

# Ein Individualbeschwerdeverfahren auch im Rahmen der Kinderrechtskonvention?

## Überlegungen zu den Chancen einer Reform und der Einklagbarkeit der Konventionsrechte

Norman Weiß

### Gliederungsübersicht

I.	Warum internationaler Menschenrechtsschutz? .....	1
II.	Welche Erfolge hat die Rechtssetzungstätigkeit vorzuweisen?.....	4
III.	Nach welchem Grundmuster funktioniert internationaler Menschenrechtsschutz?.....	6
IV.	Welche Rolle kommt einem Individualbeschwerdeverfahren zu? .....	11
V.	Worin besteht der Gewinn eines speziellen Individualbeschwerdeverfahrens nach der Kinderrechtskonvention? .....	14
VI.	Wie ist es um die Einklagbarkeit der Konventionsrechte bestellt? .....	17
VII.	Fazit.....	19

### I. Warum internationaler Menschenrechtsschutz?

Ziel des internationalen Menschenrechtsschutzes ist es, Garantien zusätzlich zur nationalen Rechtsordnung zu bieten.<sup>1</sup> Hierzu übernehmen Staaten eine völkerrechtliche Verpflichtung zur Beachtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten der ihrer jeweiligen Hoheitsgewalt unterworfenen Menschen. Dadurch wird das Verhältnis zwischen Staat und Bürger nach außen geöffnet. Innerstaatlich bestehende Rechte werden sowohl materiellrechtlich als auch durch besondere Schutzverfahren ergänzt. Dies ermöglicht es – im einzelnen abhängig von der konkreten Ausgestaltung – anderen Staaten oder betroffenen Individuen, selbst Menschenrechtsverletzungen vor internationale Kontrollgremien bringen.

Damit ist ein noch junges Phänomen des Völkerrechts bezeichnet. 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.<sup>2</sup> Als Völkerrechtssubjekte waren - von historisch bedingten Ausnahmen wie dem Heiligen Stuhl<sup>3</sup> oder dem souveränen Malteser-Ritterorden abgesehen - nur Staaten anerkannt. Konsequenterweise war der einzelne daher nicht Träger von Rechten oder Pflichten.

---

Die Folge davon war, daß Staaten sich nicht dafür interessieren durften, wie ein anderer Staat mit seinen eigenen Staatsangehörigen umging. Behandelte ein (Aufenthalts-)Staat fremde Staatsangehörige schlecht, so berechnigte das völkerrechtliche Fremdenrecht den Heimatstaat zu diplomatischem Schutz,<sup>4</sup> 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* – dem innersten Kernbereich der Souveränität – zugeordnet, aus dem sich andere Staaten herauszuhalten hatten.<sup>5</sup>

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.<sup>6</sup>

Die rechtlichen 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, alle Völkerrechtssubjekte bindet – also auch „vertragsabstinente“ Staaten wie die VR China. Mit Blick auf den Menschenrechtsschutz ist jedoch von Nachteil, daß nur wenige fundamentale Rechte als Völkergewohnheitsrecht anerkannt sind: Verbot von Genozid, Folter, Sklaverei, Rassendiskriminierung und Rechtsverweigerung (*déni de justice*). Auch garantiert das Völkergewohnheitsrecht in den angesprochenen Bereichen nur einen Mindeststandard. Als Folge einer Verletzung von Völkergewohnheitsrecht sind alle Staaten berechnigt, Gegenmaßnahmen zu ergreifen.<sup>7</sup> Jederzeit zulässige Mittel sind – auch öffentliche – Proteste gegen die Menschenrechtsverletzung, sicher auch wirtschaftliche Sanktionen. Ein militärisches Eingreifen zur Ahndung von Menschenrechtverletzungen wurde vor dem NATO-Einsatz im Kosovo dagegen von der überwiegenden Meinung abgelehnt. Seither ist Bewegung in diese Diskussion gekommen; unter bestimmten Voraussetzungen soll nun militärische Gewalt als ultima ratio zulässig sein.<sup>8</sup>

Seit 1948 sind völkerrechtliche Verträge in steigender Zahl dem Menschenrechtsschutz gewidmet. Sie enthalten neben der Garantie von Freiheits- und Gleichheitsrechten einerseits und von wirtschaftlichen, kulturellen und sozialen Rechten andererseits zum Teil auch sogenannte Menschenrechte der dritten Generation sowie Verfahrensbestimmungen und Überwachungsmechanismen.

Die völkerrechtlichen Grundlagen bedürfen der innerstaatlichen Anwendung, um die – in den meisten Fällen bestehenden – 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.<sup>9</sup>

Der Menschenrechtsschutz tritt so ergänzend<sup>10</sup> neben den nationalen Grundrechtsschutz. Das heißt, das eine staatliche Maßnahme zusätzlich an den völkerrechtlichen Maßstäben überprüft werden kann. 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 der Freiheitssphäre führen. So sind etwa in Deutschland Dolmetscherkosten in Ordnungswidrigkeitenverfahren erst aufgrund einer Verurteilung der Bundesrepublik durch den Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte<sup>11</sup> vom Staat zu tragen.

Die Internationalisierung der Menschenrechte bewirkt kurz gesagt eine Verantwortlichkeit der Staaten gegenüber den anderen Mitgliedern der Völkerrechtsgemeinschaft für ihr Verhalten nach innen. Bereits dies vermag die Stellung des Individuums gegenüber der Staatsmacht zu stärken; auch ist es psychologisch von großer Bedeutung für die Betroffenen, die sich mit ihrem Schicksal nicht alleingelassen fühlen<sup>12</sup>.

Die völkerrechtliche Umsetzung der Menschenrechtsidee ist nach dem Zweiten Weltkrieg vom Dualismus des Standard-Setting (Normierung, s.u. II) und des Monitoring (Überwachung, s.u. III) geprägt. Diese Überwachung ist auf der universellen Ebene der Vereinten Nationen einerseits und derjenigen verschiedener regionaler Menschenrechtsregime in Europa, Afrika und Amerika andererseits mit unterschiedlichen Akzentuierungen ausgestaltet.

## **II. Welche Erfolge hat die Rechtssetzungstätigkeit vorzuweisen?**

Den Menschenrechten wird in der Satzung der Vereinten Nationen, deren Präambel bereits auf sie Bezug nimmt, ein hoher Stellenwert eingeräumt (vgl. Art. 1 Ziff. 3 und Art. 55 lit. c). Zu den Zielen der Organisation gehört es, die Achtung vor den Menschenrechten und Grundfreiheiten für alle, ohne Unterschied der Rasse, des Geschlechts, der Sprache oder der Religion zu fördern oder zu festigen. Zur Erfüllung dieser Vorgaben haben die Vereinten Nationen schon in den ersten Jahren ihres Bestehens ein völkerrechtliches Dokument zur Sicherung der Menschenrechte erarbeitet. Die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte (AEMR) wurde bereits am 10. Dezember 1948 als Deklaration der Generalversammlung verabschiedet, obwohl sich vom Beginn der Beratungen an gegensätzliche Positionen gegenüberstanden.<sup>13</sup>

Die sich in der Folgezeit verschärfende Blockspaltung führte dazu, daß sich die Verabschiedung völkerrechtlich verbindlicher Menschenrechtsverträge nun länger hinzog. So konnten die Menschenrechtspakte (Internationaler Pakt über bürgerliche und politische Rechte, Internationaler Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte)<sup>14</sup> nach äußerst langwieriger Beratung erst im Jahre 1966 verabschiedet werden; bis zu ihrem Inkrafttreten verstrichen weitere zehn Jahre.

Hinzu treten die in erster Linie die Genozidkonvention<sup>15</sup> und vier weitere Menschenrechtsverträge<sup>16</sup>, die bestimmte Verhaltensweisen zum Gegenstand haben (Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung und Übereinkommen gegen die Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe) oder bestimmte Gruppen schützen (Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau und Kinderrechtskonvention).

Damit steht ein recht weitgespanntes Korpus von verbindlichen Menschenrechtsgewährleistungen bereit, der durch weitere zahlreiche Verträge komplettiert wird.<sup>17</sup> Obwohl in manchem Teilbereich durchaus noch Ergänzungsbedarf besteht, kann man insgesamt von einer Normsättigung im Bereich der materiellen Menschenrechtsgewährleistungen sprechen. Eine spürbare Ausweitung der Verpflichtungen kann inzwischen durch die Rücknahme von Vorbehalten seitens der Vertragsstaaten erreicht werden. Wichtig ist es nun, die Einhaltung der eingegangenen Verpflichtungen sicherzustellen und die bestehenden Überwachungsmechanismen zu verbessern.

## **III. Nach welchem Grundmuster funktioniert internationaler Menschenrechtsschutz?**

---

Das Grundmuster besteht für die sechs grundlegenden Übereinkommen darin, daß zu dem jeweiligen Menschenrechtsvertrag ein besonderes Gremium, der sogenannte Treaty body, eingerichtet worden ist. Diesem sind bestimmte Kompetenzen eingeräumt, um die Einhaltung der Verpflichtungen durch die Vertragsstaaten zu überprüfen. Drei Typen von Kontrollverfahren stehen in der bisherigen Ausgestaltung zur Verfügung: das Staatenberichtsverfahren, das Staatenbeschwerdeverfahren und das Individualbeschwerdeverfahren. Ausgehend vom Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte (Zivilpakt) sollen diese Typen erläutert und Unterschiede zwischen den verschiedenen Menschenrechtsverträgen aufgezeigt werden.

Der *Zivilpakt* sieht in Art. 28 einen Menschenrechtsausschuß vor, der achtzehn Mitglieder hat. Es handelt sich um unabhängige Experten, die gemäß Art. 28 IPbPR wegen ihres hohen sittlichen Ansehens und anerkannter Sachkenntnis auf dem Gebiet der Menschenrechte gewählt werden. Dabei wird auf eine ausgeglichene Repräsentation der Erdteile geachtet. Dieses Organ hat folgende Aufgaben:<sup>18</sup>

- erstens die Prüfung von obligatorischen Berichten der Vertragsstaaten nach Art. 40 IPbPR (Staatenberichtsverfahren);
- zweitens die Entgegennahme und Prüfung von Mitteilungen nach Art. 41 IPbPR, mit denen ein Vertragsstaat geltend macht, ein anderer habe seine Verpflichtungen aus dem Pakt verletzt (Staatenbeschwerdeverfahren);
- drittens – nach gesonderter Unterwerfungserklärung der Staaten – die Entgegennahme und Prüfung von Mitteilungen einzelner Personen nach dem ersten Zusatzprotokoll,<sup>19</sup> 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,<sup>20</sup> ist das Staatenberichtsverfahren inzwischen etabliert und weitgehend akzeptiert.

Die Zahl der Individualbeschwerden, über die der Menschenrechtsausschuß insgesamt entschieden hat (Summe der registrierten Mitteilungen: 961, Summe der Begründetheitsentscheidungen: 345, noch anhängig: 182; Stand Januar 2001), fällt im Vergleich insbesondere zum Rechtsschutzsystem der Europäischen Menschenrechtskonvention eher gering aus. Dies liegt einerseits daran, daß nur 98 von 148 Staaten (Stand 28. März 2001) das Fakultativprotokoll unterzeichnet haben. Auch ist der Bevölkerung vieler Staaten die Möglichkeit, diesen Rechtsbehelf einzulegen, kaum bekannt.

Allerdings ist das Verfahren unter dem Zusatzprotokoll gegenüber den anderen vergleichbaren Individualbeschwerdeverfahren im Rahmen der Vereinten Nationen dasjenige, das umfangreiche Ergebnisse hervorgebracht hat. Die Wirksamkeit der Kontrollmechanismen insgesamt sollte an völkerrechtlichen Maßstäben gemessen werden, wobei die Heterogenität der „Weltgemeinschaft“ in Betracht zu ziehen ist: Auch muß man sich vergegenwärtigen, daß internationale Kontrolle mit staatlicher Souveränität kollidiert, und die Bereitschaft, sich darauf einzulassen, nicht bei allen Staaten gleich ausgeprägt ist. Politische Grundüberzeugungen, Opportunitätserwägungen und auch das Vertrauen in die Unabhängigkeit und Unparteilichkeit der Kontrollinstanz wirken hierbei zusammen.

Der *Internationale Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte* etablierte ursprünglich keinen Expertenausschuß, sondern sah lediglich eine Berichtspflicht der Vertragsparteien an den ECOSOC vor. Dieses Gremium hat die Überwachungsaufgabe allerdings frühzeitig delegiert, zunächst an die sog. Arbeitsgruppe (ab 1982/83: Arbeitsgruppe der Regierungsexperten) (1979-1985/86) und seit 1986/87 an einen nach dem Vorbild der anderen „Treaty bodies“ gebildeten Ausschuß (nachfolgend mit der englischen Abkürzung CESCR bezeichnet), der aus achtzehn unabhängigen Experten besteht.

Der CESCR ist dazu berufen, die Einhaltung der Verpflichtungen aus dem Pakt durch die Mitgliedsstaaten überprüfen. Jedoch kennt der Sozialpakt bislang<sup>21</sup> nur das Berichtsverfahren nach Art. 16 und 17.

Üblicherweise werden die Staatenberichte von der zuständigen Ministerialverwaltung erstellt; in der Bundesrepublik Deutschland liegt (für diesen Pakt) die Federführung beim Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung. Der CESCR erhält den Bericht rechtzeitig vor der ihm gewidmeten Sitzung zugeleitet, so daß die Ausschußmitglieder sich vorbereiten und einen landesspezifischen Katalog von Fragen erarbeiten können. Dieser wird auf der Sitzung mit der Delegation des Vertragsstaates erörtert (sog. konstruktiver Dialog), wobei der Schwerpunkt auf der tatsächlichen Umsetzung der Paktgarantien gerade mit Blick auf die besonders benachteiligten und verletzlichen Gruppen der Gesellschaft liegt.

Nichtstaatliche Organisationen (NGO) informieren den CESCR in sogenannten Schattenberichten ebenfalls über die Lage der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte in dem betreffenden Staat. Außerdem zieht er Berichte des Staates an andere Ausschüsse oder Gremien der Vereinten Nationen heran. Der CESCR formuliert auf der Grundlage aller dieser Informationen und des konstruktiven Dialogs mit der Regierungsdelegation sogenannte Abschließende Bemerkungen (concluding ob-

servations) zu dem Bericht, in denen er seine Einschätzung bekannt gibt sowie Lob, Tadel und Anregungen formuliert.

Der CESCR mußte zunächst Akzeptanzprobleme bei nicht wenigen Vertragsstaaten überwinden, die es mit ihrer Berichtspflicht nicht so genau nahmen und sich auch sonst wenig kooperativ zeigten, weshalb er zu unorthodoxen Maßnahmen greifen mußte.<sup>22</sup> So war der CESCR der erste von den sechs Ausschüssen, die es im vertragsrechtlichen Menschenrechtssystem der Vereinten Nationen gibt, der einen Bericht in Abwesenheit der Regierungsdelegation beriet. Mittlerweile setzt er die Beratungen über einen Staat auch dann auf die Tagesordnung, wenn dieser selbst nach mehrmaliger Abmahnung überhaupt keinen (neuen) Bericht vorgelegt hat. Da dann auf der Grundlage eines früheren Berichtes und der von den NGO vorgelegten Informationen diskutiert und Stellung genommen wird, ist das Interesse der Regierungen daran groß, wieder in den konstruktiven Dialog mit dem CESCR einzutreten. Auf diese Weise hat der Ausschuß Staaten wieder für die aktive Mitarbeit im Berichtsverfahren gewinnen können.

Noch vor den beiden Menschenrechtspakten ist das internationale *Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung* (CERD) in Kraft getreten: Bereits am 4. Januar 1969 wurde es für damals 27 Staaten verbindlich.<sup>23</sup> Heute bindet das Abkommen 157 Staaten.<sup>24</sup> Kaum mehr als drei Jahre nach der einstimmigen Verabschiedung des Vertragstextes durch die Generalversammlung der Vereinten Nationen und noch keine neun Jahre nach dem ersten Anstoß zur Konvention waren bis dahin vergangen. Verglichen mit dem Zeitraum, den die Menschenrechtspakte bis zur Verabschiedung und danach noch einmal bis zum Inkrafttreten brauchten, stellt dies eine kurze Zeitspanne dar.

Die Konvention verfügt über ein dem Menschenrechtsausschuß vergleichbares Kontrollorgan, den Ausschuß für die Beseitigung der Rassendiskriminierung nach Art. 8 bis 10 CERD. Der Ausschuß ist mit der Prüfung von Staatenberichten befaßt, sowie für Staaten- und Individualbeschwerden (letztere ist von 29 Staaten akzeptiert) zuständig.

In den Art. 11 bis 13 regelt die Konvention das Verfahren der Staatenbeschwerde. Wie beim Menschenrechtsausschuß scheuen die Staaten vor diesem Verfahren zurück, um nicht selbst Beschwerden auf sich zu ziehen. Interessant an der hier vorgesehenen Staatenbeschwerde ist, daß das Verfahren zusätzlich eine ad hoc-Vergleichskommission vorsieht, die nach der Erarbeitung des Sach- und Streitstandes durch den Ausschuß eine gütliche Einigung sucht.

Das Staatenberichtsverfahren ist in Art. 9 Abs. 1 CERD geregelt. Zur praktischen Umsetzung ist zu sagen, daß die Vertragsstaaten ihrer Berichtspflicht oft nur sehr schleppend und mitunter gar nicht nachkommen. Der Ausschuß versucht dem seit 1992 dadurch zu begegnen, daß er bei besonders lang

ausstehenden Berichten eine Behandlung des betreffenden Vertragsstaates auf der Grundlage des letzten Berichts ankündigt. So wird den Staaten ermöglicht, doch noch einen Bericht vorzulegen oder zumindest einen Delegierten zu der Beratung zu entsenden. Auf diese Weise gelingt es dem Ausschuß erfreulicherweise, wieder in den Dialog mit den Staaten zu kommen.

Die *Konvention gegen die Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe*<sup>25</sup> (CAT) wurde am 10. Dezember 1984 beschlossen. Heute sind 123 Staaten<sup>26</sup> an die Konvention gebunden.

Die Anti-Folter-Konvention etabliert ebenfalls einen eigenen internationalen Überwachungsmechanismus. Zu diesem Zweck ist ein Ausschuß gegen Folter (Committee against Torture) gebildet worden, der aus zehn unabhängigen Experten besteht (Art. 17, 18 CAT).

Die vorgesehenen Verfahren umfassen in Anlehnung an den Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte ein obligatorisches Berichtsverfahren (Art. 19 CAT)<sup>27</sup>, daneben fakultativ die Individualbeschwerde (Art. 22 CAT) und die Staatenbeschwerde (Art. 21 CAT). Zum 28. März 2001 hatten sich 43 Staaten der Individualbeschwerde unterworfen.

Im Falle gut dokumentierter Hinweise auf systematische Folterpraktiken kann der Ausschuß nach Art. 20 CAT ein Untersuchungsverfahren einleiten. Er kann dies von Amts wegen tun, ohne an Anträge gebunden oder auf Zustimmung angewiesen zu sein. Für die Einreise in einen zu untersuchenden Staat bedarf er jedoch dessen Erlaubnis. Das Verfahren kann außerdem nach Art. 28 CAT ausdrücklich bei der Ratifikation ausgeschlossen werden, wovon einige Staaten Gebrauch machten.

Das *Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau* (CEDAW) wurde am 18. Dezember 1979 von der Generalversammlung der VN verabschiedet; es trat am 3. September 1981 in Kraft.<sup>28</sup> Das Übereinkommen gilt heute in 167 Staaten (Stand 28. März 2001). Zwölf Jahre nach der Erklärung zur Beseitigung der Diskriminierung von Frauen verabschiedete die Generalversammlung schließlich CEDAW, das erste internationale Rechtsdokument, das die Diskriminierung von Frauen definiert.

Das Übereinkommen etabliert ein Kontrollgremium, den „Ausschuß zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau“. Dieser ist in Anlehnung an ältere Vertragsorgane anderer Menschenrechtsübereinkommen als unabhängiges 23-köpfiges Expertengremium konzipiert. Der bedeutsamste Unterschied zu den anderen Vertragsorganen lag jedoch darin, daß bislang Individualbeschwerden zum Ausschuß nicht möglich waren. Mit dem Inkrafttreten des Zusatzprotokolls stehen ein Indivi-

---

dualbeschwerderecht und ein Untersuchungsverfahren zur Verfügung, um die Möglichkeiten der Durchsetzung der im Frauenrechtsübereinkommen verankerten Rechte zu erweitern.<sup>29</sup> Das Fakultativprotokoll trat am 22. Dezember 2000 in Kraft; es bindet inzwischen achtzehn Staaten.<sup>30</sup>

Der CEDAW-Ausschuß hat sich die Anerkennung einiger Vertragsstaaten, aber auch nicht weniger Völkerrechtler zäh erringen müssen, die das Thema Frauenrechte als „weiches“ oder entwicklungspolitisches Thema<sup>31</sup> angesehen und den Ausschuß mitunter nicht ernst genommen haben. Bis zur 20. Sitzungsperiode im Februar 1999 hatte der Ausschuß vierundzwanzig „Allgemeine Empfehlungen“ verabschiedet, in denen er einzelne Vorschriften des Übereinkommens kommentiert, das Staatenberichtsverfahren strukturiert und Hinweise zur innerstaatlichen Umsetzung des Übereinkommens gegeben hat. Neben den abschließenden Bemerkungen zu den jeweiligen Staatenberichten bilden diese Empfehlungen das Kernstück seiner Arbeit.

#### **IV. Welche Rolle kommt einem Individualbeschwerdeverfahren zu?**

Zunächst zu den gemeinsamen Strukturen:<sup>32</sup>

Die bestehenden Individualbeschwerdeverfahren sind in ihren Grundzügen einander angenähert. Die Zulässigkeit von Individualbeschwerden zu den verschiedenen Ausschüssen ist im jeweiligen Übereinkommen sowie in den von jedem Ausschuß ausgearbeiteten Verfahrensordnungen (VfO)<sup>33</sup> geregelt. Die Verfahrensregeln präzisieren die vertraglichen Vorschriften und legen sie (zum Teil erweiternd) aus.

Die Individualbeschwerde nach der Anti-Folter-Konvention orientiert sich deutlich an den Vorschriften für die Beschwerde nach dem Zivilpakt. Der Text der Konvention selbst wie auch die Verfahrensordnung übernehmen weitgehend Formulierungen des Fakultativprotokolls zum Pakt und der Verfahrensvorschriften des Menschenrechtsausschusses.

Die Vorschriften unterstreichen den nichtjudiziellen Charakter der drei Beschwerdeverfahren bereits durch ihre Wortwahl; so firmieren die Beschwerden als Mitteilungen und nicht etwa als Individualbeschwerden;<sup>34</sup> in der Praxis handelt es sich allerdings um quasi-gerichtliche Verfahren.

Beschwerden sind gegen einen Vertragsstaat grundsätzlich nur möglich, wenn dieser eine ausdrückliche Erklärung zur Anerkennung eines solchen Verfahrens abgegeben hat. Eine schriftliche Kündigung ist jederzeit möglich.<sup>35</sup>

In allen Fällen sind (zumindest) Einzelpersonen beschwerdeberechtigt, die behaupten,<sup>36</sup> Opfer einer Verletzung eines im jeweiligen Übereinkommen verankerten Rechts durch einen Vertragsstaat zu sein. Anonyme Beschwerden sind nicht zulässig.<sup>37</sup> Unzulässig sind auch solche Beschwerden, die einen Mißbrauch des Beschwerderechts darstellen oder mit den Bestimmungen des jeweiligen Übereinkommens unvereinbar sind.<sup>38</sup> Vor der Einlegung der Beschwerde muß der Beschwerdeführer die innerstaatlichen Rechtsbehelfe ausgeschöpft haben.<sup>39</sup> Nur solche Sachverhalte können grundsätzlich Gegenstand der Beschwerde sein, die sich nach der Anerkennung des Beschwerdeverfahrens durch den Vertragsstaat zugetragen haben.

Die Beschwerden werden dem betroffenen Staat zur Kenntnis gebracht;<sup>40</sup> innerhalb einer bestimmten Frist hat er die Möglichkeit, schriftlich zu der Beschwerde Stellung zu nehmen oder Abhilfemaßnahmen zu treffen.<sup>41</sup> Die Ausschüsse beraten in nichtöffentlicher Sitzung.<sup>42</sup> Wie in einem gerichtlichen Verfahren entscheiden sie über Zulässigkeit und Begründetheit jeder Beschwerde. Eine rechtlich nicht verbindliche oder durchsetzbare Entscheidung, die dem betroffenen Vertragsstaat und dem Beschwerdeführer mitgeteilt wird, schließt das Verfahren ab.<sup>43</sup> Allerdings besteht eine völkerrechtliche Verpflichtung aus Treu und Glauben, die aus der Anerkennung des Beschwerdeverfahrens folgt und die Beachtung der in diesem gewonnenen Erkenntnisse zum Gegenstand hat.

Die Ausschüsse führen zunehmend sogenannte Follow-up-Verfahren ein, um die Umsetzung seitens der Staaten überwachen zu können.

In der Bundesrepublik Deutschland existiert leider kein formalisiertes Verfahren dafür, wie mit den Entscheidungen internationaler Menschenrechtsorgane umzugehen ist. Lediglich im Bereich des Strafprozesses besteht in Gestalt von § 359 Nr. 6 StPO ein gesetzlicher Wiederaufnahmegrund als Folge von Urteilen des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte, mit denen eine Verletzung der EMRK festgestellt wurde.

Während sich alle drei bisher bestehenden Beschwerdemechanismen insoweit sehr ähnlich sind, weist jedes Instrument daneben auch Besonderheiten auf. Diese sind sowohl vertraglich vorgesehen, als auch durch die Vertragsorgane im Wege der Auslegung der Vertragsvorschriften entwickelt worden. Klar kommt das Bestreben zum Ausdruck, gegebenenfalls bestehende Unzulänglichkeiten in den älteren Mechanismen bei der Erarbeitung der jüngeren Instrumente zu berücksichtigen und Verbesserun-

---

gen zu erzielen. So wurde bei der Ausarbeitung des Fakultativprotokolls zu CEDAW ebenfalls versucht, einige der bekannten Defizite zu vermeiden. Von Anfang an sollten verschiedene neuere, in der Praxis der anderen Vertragsorgane entwickelte Möglichkeiten in den neuen Mechanismus aufgenommen werden.

Nun zu den Zielen der Individualbeschwerde:

Ich hatte eingangs auf die Öffnung des staatlichen Souveränitätsspanzers durch solche Überwachungsmechanismen hingewiesen; das heißt zunächst einmal, daß das Wissen um die Möglichkeit von Beschwerden durch die Bevölkerung und die Kontrolle durch ein internationales Gremium bereits eine „erzieherische Wirkung“ entfalten kann.

Es heißt aber auch, daß es im Ernstfall zu dieser internationalen Kontrolle kommen kann. Was bewirkt diese nun?

Erstens bringt das Verfahren an sich den Staat in eine Rechtfertigungssituation, die ihm auch die Chance zur Besinnung auf seine Verpflichtungen bietet. Sodann wird das Verfahren – obzwar nicht öffentlich geführt – am Ende, vor allem im Falle, daß eine Menschenrechtsverletzung festgestellt wird, doch Publizitätswirkung entfalten. Der Staat hat sich einer einzelfallbezogenen Überprüfung seiner Menschenrechtsslage unterziehen müssen, und die Weltöffentlichkeit kann<sup>44</sup> Notiz davon nehmen.

Im einzelnen Fall schließt das Verfahren mit einer Feststellung, die eine Verletzung der Pflichten aus dem Übereinkommen entweder verneint oder bejaht. Diese „Ansicht“ genannte Entscheidung entfaltet keine Urteilswirkung, stellt keinen vollstreckbaren Titel dar.

Gleichwohl ist sie nicht rechtlich unbedeutend. Man kann argumentieren, daß Staaten, die die Prüfungskompetenz eines Vertragsgremiums anerkannt haben, völkerrechtlich verpflichtet sind, dessen Entscheidungen auch zu beachten.

Diese Entscheidung stellt gegebenenfalls eine Völkerrechtswidrigkeit fest. Nach allgemeinem völkerrechtlichen Deliktsrecht ist der Staat zur *restitutio in integrum* verpflichtet. Also sind Gerichtsurteile aufzuheben, Häftlinge zu entlassen, Rehabilitierungen auszusprechen, Verwaltungspraktiken für die Zukunft zu ändern oder es ist Schadenersatz zu leisten.

Zweifelsohne ist die tatsächliche Befolgung der Entscheidungen im Individualbeschwerdeverfahren verbesserungsbedürftig. Hierfür sind viele Faktoren verantwortlich. Doch wäre die Schlußfolgerung falsch, deswegen sei ein Fakultativprotokoll zur KRK überflüssig. Das Gegenteil ist der Fall.

## **V. Worin besteht der Gewinn eines speziellen Individualbeschwerdeverfahrens nach der Kinderrechtskonvention?**

### ***1. Die derzeitige Situation***

Mit dem Übereinkommen über die Rechte des Kindes<sup>45</sup> wurden die individuellen, politischen, wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte speziell von Minderjährigen in einem internationalen Übereinkommen verankert.

Minderjährig im Sinne des Übereinkommens ist gemäß Art. 1 KRK jeder Mensch, „*der das 18. Lebensjahr noch nicht vollendet hat, soweit die Volljährigkeit nach dem auf das Kind anzuwendenden Recht nicht früher eintritt*“.

Das Prinzip des Kindeswohls prägt das gesamte Abkommen und findet seinen ausdrücklichen Niederschlag in Art. 3 KRK, wonach bei allen Maßnahmen, die Kinder betreffen, deren Wohl vorrangig zu berücksichtigen ist.

Der Vertragstext umfaßt die traditionellen, allgemeinen menschenrechtlichen Garantien ebenso wie besondere, die spezielle Situation von Kindern als schwächste Glieder der Gesellschaft beachtenden Rechte und Freiheiten. Neben dem Recht auf Leben (Art. 6 KRK), dem Diskriminierungsverbot (Art. 2 KRK), dem Verbot der Folter und anderer grausamer Behandlung (Art. 37 KRK) sind ferner zu erwähnen: das Recht auf einen Namen, eine Staatsangehörigkeit und auf Kenntnis der Abstammung (Art. 7, 8 KRK) oder das Recht auf Kontakt zu beiden Elternteilen (Art. 10 KRK).

Hinzu treten Bestimmungen zum Schutz vor Gefahren, denen insbesondere Kinder ausgesetzt sind, wie physische und seelische Misshandlung, sexueller Missbrauch und wirtschaftliche Ausbeutung (Art. 19, 32, 34-37 KRK).

Die Förderung der Entwicklung von Kindern steht beispielsweise im Mittelpunkt der Bestimmungen über Bildung (Art. 28, 29 KRK), Freizeit und kulturelle Aktivitäten (Art. 31 KRK). Auch sollen Kinder gleichfalls ein Recht auf Meinungs- und Informationsfreiheit (Art. 13, 17 KRK), auf Gedanken-, Gewissens- und Religionsfreiheit (Art. 14 KRK) ausüben können. Besondere Berücksichtigung findet auch die Situation von Kindern, die Minderheiten angehören (Art. 30 KRK), Flüchtlingen (Art. 22 KRK), geistig und körperlich behinderten Minderjährigen (Art. 23, 25 KRK) sowie Kindern, die von bewaffneten Konflikten betroffen werden (Art. 38 KRK).

Der KRK, die bereits ein Jahr nach ihrer Unterzeichnung in Kraft treten konnte, sind bis zum heutigen Tage 192 Staaten beigetreten.<sup>46</sup> Kein anderes menschenrechtliches Abkommen hat bisher in so kurzer Zeit eine derart breite Unterstützung und Anerkennung erfahren. Freilich entspricht die tatsächliche Lage in vielen Vertragsstaaten den übernommenen Verpflichtungen auf diesem Feld noch weniger als in anderen Bereichen.

Als Überwachungsgremium fungiert der Ausschuß für die Rechte des Kindes, der in öffentlichen Sitzungen die von den Staaten vorgelegten periodischen Berichte zur Umsetzung der Konvention in das innerstaatliche Recht behandelt. Er kann diese nach Bedarf ergänzen lassen und abschließend Vorschläge und Empfehlungen unterbreiten. Hierbei steht es ihm offen, Sonderorganisationen der VN, UNICEF und andere „zuständige Stellen“ zur Mitarbeit, etwa in Form von Stellungnahmen einzuladen (Art. 45).

## **2. *Änderungen durch ein Fakultativprotokoll***

Wie sonst nur der Sozialpakt etabliert die KRK bislang nur das Berichtssystem als einzige Form der internationalen Kontrolle. Die Möglichkeit der Staaten- oder Individualbeschwerde über die Verletzung von Konventionsrechten ist in der Kinderrechtskonvention nicht vorgesehen; hieran kann die Auflegung eines Fakultativprotokolls zumindest für den Bereich der Individualbeschwerde etwas ändern.

Natürlich können Kinder, die behaupten, Opfer einer Menschenrechtsverletzung zu sein, bereits heute – vertreten durch ihre Eltern oder gegebenenfalls durch eine Nichtregierungsorganisation – Individualbeschwerden nach dem Zivilpakt, der Anti-Folter-Konvention, dem Rassendiskriminierungsübereinkommen und – soweit es sich um Mädchen handelt – auch nach dem Frauenrechtsübereinkommen einlegen. Damit können sämtliche im Zivilpakt gewährleisteten politischen und bürgerlichen Rechte, das Folter- und das Diskriminierungsverbot und die Rechte nach CEDAW auch von Kindern im Wege des Individualbeschwerdeverfahrens geltend gemacht werden.

Wird jedoch ein Individualbeschwerdeverfahren durch ein Fakultativprotokoll zur KRK eröffnet, so besteht ein wesentlicher Gewinn darin, daß sich dann ein Expertengremium mit ihr befaßt, das kinderspezifische Diskriminierungen und Menschenrechtsverletzungen besser kennt. Die Erfahrungen mit CEDAW haben gezeigt, daß der Spezialausschuß hier mehr Sensibilität mitbringt und die Belange der gefährdeten Gruppe nachhaltiger wahrzunehmen bemüht ist, als etwa der Menschenrechtsausschuß, der natürlich in vielen Fragen ebenfalls zuständig sein kann, aber meistens eine allgemeinere Perspektive einnimmt. Auch die nicht von Juristen dominierte Zusammensetzung des Ausschusses erlaubt einen oftmals angemesseneren Zugang zum einzelnen Fall.

Das Beschwerderecht nach der KRK wertet die geschützte Gruppe der Kinder weiter auf; drückt es doch die Anerkennung der Existenz spezifischer Menschenrechtsverletzungen gegenüber Kindern aus.

Auch die Stellung des Ausschusses nach der KRK würde gestärkt. Dieser erhielte Gelegenheit, sich neben der wichtigen Arbeit im Staatenberichtsverfahren auch zu Einzelfällen zu äußern. Dies bringt die Ausschüsse stärker ins Bewußtsein der Öffentlichkeit. Es ergänzt auch in signifikanter Weise ihre Interpretationstätigkeit, da der lebendige Einzelfall die wesentlichen Fragen bei der Verwirklichung

der Menschenrechte von Kindern viel plastischer hervortreten läßt als die abstrakte Befassung mit Staatenberichten.

Ein weiterer Effekt des Individualbeschwerdeverfahrens kann darin bestehen, daß die Staaten sich bemühen, die innerstaatlichen Kontrollmöglichkeiten stärker auszubauen, und die Chancen der Betroffenen auf effektiven Rechtsschutz sich daher insgesamt erhöhen.

## **VI. Wie ist es um die Einklagbarkeit der Konventionsrechte bestellt?**

Da die Konvention neben politischen Rechten auch wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte enthält, stellt sich die Frage, ob alle in der Konvention gewährleisteten Rechte für eine Kontrolle im Individualbeschwerdeverfahren geeignet sind.

Die klassischen Abwehrrechte, die Beschränkungen der gewährleisteten Rechte nur unter bestimmten Voraussetzungen zulassen, sind voll justiziabel. Hierbei handelt es sich um Freiheitsrechte und Verfahrensrechte, die einerseits an die entsprechenden Gewährleistungen des Zivilpakts angelehnt sind und andererseits eine kindspezifische Ausprägung erfahren haben. Zu den Vorschriften gehören vor allem: Art. 2 Abs. 1 (Diskriminierungsverbot), Art. 6 (Recht auf Leben), Art. 7 Abs. 1 (Registereintragung, Name von Geburt an und Erwerb einer Staatsangehörigkeit), Art. 8 (Achtung der Identität), Art. 13 (Freiheit der Meinungsäußerung), Art. 14 (Gedanken- Gewissens- und Religionsfreiheit), Art. 15 (Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit), Art. 16 (Schutz der Privatsphäre), Art. 30 (Minderheitenrechte), Art. 32 (Schutz vor wirtschaftlicher Ausbeutung und Kinderarbeit), Art. 35 (Verbot des Kinderhandels), Art. 37 (Verbot von Folter, Todesstrafe und willkürlichen Verhaftungen; getrennter Strafvollzug für Kinder und Jugendliche), Art. 40 (Habeas-Corpus-Rechte).

Man sieht, daß dieser Bestand keineswegs zu unterschätzen ist. Bereits diese Garantien machen ein Individualbeschwerdeverfahren zu einem sinnvollen Instrument.

Der Normbestand der KRK geht jedoch über diese Freiheits- und Verfahrensrechte hinaus. Die Konvention hat eine Reihe von Bestimmungen mehr oder weniger unverändert aus dem Sozialpakt übernommen. Hinzu kommen Artikel, die die Förderung von Kindern durch staatliche Leistungen anstreben. Schließlich enthält die Konvention Regelungen, mit denen Kinder vor Gefahren und Selbstgefährdungen geschützt werden sollen.

Nach der traditionellen Auffassung handelt es sich hier in den meisten Fällen nicht um Individualrechte und scheidet eine rechtliche Überprüfbarkeit deshalb aus.<sup>47</sup> Allerdings hat sich sowohl auf nationaler wie internationaler Ebene in den vergangenen Jahrzehnten durchaus eine Rechtsprechung zu

sozialen Grund- und Menschenrechten entwickelt. Erinnert sei nur an die Numerus-Clausus-Urteile des Bundesverfassungsgerichts.<sup>48</sup>

Zu den Hauptargumenten gegen die Justiziabilität zählt die textliche Unbestimmtheit der entsprechenden Gewährleistungen. Nun eröffnen die Bemühens-Formulierungen (beispielsweise in Art. 18 – Sicherstellung der Verantwortung beider Elternteile für die Erziehung) den Vertragsstaaten naturgemäß einen weiten Einschätzungsspielraum. Dieser wird durch die generelle Norm des Art. 4 Satz 2 noch unterstrichen.

Es ist hier aber auch in die Hand des Ausschusses gelegt, vermittels seiner Tätigkeit Kriterien zu entwickeln, an denen solches Bemühen gemessen werden kann. Dabei kann eine Orientierung an der Arbeit des CESCR sehr hilfreich sein. Dieser hat inzwischen zu den Kerngehalten vieler Paktrechte detailliert und dezidiert Stellung genommen;<sup>49</sup> hierauf kann der Ausschuß nach der KRK sehr gut aufbauen.

Soweit es sich um Teilhaberechte handelt, kommt immer die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit der Vertragsstaaten ins Spiel. Allerdings kann aus der offenen Formulierung solcher Rechte nicht auf ihre Bedeutungslosigkeit und Unverbindlichkeit geschlossen werden. Die Staaten sind Verpflichtungen eingegangen, denen auch Umsetzungsschritte folgen müssen.<sup>50</sup> Dies hat für den Sozialpakt auch der CESCR betont; der „progressive Ansatz“ bedeute gerade keine Verschiebung auf den Sankt-Nimmerleins-Tag.<sup>51</sup>

Nicht zuletzt wohnt auch den anscheinend so weich formulierten Teilhaberechten ein identifizierbarer und nachprüfbarer Kern inne.<sup>52</sup> Diesen herauszuarbeiten ist eine Aufgabe für Wissenschaft und Praxis. Dem Ausschuß nach der KRK kommt hierbei eine besonders wichtige Funktion zu.

Abzuraten ist davon, nur bestimmte Rechte der Konvention für das Individualbeschwerdeverfahren zuzulassen. Auch die Bemühungen um ein Fakultativprotokoll zum Sozialpakt zielen auf eine umfassende Kontrollkompetenz des CESCR ab.

## **VII. Fazit**

Seit dem Ende des Zweiten Weltkriegs ist der Menschenrechtsschutz zu einem wichtigen Faktor der internationalen Zusammenarbeit geworden. Durch seine Einbindung vor allem in die Vereinten Nationen, deren Arbeit auf diesem Gebiet durch regionale Menschenrechtssysteme in Afrika, Amerika und

---

Europa ergänzt wird, ist es gelungen, die Menschenrechte – vor allem ihre Mißachtung – aus dem inneren Kernbereich der Souveränität herauszulösen.

Die Setzung völkerrechtlich verbindlicher Standards und ihre – unterschiedlich ausgestaltete – internationale Kontrolle haben in der zweiten Hälfte des zwanzigsten Jahrhunderts zu einer grundlegenden Umgestaltung des Völkerrechts und damit der zwischenstaatlichen Beziehungen geführt.

Die Eröffnung einer direkten Beschwerdemöglichkeit für das Individuum war zuvor kaum vorstellbar, keineswegs aber ließ sie sich durchsetzen. Die Ausweitung dieser Möglichkeit auch auf die Rechte der Kinder dient dazu, die immer wieder proklamierte Gleichwertigkeit aller Menschenrechte (Stichworte: Interdependenz und Unteilbarkeit) glaubhaft zu verwirklichen. So führt eine an existierende Modelle zum Schutz bürgerlicher und politischer Rechte angelehnte Kontrolle nicht zuletzt zu einer Aufwertung von Teilhaberechten.

Vor allem aber wird die geschützte Gruppe selbst in ihrer Bedeutung aufgewertet; die Individualität und Rechtspersönlichkeit von Kindern wird gestärkt. Ungeachtet bestimmter Defizite der Kontrolle durch ein solches Vertragsorgan ist der Schutz ihrer Rechte im Einzelfall ein wichtiger Zugewinn für den internationalen Menschenrechtsschutz.

<sup>1</sup> Ekkehard Strauß / Norman Weiß, Die Bedeutung des internationalen Menschenrechtsschutzes für den nationalen Grundrechtsschutz, in: *MenschenRechtsMagazin*, Heft 1/Okttober 1996, S. 5ff.

<sup>2</sup> Otto Kimminich / Stephan Hobe, Einführung in das Völkerrecht, 7. Aufl. 2000, S. 40ff.

<sup>3</sup> Kritisch neuestens: Jelka Meyr-Singer, Unheilige Allianz oder segensreiche Partnerschaft - der Heilige Stuhl und die Vereinten Nationen, in: Vereinte Nationen 6/2000, S. 193ff.

<sup>4</sup> Dazu allg.: Georg Ress / Torsten Stein (Hrsg.), Der diplomatische Schutz im Völker- und Europarecht, 1996.

<sup>5</sup> S. Eckart Klein, Menschenrechte - Stille Revolution des Völkerrechts und Auswirkungen auf die innerstaatliche Rechtsanwendung, 1997, S. 23.

<sup>6</sup> Ausf. Norman Weiß, Die Entwicklung der Menschenrechtsidee, heutige Ausformung der Menschenrechte und Fragen ihrer universellen Geltung, in: J. Hasse / E. Müller / P. Schneider (Hrsg.), Menschenrechte, 2001 (i.Vorb.).

<sup>7</sup> Näher dazu: Eckart Klein, Gegenmaßnahmen, in: Wilfried Fiedler / Eckart Klein / Anton K. Schnyder, Gegenmaßnahmen (Counter Measures), 1998, S. 39ff. (46f.).

<sup>8</sup> Zu der vielstimmigen Diskussion kann hier nicht weiter Stellung genommen werden; vgl. nur die Beiträge von Knut Ipsen, Volker Rittberger und Christian Tomuschat in: Die Friedenswarte 74 (1999), 1-2, S. 19-37, sowie Christoph Holtwisch, Inter arma leges tacent? - Der Kosovo-Krieg und das Völkerrecht, in: Recht und Politik 1999, S. 224ff., und Eckart Klein / Stefanie Schmahl, Die neue NATO-Strategie und ihre völkerrechtlichen und verfassungsrechtlichen Implikationen, in: Recht und Politik 1999, S. 198ff. (200ff.).

<sup>9</sup> Für die Bundesrepublik Deutschland gilt kurz gesagt folgendes: 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 partikulare 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 übrigens auch die Pflicht, sich mit Inhalt und Auslegung dieser Vorschriften vertraut zu machen.

- 10 Problematisch ist es allerdings, wenn der internationale Menschenrechtsschutz die erste Möglichkeit einer unabhängigen Prüfung darstellt, weil es an einer funktionierenden innerstaatlichen Gerichtsbarkeit fehlt.
- 11 EGMR, Öztürk ./ Deutschland, Urteil vom 21. Februar 1984, Ser. A Bd. 73.
- 12 Erinnert sei an die diesbezügliche Wirkung der KSZE-Vereinbarungen für die Bürgerrechtsbewegungen in den Ländern des seinerzeitigen Ostblocks.
- 13 Vgl. *Ekkehard Strauß*, Die Entstehungsgeschichte der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte – Grundlage ihrer aktuellen Bedeutung, in: MenschenRechtsMagazin, Themenheft: 50 Jahre Allgemeine Erklärung der Menschenrechte, Dezember 1997, S. 13ff.
- 14 Näher: *Eckart Klein*, Menschenrechtskonventionen, Internationaler Pakt über bürgerliche und politische Rechte, in: H. Volger (Hrsg.), Lexikon der Vereinten Nationen, 2000, S. 354ff.; *ders.*, Menschenrechtskonventionen, Internationaler Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte, ebenda, S. 358ff.
- 15 Dazu: *Edward Lawson*, Encyclopedia of Human Rights, 2. Aufl. 1996, Genocide, S. 624ff.
- 16 Überblickartig zu diesen s. *Norman Weiß* (Fn. 6), Gliederungspunkt 2.1.; ausführlicher und m.w.Nw. die Beiträge von *Martina Haedrich*, *Volker Betz* und *Hanna Beate Schöpp-Schilling* in: H. Volger (Hrsg.), Lexikon der Vereinten Nationen, 2000, S. 360ff.
- 17 Erinnert sei nur an die Genfer Flüchtlingskonvention, die verschiedenen ILO-Übereinkommen oder die Konvention zum Schutz der Rechte aller Wanderarbeitnehmer und ihrer Familienangehörigen.
- 18 Vgl.: *Eckart Klein*, Die Arbeit des Menschenrechtsausschusses der Vereinten Nationen: Ziele - Erfolge - Grenzen, in: Ulrich Fastenrath / Eckart Klein / Bernd Schulte, Internationale Durchsetzung der Menschenrechte: Zielvorstellungen - Erfolge - Hindernisse, 1997, S. 22ff.
- 19 GV Res 2200 A (XXI) vom 16. Dezember 1966; BGBl. 1992 II S. 1247.
- 20 Daß Staaten ihre „Watch dog“-Funktion nur unzureichend wahrnehmen, mag unterschiedliche Gründe haben. Es besteht wohl häufig die Befürchtung, bei der nächsten sich bietenden Gelegenheit selbst mit einem Verfahren überzogen zu werden. Andererseits kann ein besonderes Interesse an dem Fall wie auch die „Outlaw“-Position des anderen Staates die Bereitschaft für das Engagement steigern. Für die Situation unter der Europäischen Menschenrechtskonvention vgl. dazu: *Eckart Klein*, Menschenrechtsschutz in Europa, in: MenschenRechtsMagazin, Themenheft 50 Jahre Europäische Menschenrechtskonvention, 2000, S. 8ff. (13f.).
- 21 Der CESCR hat sich während der neunziger Jahre kontinuierlich mit der Einführung eines Individualbeschwerdeverfahrens befaßt und im Jahr 1997 einen Entwurf für ein entsprechendes Fakultativprotokoll vorgelegt; UN Doc. E/CN.4/1997/105, Annex "Status of the international Covenants on Human Rights - Draft Optional Protocol to the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights".
- 22 *Bruno Simma*, The implementation of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, in: Franz Matscher (Hrsg.), Die Durchsetzung wirtschaftlicher und sozialer Grundrechte, 1991, S. 75ff. (82ff.).
- 23 In der Bundesrepublik Deutschland seit dem 15. Juni 1969; BGBl. 1969 II S. 962.
- 24 Stand: 28. März 2001.
- 25 Deutscher Text: BGBl. 1990 II 246ff.; Original: UN-Doc. A/Res. 39/46.
- 26 Stand: 28. März 2001.
- 27 Der erste Bericht der Bundesrepublik Deutschland wurde den Vereinten Nationen im März 1992 zugeleitet.
- 28 GV Res. 34/180; UNTS Bd. 1249, S. 13. Für die Bundesrepublik Deutschland trat das Abkommen erst am 9. August 1985 in Kraft (BGBl. 1985 II 648), die Deutsche Demokratische Republik hatte es bereits am 3. Juli 1980 ratifiziert.
- 29 Dazu ausführlich *Anna Golze*, Die Individualbeschwerde nach dem Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau (CEDAW), in: J. Hasse / E. Müller / P. Schneider (Hrsg.), Menschenrechte, 2001, i.E.
- 30 Stand 14. Februar 2001. Die Bundesrepublik Deutschland hat das Protokoll am 10. Dezember 1999 unterzeichnet. Auf der Sitzung des Frauenrechtsausschusses im Januar/Februar 2000 erklärte die deutsche Delegation, daß die Ratifizierung sowohl des Fakultativprotokolls als auch der Ergänzung des Art. 20 Abs. 1 CEDAW (Erweiterung der Sitzungsdauer des Frauenrechtsausschusses) seitens der Bundesrepublik vorbereitet wird. Derzeit (April 2001) wird die Denkschrift der Bundesregierung zwischen den Ministerien abgestimmt.
- 31 Daher das Engagement der Frauenrechtsbewegung für das Ziel "Women's rights are human rights", das schließlich in die Schlußerklärung der Weltkonferenz über Menschenrechte 1993 in Wien aufgenommen wurde.
- 32 In Anlehnung an *Anna Golze* (Fn. 29).
- 33 Die Verfahrensordnungen sind abgedruckt in: *Bruno Simma/Ulrich Fastenrath* (Hrsg.), Menschenrechte - Ihr internationaler Schutz, München, 1998.
- 34 Vgl. Art. 1 FP CCPR; Art. 14 Abs. 1 CERD; Art. 22 Abs. 1 CAT.
- 35 Gemäß Art. 12 Abs. 1 FP CCPR; Art. 14 Abs. 3 CERD; Art. 22 Abs. 8 CAT. Zu aktuellen Konsequenzen dieser Möglichkeit für den CCPR s. mit Blick auf Trinidad und Tobago: *Friederike Brinkmeier*, Bericht über die Arbeit

- des Menschenrechtsausschusses der Vereinten Nationen im Jahre 1999-Teil II, in: MenschenRechtsMagazin 2000, S. 75ff. (78ff.).
- 36 So Art. 1 FP CCPR; „vorgeben“ nach Art. 14 Abs. 1 CERD; „geltend machen“ nach Art. 22 Abs. 1 CAT.
- 37 Art. 3 FP CCPR; Art. 14 Abs. 6 lit. a CERD; Art. 22 Abs. 2 CAT.
- 38 Art. 3 FP CCPR; Art. 91 lit. c und d VfO CERD; Art. 22 Abs. 2 CAT.
- 39 Art. 2 und Art. 5 lit. b FP CCPR; Art. 14 Abs. 7 lit. a CERD; Art. 22 Abs. 5 lit. b CAT.
- 40 Art. 4 Abs. 1 FP CCPR; Art. 14 Abs. 6 lit. a CERD; Art. 22 Abs. 3 CAT; bei CERD wird die Identität des Beschwerdeführenden nur mit dessen ausdrücklicher Zustimmung an den betreffenden Staat weitergegeben.
- 41 Gemäß Art. 4 Abs. 2 FP und Art. 22 Abs. 3 CAT sechs Monate; nach Art. 14 Abs. 6 lit. b CERD drei Monate.
- 42 Art. 5 Abs. 3 FP CCPR; Art. 88 VfO CERD; Art. 22 Abs. 6 CAT.
- 43 „Auffassungen“ gem. Art. 5 Abs. 4 FP CCPR und Art. 22 Abs. 7 CAT; „Vorschläge und Empfehlungen“ gem. Art. 14 Abs. 7 lit. b CERD.
- 44 Hier liegt auch ein wichtiges Betätigungsfeld für die Presse und die Nichtregierungsorganisationen, die die intergouvernementale UN-Öffentlichkeit auf die Zivilgesellschaften ihrer Länder erweitern sollten.
- 45 Vom 20. November 1989 (BGBl 1992 II 121, 990), in Kraft seit dem 20. September 1990, für die Bundesrepublik Deutschland seit dem 5. April 1992.
- 46 Stand 28. März 2001. Die jeweils aktuellen Daten zu allen vorgenannten Verträgen finden sich unter: <http://www.unhchr.ch/html/intlinst.htm>.
- 47 Vgl. – für die parallel geführte Diskussion unter dem Grundgesetz – nur: *Georg Brunner*, Die Problematik der sozialen Grundrechte, 1971, S. 17f.; *Christoph Starck*, Die Grundrechte des Grundgesetzes, in: JuS 1981, S. 237ff (241), jeweils m.w.Nw.
- 48 BVerfGE 33, 30; 343, 291.
- 49 General Comments adopted by the CESCR, versammelt in: UN-Doc./HRI/GEN/1/Rev. 4. vom 7. Februar 2000, S. 3-80.
- 50 Ausführlich *Kitty Arambulo*, Strengthening the Supervision of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, Theoretical and Procedural Aspects, 1999, S. 53ff, 99ff.
- 51 CESCR, General Comment Nr. 3 (1990), in: UN-Doc./HRI/GEN/1/Rev. 4. vom 7. Februar 2000, S. 9ff.
- 52 Näheres bei: *Kitty Arambulo* (Fn. 50), S. 130ff.

### *Kasten am Ende*

*DR. JUR., NORMAN WEIß ist wissenschaftlicher Assistent im MenschenRechtsZentrum der Universität Potsdam. Die Ausführungen geben die persönliche Ansicht des Verfassers wieder. Es handelt sich um die überarbeitete und mit Anmerkungen versehene Fassung eines Vortrages, der am 5. April 2001 in Berlin gehalten wurde. Der Text ist dem Angedenken meines Großvater Franz Weiß gewidmet, der am 4. April 1901 geboren wurde.*

49:433 Zeichen