gewährleistungen – Beispiele aus der Rechtsprechung

Sowohl die EMRK als auch der Pakt sind von der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte von 1948 beeinflusst worden, so daß viele der darin verbürgten Menschenrechte in beiden Vertragswerken zu finden sind²². Trotzdem unterscheidet sich der Schutzbereich einiger dieser genannten Rechte erheblich.

So besteht etwa ein wichtiger Unterschied zwischen dem Schutzbereich des Diskriminierungsverbots, das der CCPR als autonomes Recht interpretiert und dessen Verletzung daher selbständig geltend gemacht werden kann (Art. 26 Pakt), und dem Verbot nach Art. 14 EMRK, das nur akzessorisch ausgestaltet ist, so daß eine Verletzung immer nur in Verbindung mit der Verletzung einer anderen Konventionsnorm in Frage kommt²³. Im Pakt (Art. 1) ist im Gegensatz zur EMRK das Recht der Völker auf Selbstbestimmung vorgesehen; seine Verletzung kann aber nicht mit der Individualbeschwerde geltend gemacht werden. Auch der Schutz von Minderheiten ist nur im Pakt (Art. 27) ausdrücklich garantiert; das Protokoll Nr. 10 zur EMRK, das einen entsprechenden Schutz vorsieht, ist bisher nicht in Kraft getreten. Der EGMR hat aber festgestellt, daß der Schutzbereich von Art. 8 EMRK, das Recht auf Privatsphäre, sehr wohl auch den Schutz von Minderheiten umfassen kann²⁴; eine Verletzung hat der Gerichtshof jedoch bisher nicht festgestellt. Ein Recht, das nur durch die EMRK und nicht durch den Pakt geschützt ist, ist das Recht auf Eigentum und Bildung (Art. 1 und 2 Protokoll Nr. 1).

Beide Menschenrechtsverträge lassen Einschränkungen des Schutzbereichs zu, wobei auch diese verschieden formuliert und vom jeweiligen Überwachungsorgan ausgelegt werden. So sind die Beschränkungsmöglichkeiten des Rechts auf Privatsphäre in Art. 8 EMRK im einzelnen aufgezählt, dagegen werden in der entsprechenden Vorschrift des Paktes (Art. 17) Einschränkungsmöglichkeiten nicht gesondert benannt. Der CCPR muß daher im Einzelfall prüfen, ob ein Eingriff »willkürlich« oder »rechtswidrig« ist. Diese weite Formulierung gibt der innerstaatlichen Rechtsgestaltung einen – problematisch – weiten Gestaltungsspielraum²⁵.

Zusammenfassung und Ausblick

Folgende Gemeinsamkeiten und Unterschiede lassen sich festhalten:

- Das Verfahren vor dem EGMR ist gerichtsförmig ausgestaltet und auf den Individualrechtsschutz ausgerichtet. Eine Staatenberichtsprüfung ist nicht vorgesehen. Die Tätigkeit des Ausschusses konzentriert sich demgegenüber schwerpunktmäßig auf die Prüfung der obligatorisch zu erstellenden Staatenberichte, obgleich auch hier die Bedeutung der Individualbeschwerde für das Schutzsystem ständig zunimmt.
- Die Entscheidungen des EGMR sind unmittelbar verbindlich, während sich die Pflicht der Staaten zur Respektierung der Rechtsansichten des Ausschusses aus der allgemeinen Bindung an den Pakt und das Fakultativprotokoll sowie dem Grundsatz von Treu und Glauben herleitet.
- Die Zuständigkeit des EGMR für das Individualbeschwerdeverfahren nach der EMRK ist obligatorisch. Der CCPR darf Individualbeschwerden nur entgegennehmen, wenn die betroffenen Vertragsparteien seine Zuständigkeit durch Ratifizierung des Fakultativprotokolls anerkannt haben.
- Der CCPR übt bei der Verabschiedung der Abschließenden Bemerkungen zu den Staatenberichten und der Ausarbeitung seiner Allgemeinen Bemerkungen eine allgemeine und generelle Rechtskontrolle aus und gibt in die Zukunft weisende Anleitungen. Zwar kommt auch den Urteilen des EGMR über den Einzelfall hinaus erhebliche Bedeutung zu, doch verfügt er über keine spezifischen, die allgemeine Konventionsrespektierung überwachenden Mechanismen.

- Die Staatenbeschwerde hat in beiden Fällen keine oder keine erhebliche praktische Bedeutung erlangt. Dennoch ist sie als Ausdruck der Inpflichtnahme der Vertragsparteien für das Gelingen des Vertragszwecks wichtig.
- Beide Organe, CCPR wie EGMR, stehen an der Grenze ihrer Belastbarkeit. Der zunehmenden Arbeitsflut stehen jedoch Kürzungen der zur Verfügung stehenden Personal- und Sachmittel gegenüber. Für den CCPR wäre es sinnvoll, verstärkt in Arbeitsgruppen (nicht im Plenum) zu tagen, was aber zusätzliche Kosten (insbesondere Dolmetscher) verursacht. Für den EGMR ist gleichfalls eine bessere finanzielle Ausstattung unabdingbar²⁶.

- 1 Nicht Vertragsparteien des Paktes sind allein Andorra und die Türkei.
- 2 Vgl. aus früherer Sicht Wilhelm Bertram, Der »VN-Ausschuß« und die »Europäische Kommission« für Menschenrechte. Ein Strukturvergleich, VN 6/1973, S. 187ff.
- 3 Deutsches Mitglied im CCPR war Christian Tomuschat (1977-1986) und ist seit 1995 Eckart Klein. – Das erste deutsche Mitglied im CCPR hat das erste Jahrzehnt der Ausschubarbeit in dieser Zeitschrift bewertet: Christian Tomuschat, Zehn Jahre Menschenrechtsausschuß – Versuch einer Bilanz, VN 5/1987 S. 157ff.
- 4 Vgl. die »Guidelines for Members«, UN Doc. CCPR/C/61/GUI v. 7.11.1997.
- 5 Deutsche Richter am alten EGMR waren Hermann Mosler und Rudolf Bernhardt, deutscher Richter am neuen EGMR ist seit dem 1.11.1998 Georg Ress; deutsche Mitglieder der Europäischen Menschenrechtskommission waren Adolf Süsterhenn und Jochen Abr. Frowein.
- 6 Vgl. dazu Liz Heffernan, Human Rights Quarterly 1997, S. 78ff.; Rein Müllerson, in: Bloed/Leicht/Nowak/Rosas (eds.), Monitoring Human Rights in Europe, 1993, S. 25ff.; Leo F. Zwaak, International Human Rights Procedures. Petitioning the ECHR, CCPR and CERD, 1991, S. 5-107.
- 7 Insgesamt wurden (Stand Juni 2000) 924 Beschwerden offiziell beim CCPR registriert, beim (alten und neuen) EGMR waren dies bis September 2000 über 63 000 Beschwerden. Davon wurden unter dem Pakt 279 Beschwerden, unter der EMRK 42 905 Beschwerden für unzulässig erklärt.
- 8 Der Wortlaut des Fakultativprotokolls selbst vermeidet den Begriff der »Beschwerde« und spricht statt dessen von einer »Mitteilung« (communication) an den CCPR.
- 9 Ende 2000 hatten 98 Staaten das Fakultativprotokoll ratifiziert. Siehe allgemein Manfred Nowak, CCPR-Commentary, 1995, S. 647ff.; Dominic McGoldrick, The Human Rights Committee, 1990, S. 120ff.; Eckart Klein, Die Arbeit des Menschenrechtsausschusses der Vereinten Nationen, in: Deutsche Gesellschaft für die Vereinten Nationen (Hrsg.), Internationale Durchsetzung der Menschenrechte: Zielvorstellungen – Erfolge – Hindernisse, 1997 (Nr. 68 der »Blauen Reihe« der DGVN), S. 22ff.; Christoph Pappa, Das Individualbeschwerdeverfahren des Fakultativprotokolls zum Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte, 1996.
- 10 So besitzt nach dem Ausschuß gegen Folter (CAT) nun auch der Frauenausschuß (CEDAW) die Zuständigkeit zur Entscheidung über Individualbeschwerden; das Rassendiskriminierungsabkommen von 1966 sieht bereits im Basistext, in seinem Art. 14, das Individualbeschwerdeverfahren vor dem Ausschuß (CERD) vor.
- 11 Dänemark, Deutschland, Frankreich, Irland, Island, Italien, Luxemburg, Malta, Norwegen, Polen, Rumänien, Schweden, Slowenien und Spanien.
- 12 Vgl. dazu Jochen Abr. Frowein / Wolfgang Peukert, EGMR-Kommentar, 2. Aufl. 1996, Art. 53 Rn. 5; Robert Uerpman, Die Europäische Menschenrechtskonvention und die deutsche Rechtsprechung, 1993, S. 173ff.
- 13 Der CCPR vertritt aber die Auffassung, daß er sich zur Höhe des Schadensersatzanspruchs nicht äußern könne, vgl. Follow-Up Progress Report v. 1.8.1997, CCPR/C/60/R.1, S. 75.
- 14 Eckart Klein, in: Ranzelzhofer / Tomuschat (eds.), State Responsibility and the Individual, 1999, S. 27ff. (32ff.).
- 15 Matti Pellonpää, ebd., S. 109ff.
- 16 Bis Ende 1995 erschienen die Entscheidungen des EGMR in englischer und französischer Sprache als »Series A« bzw. »Série A«. Seit 1996 werden Jahressbände herausgegeben: »Reports of Judgments and Decisions« bzw. »Recueil des arrêts et décisions«; sie sind auch auf der Homepage des EGMR verfügbar unter der Kennung <http://www.echr.coe.int/>.
- 17 Vgl. zuletzt A/55/40; die Entscheidungen sind auch auf der »Treaty Bodies Database« der Hohen Kommissarin für Menschenrechte verfügbar: <http://www.unhchr.ch/>.
- 18 Zur Zeit haben 45 Staaten die Kompetenz des Ausschusses anerkannt.
- 19 Dazu ausführlich Ineke Boerefijn, The Reporting Procedure under the Covenant on Civil and Political Rights, 1999; Eckart Klein (ed.), The Monitoring System of Human Rights Treaty Obligations, 1998, S. 17ff.; McGoldrick (Anm. 9), S. 62ff.; Nowak (Anm. 9), S. 545ff.
- 20 Zu der Anfragemöglichkeit des Generalsekretärs des Europarats nach Art. 52 EMRK vgl. Frowein / Peukert (Anm. 12), Art. 57 Rn. 2.
- 21 Vgl. allgemein Eckart Klein, General Comments, in: FS für D. Rauschnig, 2001, S. 301ff.; Nowak (Anm. 9), S. 573ff.; Torkel Opsahl, in: FS für K. J. Partsch, 1989, S. 273ff.
- 22 Beispielsweise das Recht auf Leben, Folter- und Sklavereiverbot, Recht auf Freizügigkeit und persönliche Sicherheit, die Verbürgung verfahrensrechtlicher Mindeststandards und das strafrechtliche Rückwirkungsverbot, Meinungs-, Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit.
- 23 Dieses Defizit soll durch das 12. Zusatzprotokoll zur EMRK, das seit dem 4.11.2000 für die Mitgliedstaaten zur Ratifikation aufgelegt wurde, beseitigt werden.
- 24 So z.B. in der sogenannten Homo-Entscheidung: EGMR, Urteil v. 25.5.2000, Noack u.a. gegen Deutschland, Beschwerde Nr. 46346/99, verfügbar auf der Homepage des EGMR: <http://www.echr.coe.int>.
- 25 Kritisch unter Nennung weiterer Beispiele Heffernan (Anm. 6), S. 89ff.
- 26 EGMR-Präsident Luzius Wildhaber wies im Juni 2000 auf die dramatische Lage hin, vgl. EuGRZ 2000, S. 334.