

§ 3. Der Internationale Pakt über bürgerliche und politische Rechte von 1966

Der Internationale Pakt über bürgerliche und politische Rechte aus dem Jahre 1966 (IPBPR) ist fraglos das wichtigste Menschenrechtsinstrument auf universeller Ebene und derzeit in Kraft für 167 Staaten (Stand: März 2014). Er trat 1976 in Kraft. Deutschland hat den Pakt im Jahre 1968 unterzeichnet, die Ratifizierung erfolgte am 17.12.1973. In seinem Art. 1 enthält er das hinsichtlich seines Inhalts höchst umstrittene Recht der Völker auf Selbstbestimmung. Umstritten deshalb, weil es zum einen im Völkerrecht bislang keine allseits akzeptierte Definition des Begriffes *Volk* gibt, und zum anderen nicht geklärt ist, unter welchen Umständen das Selbstbestimmungsrecht einen Anspruch eines Volkes auf (gewaltsame) Sezession, d.h. Gründung eines eigenen Staates oder Anschluss an einen anderen Staat gibt. Ungeachtet jüngerer Entwicklungen (Zerfall Jugoslawiens) zeigt sich an vielen neuen Beispielen (Tschetschenien, Kosovo, Südsudan), dass die Staatengemeinschaft ein solches gewaltsames Sezessionsrecht nur unter sehr engen Voraussetzungen (z. B. Genozid) - wenn überhaupt - annimmt. Durch die in der Staatengemeinschaft sehr widersprüchlich aufgenommene einseitige Unabhängigkeitserklärung des Kosovo vom Februar 2008 wird deutlich, wie unterschiedlich das Verständnis hinsichtlich der Abwägung zwischen dem staatlichen Anspruch auf territoriale Integrität und dem Selbstbestimmungsrecht der Völker ist.

Grundlegende Rechte und Freiheiten finden sich in Teil III des Paktes. Die im IPBPR vereinbarten Rechte werden als „Menschenrechte der ersten Generation“ bezeichnet. Hier werden u.a. das Recht auf Leben, die Freiheit von Folter und Sklaverei, das Recht auf persönliche Freiheit und Sicherheit, das Recht auf ein faires Gerichtsverfahren und das Verbot rückwirkender Gesetze und Strafen genannt. Ferner werden u.a. das Recht auf Heirat und Familie, die Rechte des Kindes und das Recht auf Beteiligung an der politischen Willensbildung garantiert, nicht jedoch das Recht auf Eigentum.

Erweitert wurde der Pakt durch das im Jahre 1991 in Kraft getretene Protokoll zur Abschaffung der Todesstrafe vom 15.12.1989. Ratifiziert wurde dieses zweite Fakultativprotokoll bisher nur von 78 Staaten (Stand März 2014). Die im Pakt garantierten Rechte unterliegen teilweise Gesetzesvorbehalten sowie sonstigen Einschränkungsmöglichkeiten und können, soweit sie nicht notstandsfest sind, unter den Voraussetzungen des Art. 4 (2) suspendiert werden.

Der Durchsetzung der im Pakt garantierten Rechte stehen verschiedene Verfahrensmöglichkeiten zur Verfügung, die von dem nach Art. 28 I aus unabhängigen Staatsangehörigen gebildeten Ausschuss für Menschenrechte (Human Rights Committee) mit Sitz in Genf koordiniert werden. Zunächst existiert hierzu ein *periodisches und obligatorisches Berichtssystem nach Art. 40 (1)*; wonach von den Mitgliedstaaten verfasste nationale Berichte vom Menschenrechtsausschuss geprüft werden, der befugt ist, sog. *general comments* zu den einzelnen Bestimmungen abzugeben, um eine möglichst einheitliche Anwendung des Paktes zu erreichen. Auch nach Ende des Ost-West-Konfliktes sind diese *comments* aber häufig sehr generell gehalten.

Daneben sieht Art. 41 die *Staatenbeschwerde* für diejenigen Staaten vor, die eine Erklärung betreffend die Anerkennung der entsprechenden Zuständigkeit des Ausschusses abgegeben haben. Nach einer nicht-öffentlichen Beratung erstellt dieser innerhalb einer Frist von 12 Monaten einen den Beteiligten zu übermittelnden Bericht mit einer Darstellung des Sachverhalts, einer schriftlichen Stellungnahme sowie einem Protokoll über die mündlichen Äußerungen der Parteien. Eine eigentliche Entscheidung, ob eine Vertragsverletzung vorliegt, enthält der Bericht jedoch nicht. Bislang hat das Staatenbeschwerdeverfahren, anders als im regionalen Völkerrecht, keinerlei praktische Bedeutung gehabt.

Die Möglichkeit einer *Individualbeschwerde* - wobei anzumerken ist, dass der Text nur von einer Mit-

teilung (*communication*) spricht - wird nicht im Pakt selbst, sondern im ersten Zusatz- bzw. Fakultativprotokoll, das einer gesonderten Unterzeichnung und Ratifikation (z.Zt. 115 Staaten/Stand März 2014) bedarf, eröffnet. Jeder Bürger eines Mitgliedstaates kann, unter bestimmten prozessualen Voraussetzungen, Beschwerde vor dem Menschenrechtsausschuss der UN in Genf erheben und eine Verletzung eines der im Pakt garantierten Rechte rügen. Der Einzelne muss selbst und gegenwärtig betroffen sein, den Rechtsweg im nationalen Kontext ausgeschöpft haben und die belastende Maßnahme oder das Ereignis muss nach Inkrafttreten des Paktes für den betroffenen Mitgliedstaat stattgefunden haben. Weiter darf das Verfahren nicht vor einer anderen internationalen Gerichtsbarkeit oder Streitregelungsinstanz anhängig sein. Wie bei der Staatenbeschwerde berät auch hier der Menschenrechtsausschuss in nicht-öffentlicher Sitzung ohne Hinzuziehung einer Partei. Das Ergebnis der Beratungen ist kein verbindliches Urteil, sondern eine Stellungnahme (*view*), die den betroffenen Vertragsstaat und dem Einzelnen mitgeteilt sowie - im Regelfall - veröffentlicht wird. Im Gegensatz zur Staatenbeschwerde kommt diesem Verfahren ganz erhebliche praktische Bedeutung zu: Zum einen, weil es zur inhaltlichen Präzisierung der materiellen und prozeduralen Bestimmungen beiträgt, zum anderen, weil trotz der mangelnden Rechtsverbindlichkeit der *views* von diesen doch ein gewisser politischer Druck ausgeht, der vielen Regierungen „unangenehm“ ist (z.B. zog 1997 Jamaica seine Ratifizierung des Fakultativprotokolls zurück, nachdem es mehrfach zu negativen *views* bezüglich der dortigen Praxis, Verurteilte sehr lange in Todeszellen zu halten, kam, am 27.3.2000 zog Trinidad und Tobago seine Ratifikation zurück, da der Ausschuss Vorbehalte zum Fakultativprotokoll für ungültig erklärt hatte). Dennoch lässt sich die Effektivität dieses Menschenrechtsschutzsystems keineswegs mit derjenigen regionaler Systeme (vor allem der EMRK) vergleichen, was allerdings mit der wesentlich größeren Heterogenität der universellen Staatengemeinschaft zusammenhängt.