

# I. Die Allgemeinen Bemerkungen und Empfehlungen der VN-Vertragsorgane

von Eckart Klein

## I. Bestandsaufnahme

Das neueste einschlägige offizielle VN-Dokument (Stand: Mai 2003) umfasst 308 Seiten, auf denen die »Allgemeinen Bemerkungen« oder – wie sie bei manchen Vertragsorganen genannt werden – »Allgemeinen Empfehlungen« von sechs Vertragsorganen wiedergegeben sind.<sup>1</sup> Inzwischen sind zwei zusätzliche »Allgemeine Bemerkungen« (Nr. 4 und 5) des Kinderrechtsausschusses, eine »Allgemeine Bemerkung« des Menschenrechtsausschusses (Nr. 31) und eine »Allgemeine Empfehlung« des Frauenrechtsausschusses (Nr. 25) hinzugekommen.<sup>2</sup> Ein neuer Ausschuss, der die Aufgabe hat, die Einhaltung der »Konvention zum Schutz der Rechte aller Wanderarbeitnehmer und ihrer Familienangehörigen« von 1990 (bislang 24 Vertragsparteien, Deutschland gehört nicht dazu) zu überwachen, hat sich erst im Dezember 2003 konstituiert.<sup>3</sup>

Bis Ende März 2004 hat der Ausschuss für Wirtschaftliche, Soziale und Kulturelle Rechte (CESCR) 15 Allgemeine Bemerkungen (General Comments) verfasst, der Menschenrechtsausschuss (HRC) 31, der Antifolterausschuss (CAT) eine und der Kinderrechtsausschuss (CRC) 5 Allgemeine Bemerkungen. Der Rassendiskriminierungsausschuss (CERD) hat bisher XXIX (es werden hier römische Zahlen benutzt), der Frauenrechtsausschuss (CEDAW) 25 Allgemeine Empfehlungen (General Recommendations) verabschiedet. Der Inhalt dieser Verlautbarungen weist ein weites

1 UN Doc. HRI/GEN/1/Rev. 6 (12 May 2003).

2 CRC, General Comment No. 4 (2003): Adolescent Health and Development in the Context of the Convention on the Rights of the Child, UN Doc. CRC/GC/2003/4, und General Comment No. 5 (2003): General Measures of Implementation for the Convention on the Rights of the Child (Articles 4, 42 und 44 (6)), UN Doc. CRC/GC/2003/5. HRC, General Comment No. 31 (2004) on Article 2: The Nature of the General Legal Obligation Imposed on States Parties to the Covenant, UN Doc. CCPR/C/74/CRP. 4/Rev. 6; CEDAW, General Recommendation No. 25 (2004) on Article 4, para. 1, UN Doc. CEDAW/C/2004/I/WP. 1/Rev. 1.

3 Vgl. A/RES/45/158 (1990) (= UN Doc. A/45/49 [1990]) sowie CMW/SP/2 (2003) und CMW/SP/3 (2003).

Spektrum auf: Behandelt werden verfahrensrechtliche Fragen, überwiegend aber werden materielle Rechtsfragen grundsätzlicher Natur und rechtliche und faktische Probleme der Umsetzung konkreter Vertragspflichten erörtert. Hierauf ist zurückzukommen.<sup>4</sup>

## II. Die Entwicklung der Allgemeinen Bemerkungen und Verfahren der Ausarbeitung

Die ersten Allgemeinen Empfehlungen oder Bemerkungen stammen aus den Jahren 1972 (CERD), 1981 (HRC) und 1986 (CEDAW), also aus der Zeit vor der weltpolitischen Wende der Jahre 1989/90. Bis zu diesem Zeitpunkt verweigerten sich die kommunistischen Staaten grundsätzlich jedem Versuch, zum Abschluss der Prüfung eines Staatenberichtes konkrete, auf das jeweilige Land bezogene Schlussfolgerungen und unter Umständen darin enthaltene Kritik und Verbesserungsempfehlungen zuzulassen. Möglich waren daher nur so genannte Allgemeine Empfehlungen oder Bemerkungen, die aus der Sicht der Vertragsorgane abstrakt und generell auf Fehlverständnisse und Defizite im Staatenberichtsverfahren hinweisen konnten, ohne dabei einzelne Staaten direkt zu adressieren.<sup>5</sup> Erst mit dem Ende des Ost-West-Konfliktes wurde der Weg frei, die Staatenberichtsprüfung mit der Verabschiedung auf den einzelnen Bericht bezogener »Abschließender Stellungnahmen« (Concluding Observations oder Comments) zu beenden.

Damit konnten die Allgemeinen Bemerkungen und Empfehlungen der Vertragsorgane eine neue Dimension gewinnen.<sup>6</sup> Sie mussten nicht mehr nur als Sammelbecken kritischer Anmerkungen und Anregungen für die Vertragsparteien dienen, um künftiges Fehlverhalten zu vermeiden<sup>7</sup> – diese Funktion haben die Allgemeinen Bemerkungen immer noch –, sondern sie erwiesen sich für die Vertragsausschüsse auch zunehmend als Instrument, grundsätzliche Probleme der Implementierung und des Verständnisses der Vertragsnormen anzusprechen, sozusagen als »strategische Waffe« zur Effektivierung der staatlichen Verpflichtungen.<sup>8</sup> Hierin kann natürlich auch

4 Siehe unten III.

5 Vgl. dazu *Torkel Opsahl*, The General Comments of the Human Rights Committee, in: *Des Menschen Recht zwischen Freiheit und Verantwortung*, Festschrift für Karl Joseph Partsch, 1989, S. 273 ff.

6 Hierzu *Eckart Klein*, General Comments, in: *Recht – Staat – Gemeinwohl*, Festschrift für Dietrich Rauschnig, 2001, S. 301 ff. (302 f.).

7 Zu dieser Präventionswirkung vgl. *Ekkehard Strauss*, Prävention von Menschenrechtsverletzungen als Aufgabe Internationaler Organisationen, 2001, S. 175 ff.

8 Näher dazu UN Doc. CCPR/C/21/Rev. 1 (Introduction). Die neueste Allgemeine Empfehlung von CEDAW (Nr. 25, 2004) erläutert in ihrem Absatz 2, dass der Ausschuss mit der Empfehlung beabsichtige, Natur und Bedeutung der kommentierten Vorschrift (Artikel 4 Abs. 1) zu klären, um den Vertragsparteien die umfassende

eine gewisse Versuchung für die Vertragsorgane liegen, über das Ziel hinauszuschießen, der sie wohl auch hin und wieder erlegen sind.

Die Anregung, Allgemeine Bemerkungen zu verfassen, wird in der Regel, aber nicht zwangsläufig, aus den Reihen des Vertragsorgans selbst kommen, häufig veranlasst durch konkrete Vorkommnisse.<sup>9</sup> Zum Teil besteht aber auch ganz einfach der Wunsch, eine wichtige Vertragsvorschrift systematisch, wenn auch auf der Grundlage des vorliegenden Erfahrungsmaterials, zu erfassen und den Kern des Rechtes und entsprechend der Staatenverpflichtung deutlich zu machen.<sup>10</sup> Der Ausschuss ernennt eines seiner Mitglieder zum Special Rapporteur, dessen Aufgabe es zunächst ist, das Material zu sichten und einen ersten Rohentwurf vorzulegen, aus dem sich die wesentlichen Überlegungen des/der Berichterstatters/erin ergeben. Hierüber wird im Plenum diskutiert. Versehen mit den geäußerten Ideen erarbeitet der/die Berichterstatter/in einen ausformulierten Entwurf, der im Einzelnen diskutiert wird. Nach der entsprechenden Überarbeitung wird seit einiger Zeit dieser Entwurf anderen Vertragsorganen oder VN-Stellen (z.B. UNHCR) zur Stellungnahme zugeleitet, auch Hinweise von nicht-staatlichen Organisationen werden verschiedentlich eingeholt. Der/die Berichterstatter/in teilt die eingegangenen Vorschläge und seine Haltung dazu dem Ausschuss mit, der in einer weiteren Beratung den endgültigen Text annimmt und als offizielles Dokument verabschiedet. Er wird im Jahresbericht des Ausschusses an das zuständige VN-Organ (in der Regel die Generalversammlung) veröffentlicht. Obgleich die jeweiligen Berichterstatter durchaus erheblichen Einfluss auf die Ausarbeitung der Allgemeinen Bemerkungen haben (können), ist das Endprodukt doch eine Gesamtleistung des Ausschusses, der meist erhebliche Zeit und Mühe auf diese Arbeit verwendet. Neben der Staatenberichtsprüfung ist sie für viele Ausschüsse, die keine Individualbeschwerden zu erörtern haben, der zweite wichtige Tätigkeitsbereich; Staatenbeschwerden sind bislang, auch wo sie im Vertragssystem möglich sind, nicht erhoben worden.

Die genannten Zahlen belegen, in wie unterschiedlicher Weise die Ausschüsse dieses Instrument genutzt haben. Derzeit steht das HRC an der Spitze (31), gefolgt von CERD (XXIX) und CEDAW (25). CAT hat bis jetzt nur einmal (1996) Allgemeine Bemerkungen verfasst. In nur drei Jahren (2001-2003) hat CRC fünfmal Allgemeine Bemerkungen verabschiedet.

Nutzung der dort vorgesehenen zeitweiligen Sondermaßnahmen zur beschleunigten Herbeiführung der De-facto-Gleichberechtigung von Mann und Frau zu erleichtern.

9 So ist etwa die Mitteilung Nordkoreas, den Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte zu kündigen, der Auslöser für das HRC gewesen, die Allgemeinen Bemerkung Nr. 26 (1997) zu verabschieden.

10 Zum folgenden *Eckart Klein*, Einige Betrachtungen zum General Comment Nr. 29 (2001) des Menschenrechtsausschusses, *MenschenRechtsMagazin (MRM)* 2003/2, S. 126 ff.

Deutlich fällt ins Auge, dass die Allgemeinen Bemerkungen fast aller Ausschüsse während des letzten Jahrzehnts umfangreicher, meist auch fundierter geworden sind. Gleichwohl ist die Qualität unterschiedlich – nicht nur im Sinne von besser oder schlechter, sondern auch im Sinn eines stärker oder weniger stark ausgeprägten juristischen Stils, was natürlich mit der Zusammensetzung der verschiedenen Vertragsorgane zusammenhängt.

Im Lauf der Zeit ergeben sich Veränderungen oder neue Erkenntnisse, die frühere Aussagen in Allgemeinen Bemerkungen als überholt erscheinen lassen. Dem kann durch neue Allgemeine Bemerkungen Rechnung getragen werden, welche die früheren Aussagen ergänzen oder aber vollständig ersetzen. Von letzterer Möglichkeit hat offenbar nur das HRC Gebrauch gemacht.<sup>11</sup>

### *III. Themenbereiche*

#### *1. Überblick*

Die Allgemeinen Bemerkungen und Empfehlungen erfassen ein weites Feld, das im vorliegenden Zusammenhang vollständig abzuschreiten unmöglich ist. Im Folgenden wird jedoch versucht, gewisse Schwerpunkte hervorzuheben.

Zunächst ist festzustellen, dass sich alle Ausschüsse Verfahrensfragen gewidmet haben, insbesondere der Einhaltung von Regeln durch die Vertragsparteien, um eine sinnvolle und wirksame Prüfung der Staatenberichte zu ermöglichen.<sup>12</sup> Die Vorlage statistischer Daten wird öfters angemahnt.<sup>13</sup> CAT beschäftigt sich in seinen einzigen Allgemeinen Bemerkungen mit der korrekten Einlegung von Individualbeschwerden.<sup>14</sup>

Die Ausschüsse haben sich zunehmend materiellen, das Regime des internationalen Menschenrechtsschutzes insgesamt betreffenden Grundsatzfragen zugewandt, wobei sie dies freilich zuständigkeitshalber nur im Hinblick auf die in ihrer jeweiligen Verantwortung liegenden Konventionen tun konnten. Hervorzuheben sind hier zunächst zum wichtigen – weil den Ver-

11 So wurden die Allgemeinen Bemerkungen Nr. 1 (1981) durch Nr. 30 (2002), Nr. 3 (1981) durch Nr. 31 (2004), Nr. 4 (1981) durch Nr. 28 (2000), Nr. 5 (1981) durch Nr. 29 (2001), Nr. 7 (1982) durch Nr. 20 (1992) und Nr. 9 (1982) durch Nr. 21 (1992) ersetzt; Nr. 2 (1981) ist von den vom HRC verfassten »Konsolidierten Richtlinien über die Staatenberichte« abgelöst worden, UN Doc. CCPR/C/66/GUI/Rev. 2 (26.02.2001).

12 Vgl. dazu CESCR Nr. 1 (1989), HRC Nr. 30 (2002), CERD Nr. I bis III (1972), V (1977), XVI (1993); CEDAW Nr. 1 (1986) und 2 (1987).

13 Vgl. nur CERD Nr. XXIV (1999) und CEDAW Nr. 9 (1989).

14 CAT Nr. 1 (1996).

pflichtungsumfang der Staaten und somit die Kontrollkompetenz der Ausschüsse betreffenden – Thema Vorbehalte die sehr knappen und zurückhaltend formulierten Erwägungen von CEDAW (Nr. 4/1987 und Nr. 20/1992) und die ausführlichen, sehr restriktiven Bemerkungen des HRC (Nr. 24/1994), gegen die verschiedene Vertragsparteien entschieden protestiert haben.<sup>15</sup> In der Rechtsauffassung sehr ähnlich haben sich 1993 CERD (Nr. XII) und 1997 HRC (Nr. 26) zur Kontinuität der Verpflichtungen aus Menschenrechtsverträgen geäußert, die sich bei (unzulässiger) Kündigung und bei Staatensukzession auswirkt. Die Bedeutung nationaler Institutionen für die Effektuierung der jeweiligen Rechte und Pflichten haben CERD (Nr. XVII/1993), CESCR (Nr. 10/1998), CRC (Nr. 2/2002) und HRC (Nr. 31/2004) betont. CERD (Nr. XVIII) hat darüber hinaus im Jahr 1994 im Anschluss an die Errichtung des Jugoslawien-Tribunals durch Sicherheitsratsresolution 872 (1993) die Errichtung eines Gerichtshofs mit allgemeiner Jurisdiktion zur Aburteilung von Verbrechen gegen die Menschlichkeit gefordert.<sup>16</sup>

Zu der in verschiedenen Menschenrechtsverträgen angesprochenen wichtigen Frage, ob und inwieweit Menschenrechte in Notstandssituationen suspendiert (derogiert) werden dürfen, hat sich das HRC im Juli 2001 (Nr. 29) – kurz vor dem Terroranschlag am 11. September 2001 – geäußert.<sup>17</sup>

Die zahlreichen menschenrechtlichen Schutznormen auf der universellen (und natürlich auch regionalen) Ebene bringen immer wieder Überschneidungen der normativen Verbürgungen mit sich, oft nur unter spezifischer Perspektive.<sup>18</sup> So haben sich etwa sowohl HRC (Nr. 20/1992) als auch CAT (Nr. 1/1996) zum Folterverbot geäußert. Entsprechendes gilt zum Thema Selbstbestimmungsrecht (HRC Nr. 12/1984; CERD Nr. XXI/1996), zur Teilnahme am öffentlichen Leben und an Wahlen, gerade auch von Frauen (HRC Nr. 25/1996 und Nr. 28/2000; CEDAW Nr. 8/1988, Nr. 23/1997), und zu AIDS/HIV (CEDAW Nr. 15/1990; CRC Nr. 3/2003).

Aus der Fülle der Äußerungen, die in ihrer Gesamtheit zur Lektüre empfohlen werden, seien hier nur die folgenden herausgegriffen; auf die Allgemeinen Bemerkungen des HRC wird unten (2.) gesondert eingegangen.

CESCR hat in systematischer Weise die mit der Konvention verbundenen Rechte und Pflichten abgeschrieben. Hervorzuheben sind die grundlegenden Allgemeinen Bemerkungen Nr. 1 (1990) zur Rechtsnatur der Verpflichtun-

15 Proteste sind von den USA, Großbritannien und Frankreich erhoben worden; vgl. UN Doc. A/50/40, Vol. I, Annex VI; A/51/40, Vol. I, Annex VI.

16 Der Internationale Strafgerichtshof ist inzwischen in Den Haag aufgrund des Statuts von Rom von 1998 (BGBl. 2000 II S. 1394) errichtet worden.

17 Vgl. hierzu *Eckart Klein* (Fn. 10), S. 128 ff.

18 Allgemein zum Problem der Überschneidungen menschenrechtlicher Gewährleistungen *Heike Stender*, Überschneidungen im internationalen Vertragssystem zum Schutz der Menschenrechte, Dissertation Potsdam 2003 (noch nicht veröffentlicht).

gen aus dem Sozialpakt, aber auch die umfassend-analytischen Bemerkungen zum Recht auf angemessene Unterbringung (Nr. 4/1991), auf Nahrung (Nr. 12/1999), auf Erziehung (Nr. 13/1999), auf möglichst hohen Gesundheitsschutz (Nr. 14/2000) und auf Wasser (Nr. 15/2002). In seinen Allgemeinen Empfehlungen Nr. XIV (1993) hat sich CERD zur Grundlage seiner Tätigkeit, zum Begriff der rassischen Diskriminierung, geäußert. Wohl nicht von ungefähr – und über CERD hinaus zu beherzigen – kommt die in Nr. IX (1990) enthaltene Mahnung an die Vertragsparteien, die Unabhängigkeit der Experten (Ausschussmitglieder) zu respektieren. Aus dem Bereich von CEDAW soll auf die Allgemeinen Empfehlungen zur Bekämpfung der Gewalt gegen Frauen (Nr. 12/1989 und Nr. 19/1992) und zur Problematik der Beschneidung weiblicher Genitalien (Nr. 14/1990) hingewiesen werden. In seinen Allgemeinen Bemerkungen Nr. 1 (2001) verdeutlicht CRC die Ziele der Erziehung von Kindern; auch auf die beiden letzten Allgemeinen Bemerkungen von 2003 (Nr. 4 und 5) sei nochmals hingewiesen.<sup>19</sup>

## 2. *Die Allgemeinen Bemerkungen des Menschenrechtsausschusses (HRC)*

Die nachfolgenden Ausführungen wollen in die Allgemeinen Bemerkungen des HRC etwas näher einführen. Beiseite gelassen werden dabei die der (eher technischen) Durchführung der Staatenberichtspflicht gewidmeten Überlegungen des Ausschusses.<sup>20</sup>

a) Auf drei, generelle Probleme des internationalen Menschenrechtsschutzes adressierende Allgemeine Bemerkungen des HRC wurde bereits hingewiesen. Die Allgemeine Bemerkung Nr. 24 (1994) befasst sich mit der Frage der Vorbehalte, die bei Unterzeichnung oder Ratifikation von Pakt und Fakultativprotokollen erklärt werden. Hierbei geht es nicht nur um die Bestimmung der rechtlichen (Un-)Zulässigkeit solcher Vorbehalte, sondern auch um die aus der Unzulässigkeit abgeleiteten Rechtsfolgen. Der Ausschuss verfolgt hier die durchaus progressive, freilich sehr umstrittene Linie, dass ein unzulässiger Vorbehalt rechtlich unwirksam und von einer Bindung des Staates an die betreffende Vertragsvorschrift auszugehen ist.<sup>21</sup>

Der Ausschuss vertritt in ständiger Praxis die Ansicht, dass der oder die Nachfolger eines Staates, der bereits den Pakt ratifiziert hatte, automatisch mit ihrer Entstehung in die Paktverpflichtungen einrücken; begründet wird

<sup>19</sup> Siehe oben Fn. 2.

<sup>20</sup> Vgl. Allgemeine Bemerkung Nr. 30 (2002) und die oben Fn. 11 genannten Konsolidierten Richtlinien.

<sup>21</sup> Vgl. dazu die oben in Fn. 15 genannten Proteste.

dies mit der besonderen, die Individuen begünstigenden Rechtsnatur der Menschenrechtsverträge.<sup>22</sup> Der Ausschuss hat in seiner Allgemeinen Bemerkung Nr. 26 (1997) diese Erwägung gleichfalls – neben einem vertragsrechtlichen Argument – herangezogen, um die Rechtsunwirksamkeit der von Nordkorea ausgesprochenen Kündigung des Paktes, der – etwa im Unterschied zu CERD (Artikel 21) – Kündigung und Rücktritt nicht vorsieht, zu begründen. Die Allgemeine Bemerkung Nr. 29 (2001) zu Artikel 4 (Suspendierung von Rechten im Notstand) ist nicht nur aus aktuellen Gründen – internationaler Terrorismus – von Bedeutung, sondern auch weil unternommen wird, weitere in Artikel 4 nicht selbst genannte Rechte, zumindest in bestimmten Hinsichten, der Derogation zu entziehen.<sup>23</sup>

b) Die neueste Artikel 2 IPBPR gewidmete Allgemeine Bemerkung Nr. 31 (2004) enthält wichtige grundsätzliche Aussagen zur Natur der den Vertragsparteien obliegenden Verpflichtungen.<sup>24</sup> Von besonderer Bedeutung sind die Hinweise darauf, dass alle Staatsgewalten (auch die Judikative) diesen Bindungen unterliegen, die Verpflichtungen also verletzen können (Ziffer 4); dass die garantierten Rechte keine horizontale Wirkung haben, wohl aber staatliche Schutzpflichten auszulösen vermögen (Ziffer 8); dass der territoriale Anwendungsbereich des Paktes sich nicht ausschließlich am Staatsgebiet der jeweiligen Vertragspartei orientiert, sondern die Vertragspflichten überall dort zu respektieren sind, wo die Vertragspartei effektive Kontrolle ausübt (Ziffer 10). Sehr verdienstvoll ist, dass die Allgemeine Bemerkung darauf aufmerksam macht, dass die übernommenen Verpflichtungen nicht nur gegenüber den begünstigten Einzelnen bestehen, sondern dass jede Vertragspartei die Erhaltung dieser Garantien gegenüber allen anderen Vertragsparteien verlangen kann und soll (Ziffer 2) und somit die Verantwortung der Staaten neben die spezifische Kontrollaufgabe des Ausschusses tritt.<sup>25</sup> Besonders hervorzuheben sind die Artikel 2 Abs. 3 Pakt betreffenden Erläuterungen. Hier werden in präziser Weise Konsequenzen aus der Verpflichtung gezogen, bei Verletzung der menschenrechtlichen Garantien wirksamen Rechtsschutz (effective remedy) zu gewähren, was den materiellen Beseitigungs- und ggf. Wiedergutmachungsanspruch ebenso einschließt wie die ausreichende Möglichkeit prozessualer Geltendmachung und ein Wiederholungsverbot (Ziffer 15–17). Auch eine unter Umständen notwendige strafrechtliche Verfolgung zur Ahndung schwerer Menschen-

22 UN Doc. CCPR/C/SR. 1178/Add. 1; CCPR/C/SR. 1200.

23 Näher dazu *Eckart Klein* (Fn. 10), S. 130.

24 Dadurch wird Allgemeine Bemerkung Nr. 3 (1981) ersetzt.

25 Vgl. dazu *Eckart Klein*, Die Verantwortung der Vertragsparteien, in: *Tradition und Weltoffenheit des Rechts*, Festschrift für Helmut Steinberger, 2002, S. 243 ff.

rechtsverletzungen (oder entsprechend der Ausschluss von Straflosigkeit oder Amnestie) wird angesprochen (Ziffer 18).<sup>26</sup>

c) Die meisten Allgemeinen Bemerkungen behandeln konkrete Rechtsgarantien. Während alle diese Garantien – soweit nicht durch Vorbehalte ausgeschlossen oder eingeschränkt – im Staatenberichtsverfahren nach Artikel 40 Pakt eine Rolle spielen, stehen in der Praxis der Individualbeschwerdeverfahren nach dem (Ersten) Fakultativprotokoll zahlenmäßig die Habeas-Corpus-Rechte im Vordergrund (Artikel 9, 10, 14); ihnen sind jeweils Allgemeine Bemerkungen gewidmet.<sup>27</sup>

Mit dem Recht auf Leben (Artikel 6) befassen sich zwei Allgemeine Bemerkungen. In Nr. 6 (1982) wird es – durchaus problematisch – als höchstes Recht (supreme right) bezeichnet (Ziffer 1). Obwohl die Todesstrafe nach Artikel 6 nicht verboten ist,<sup>28</sup> entnimmt der Ausschuss der Bestimmung eine deutlich abolitionistische Tendenz (Ziffer 6).<sup>29</sup> Zudem werden positive Pflichten zur Bekämpfung von Kindersterblichkeit, Epidemien und Unterernährung abgeleitet (Ziffer 5). Die Allgemeine Bemerkung Nr. 14 (1984) unterstreicht nicht nur das schon in Nr. 6 (Ziffer 2) hervorgehobene militärische Gewaltverbot, sondern verlangt das Verbot der Produktion, des Versuchs, des Besitzes, der Aufstellung und des Gebrauchs von Nuklearwaffen und charakterisiert entsprechende Verhaltensweisen als Verbrechen gegen die Menschlichkeit (Ziffer 6).<sup>30</sup>

Die Allgemeine Bemerkung Nr. 20 (1992), die Nr. 7 (1982) ersetzt hat, stellt kompromisslos klar, dass Folter unter keinen Umständen, auch nicht in außergewöhnlichen Notstandszeiten, angewendet werden darf (Ziffer 3). Folter kann nicht nur die Verursachung physischer, sondern auch psychischer Schmerzen sein (Ziffer 5). Angesichts immer noch weiter Verbreitung von Körperstrafen ist wichtig, dass auch sie dem Folterverbot subsumiert werden (Ziffer 5). Aus Artikel 7 Pakt wird auch hergeleitet, dass Auslieferung oder Abschiebung in einen Staat, in dem die betroffene Person der Ge-

26 Das Versprechen der Straflosigkeit wird auch in Allgemeine Bemerkung Nr. 20 (1992) für Fälle der Folter abgelehnt, da es der Verpflichtung des Staates, die notwendigen Untersuchungen anzustellen, widerspreche (Ziffer 15).

27 Vgl. Allgemeine Bemerkungen Nr. 8 (1982), Nr. 21 (1992), die Nr. 9 (1982) ersetzt hat; Nr. 13 (1984).

28 Hierzu vgl. aber auch das Zweite Fakultativprotokoll von 1989, das die Todesstrafe abschafft, allerdings einen Vorbehalt bezüglich eines in Kriegszeiten begangenen besonders schweren Verbrechens militärischer Art zulässt.

29 Dies wird auch deutlich in dem vom HRC kürzlich entschiedenen Fall *Judge v. Canada*, Communication No. 829/1998, CCPR/C/78/D/829/1998 (13.08.2003), Ziffer 10.2–10.6.

30 Vgl. aber hierzu die Ausführungen im Gutachten des Internationalen Gerichtshofs über den Einsatz von und der Drohung mit Nuklearwaffen, ICJ Reports 1996, S. 226 ff., Rn. 24 ff.

fahr von Folter oder unmenschlicher Behandlung ausgesetzt ist, nicht erfolgen darf (Ziffer 9).

Der Meinungs-(äußerungs-)Freiheit und ihren Einschränkungen sind die Allgemeinen Bemerkungen Nr. 10 (1983) und 11 (1983) gewidmet. Die hier enthaltenen Aussagen sind angesichts der Bedeutung der Medien für den freien Informationsfluss schwerlich vom heutigen Stand gesehen als ausreichend zu betrachten. Eine Neubearbeitung ist auch angesichts des inzwischen angesammelten Fallmaterials<sup>31</sup> dringlich.

Die Allgemeine Bemerkung Nr. 22 (1993) zu Artikel 18 weist darauf hin, dass Beschränkungen der Religionsausübung nur in dem vorgesehenen Rahmen (Artikel 18 Abs. 3) unter Beachtung der Diskriminierungsverbote nach Artikel 2, 3 und 26 erfolgen dürfen (Ziffer 8). Obgleich ein Recht auf Kriegsdienstverweigerung aus Gewissensgründen nicht ausdrücklich statuiert ist, wird es vom Ausschuss aus Artikel 18 abgeleitet (Ziffer 11).

Die in den Allgemeinen Bemerkungen Nr. 25 (1996) enthaltenen Aussagen zum Recht der Staatsangehörigen, an der Durchführung der öffentlichen Angelegenheiten mitzuwirken, sind deshalb bedeutsam, weil sie Artikel 25 als Garantie eines auf dem Willen des Volkes beruhenden Regierungssystems (democratic government based on the consent of the people) ansehen (Ziffer 1) und davon die Verpflichtung der Vertragsparteien ableiten, die daraus resultierenden Individualrechte (insbesondere das freie und gleiche Wahlrecht) mit dem notwendigen Schutz, der ihre Realisierung ermöglicht, zu umhegen (Ziffer 11).

Die maßgebliche Bedeutung der Allgemeinen Bemerkung Nr. 27 (1999) zur Freizügigkeit liegt in der ausführlichen Diskussion der diesem Recht, das auch das Recht auf Verlassen des eigenen Staates enthält, beigegebenen Beschränkungsmöglichkeiten und des hierbei zu beachtenden Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes (Ziffer 11–18).<sup>32</sup> Eine sich hieraus ergebende Folge ist, dass Einschränkungen nicht den Kern des Rechts aufheben dürfen, die Einschränkung nicht zur Norm und die Norm nicht zur Ausnahme werden darf (Ziffer 13).<sup>33</sup> Die Allgemeine Bemerkung nimmt auch Nr. 15 (1986) in Bezug (Ziffer 1), die sich mit den Rechten von Ausländern unter dem Pakt befasst.

Die Rechte auf Privatsphäre, einschließlich des Schutzes der Familie und der Wohnung (Artikel 17), das Recht auf Familiengründung und Eheschließung (Artikel 23) sowie auf Schutz des Kindes (Artikel 24) sind Gegen-

31 Etwa der Fall *Faurisson v. France*, Communication No. 550/1993, CCPR/C/58/D/550/1993 (8.11.1996); näher dazu *Eckart Klein*, Fall *Faurisson* zur Holocaust-Lüge, in: Gerhart Baum/Eibe Riedel/Michael Schaefer (Hrsg.), *Menschenrechtsschutz in der Praxis der Vereinten Nationen*, 1998, S. 121 ff.

32 Hierzu *Raija Hanski/Martin Scheinin*, *Leading Cases of the Human Rights Committee*, 2003, S. 203.

33 Vgl. auch Allgemeine Bemerkungen Nr. 31 (2004), Ziffer 6, und Nr. 10 (1983), Ziffer 4.

stand dreier Allgemeiner Bemerkungen gewesen.<sup>34</sup> Dabei ist vor allem auf den vom Ausschuss zugrunde gelegten weiten Familienbegriff hinzuweisen, der sich nicht an der europäischen Kleinfamilie (Eltern, Kinder) orientiert, sondern vielmehr auf das Verständnis in der jeweiligen Gesellschaft abstellt.<sup>35</sup> Hier ist offenkundig und zu Recht Raum für gesellschaftliche und kulturelle Differenzierung gelassen.

Eine besondere Bedeutung hat das HRC stets den im Pakt enthaltenen Diskriminierungsverboten beigemessen (Artikel 2 Abs. 1, 3 und 26); ihm sind zwei Allgemeine Bemerkungen gewidmet. Die Allgemeine Bemerkung Nr. 28 (2000), die Nr. 4 (1981) ersetzt, geht die verschiedenen Rechtsgewährleistungen des Paktes durch und macht deutlich, wo in der Praxis Gefährdungen für die Gleichbehandlung von Frauen mit Männern bestehen; an dieser Stelle zeigen sich mögliche Überschneidungen mit den Arbeiten vor allem von CEDAW sehr deutlich.<sup>36</sup> Die Allgemeine Bemerkung Nr. 18 (1989) geht genereller auf das Diskriminierungsverbot ein; seine der Praxis des Ausschusses entsprechende wesentliche Aussage ist, dass Artikel 26 ein selbstständiges Recht ist, das sich nicht nur im Zusammenhang mit den übrigen Rechtsgewährleistungen auswirkt (Ziffer 12). Daher dürfen etwa eigentumsrechtliche Regelungen einer Vertragspartei nicht aus den in Artikel 26 genannten Gründen diskriminieren, obgleich das Eigentumsrecht im Pakt nicht garantiert ist.

Die Allgemeine Bemerkung Nr. 23 (1994) erläutert den in Artikel 27 geregelten Minderheitenschutz. Der Ausschuss geht hierbei von einem – problematisch – weiten Minderheitenbegriff aus; Angehörige der geschützten Minderheiten können danach nicht nur Angehörige oder dauernd Wohnberechtigte der Vertragsparteien sein, sondern auch Wanderarbeitnehmer und sogar Touristen (Ziffer 5.2).

Anders als die Rechte nach Artikel 27, die Individualrechte sind und ggf. nach dem Fakultativprotokoll vom Einzelnen geltend gemacht werden können, handelt es sich bei dem Selbstbestimmungsrecht (Artikel 1 Pakt) um das Recht eines Volkes, also um ein kollektives Recht, das der Individualbeschwerde nicht zugänglich ist (Allgemeine Bemerkung Nr. 23/1994 Ziffer 3.1). Der Ausschuss hat dem Selbstbestimmungsrecht der Völker einen eigenen Kommentar gewidmet (Nr. 12/1984), der jedoch nur mit sehr zurückhaltenden Worten die Bedeutung des Selbstbestimmungsrechts für die freundschaftlichen Beziehungen zwischen den Staaten unterstreicht.

34 Allgemeine Bemerkungen Nr. 16 (1988) zu Artikel 17; Nr. 19 (1990) zu Artikel 23; Nr. 17 (1989) zu Artikel 24.

35 Allgemeine Bemerkungen Nr. 16 (1988), Ziffer 5; Nr. 17 (1989), Ziffer 6; Nr. 19 (1990), Ziffer 2.

36 Zum Problem der (materiell- und verfahrensrechtlichen) Überschneidungen der zahlreichen VN-Menschenrechtsschutzinstrumente vgl. oben Fn. 18.

d) Verschiedene Rechte haben noch keine Kommentierung gefunden. Dazu gehören vor allem Artikel 8 (Verbot der Sklaverei), dessen moderne Bedeutung im vom Staat zu gewährleistenden Schutz gegen Zwangsprostitution von Frauen und Kindern sowie Menschenhandel liegt,<sup>37</sup> Artikel 21 (Versammlungsfreiheit) und 22 (Vereinigungsfreiheit). Auch Artikel 15, der den rechtsstaatlichen Grundsatz »Keine Strafe ohne Gesetz« – freilich mit der bemerkenswerten Einschränkung seines Abs. 2 – enthält, harrt noch der Erläuterung. Artikel 11 spielt in der Praxis des Ausschusses keine große Rolle. Eher von theoretisch-prinzipieller als praktischer Bedeutung ist Artikel 16, der durchaus nähere Erörterung verdiente. Entsprechendes gilt von Artikel 5, der kein Individualrecht enthält, aber für das Verständnis der Paktrechte wesentliche Interpretationsgrundsätze aufzeigt.<sup>38</sup>

#### IV. Wirkung

Wie die das Staatenberichtsverfahren »Abschließenden Stellungnahmen« der Vertragsorgane und die Entscheidungsgründe oder Rechtsansichten (views) der dazu ermächtigten Ausschüsse zu Individualbeschwerden (communications) sind auch die Allgemeinen Bemerkungen oder Empfehlungen der Vertragsorgane nicht rechtlich verbindlich, was nicht heißt, dass sie keine rechtlichen Wirkungen haben. Als Äußerungen anerkannter Experten wirken sie auf den allgemeinen menschenrechtlichen Diskurs ein, vor allem natürlich im Hinblick auf das Verständnis des jeweiligen Vertragswerkes. Die Argumentationslast dessen, der der Interpretation der ja gerade zur Durchsetzung der Vertragswerke geschaffenen Ausschüsse nicht folgen will, ist evident.<sup>39</sup>

Dies gilt in erster Linie für die Vertragsparteien. Immerhin hat die VN-Generalversammlung die Allgemeinen Bemerkungen der Vertragsorgane als Hinweise, einheitliche Standards festzulegen, qualifiziert und zur Respektierung dieser Standards aufgefordert. Dies soll auch für andere mit Menschenrechtsschutz befasste Gremien gelten.<sup>40</sup>

Die Ausschüsse greifen auf ihre Allgemeinen Bemerkungen und Empfehlungen selbst immer wieder zurück. Sie werden in den Abschließenden Stellungnahmen zu den Staatenberichten erwähnt, aber auch in den Ent-

37 Hierzu verhält sich allerdings Allgemeine Bemerkung Nr. 28 (2000), Ziffer 12.

38 Vgl. hierzu *Eckart Klein*, Reflections on Article 5 of the International Covenant on Civil and Political Rights, in: Towards Implementing Universal Human Rights, Festschrift for the Twenty-Fifth Anniversary of the Human Rights Committee, 2004.

39 Vgl. *Christian Tomuschat*, Human Rights. Between Idealism und Realism, 2003, S. 157; *Klein* (Fn. 6), S. 309.

40 UN Doc. A/RES/48/119 (1993).

scheidungsgründen (Rechtsansichten) über Individualbeschwerden.<sup>41</sup> Bemerkenswert ist in diesem Zusammenhang die bewusste Heranziehung der Allgemeinen Bemerkung des HRC über Vorbehalte (Nr. 24/1994), mit der gegenüber der Kritik von Staaten, aber auch Ausschussmitgliedern die Mehrheitsentscheidung unterstrichen und aufrechterhalten wird.<sup>42</sup>

Während die einschlägige Literatur die Allgemeinen Bemerkungen und Empfehlungen der Ausschüsse durchaus berücksichtigt<sup>43</sup> – freilich oft nur am Rande, was ihrer Bedeutung nicht entspricht<sup>44</sup> –, gilt dies seltener für die Gerichte der Vertragsparteien. Aus der deutschen Rechtsprechung kann – soweit ersichtlich – nur auf das Urteil des Bundesgerichtshofs vom 3. November 1992 zum Fall Todesschüsse von DDR-Grenzsoldaten hingewiesen werden, das die Allgemeine Bemerkung des HRC Nr. 6 (1982) zum Recht auf Leben in Bezug nimmt.<sup>45</sup> Das Schweizerische Bundesgericht hat demgegenüber häufiger auf Allgemeine Bemerkungen zurückgegriffen, etwa die Allgemeinen Bemerkungen Nr. 20 (1992) des HRC,<sup>46</sup> die Allgemeinen Empfehlungen Nr. 7 (1988) von CEDAW<sup>47</sup> und die Allgemeinen Bemerkungen Nr. 3 (1990) von CESCR.<sup>48</sup> Der südafrikanische High Court (Witwatersrand Local Division) hat ausgeführt: »General Comments have authoritative status under international law«. <sup>49</sup> Über weitere Nachweise wird demnächst eine Studie unterrichten, die eine Arbeitsgruppe der International Law Association (ILA) über die Auswirkungen der Arbeit der Vertragsorgane auf die Tätigkeit nationaler Gerichte vorlegen wird.

Allgemeine Bemerkungen und Empfehlungen können für nationale Menschenrechtsinstitutionen, auf deren Bedeutung verschiedene Ausschüsse hingewiesen haben,<sup>50</sup> aber auch für nichtstaatliche Organisationen eine wichtige Grundlage sein, um darauf gestützt ihren Funktionen nachzukommen. Auch hier zeigt sich aber in der Praxis, dass oft nur eine zu ge-

41 *Ineke Boerefijn*, *The Reporting Procedure under the Covenant on Civil and Political Rights*, 1999, S. 285 f.

42 Vgl. Entscheidung HRC vom 02.11.1999, Communication No. 845/1999 (*Rawle Kennedy v. Trinidad und Tobago*) und die dortige abweichende Meinung von vier Ausschussmitgliedern. Vgl. auch die abweichende Meinung im Fall HRC Communication No. 908/2000 (*Xavier Evans v. Trinidad und Tobago*).

43 Vgl. etwa bei *Sarah Joseph/Jenny Schultz/Melissa Castan*, *The International Covenant on Civil and Political Rights. Cases, Materials, and Commentary*, 2000, passim; *Tomuschat* (Fn. 39), S. 156 ff.

44 So etwa *Theodor Schilling*, *Internationaler Menschenrechtsschutz*, 2004, S. 244.

45 BGHSt 39, 1 (21).

46 BGE 127 I 6.

47 BGE 125 I 21.

48 BGE 125 III 277.

49 *Fall Residents of Bon Vista Mansions v. Southern Metropolitan Local Council* (2002), 6 BCLR 625.

50 Vgl. CERD Nr. XVII (1993); CESCR Nr. 10 (1998); CRC Nr. 2 (2002); HRC Nr. 31 (2004).

ringe Kenntnis dieser Instrumente vorhanden ist, um sie sinnvoll als Argumentationsbasis nutzen zu können. Auch aus diesem Grund ist die Zugänglichkeit der Allgemeinen Bemerkungen und Empfehlungen in der Landessprache erforderlich.

## V. Fazit

Neben den Erörterungen der Staatenberichte und den Einzelfallentscheidungen nehmen die Allgemeinen Bemerkungen oder Empfehlungen eine durchaus wichtige – zum Teil aber noch unterschätzte – Rolle bei der Entfaltung des Menschenrechtsschutzes ein. Sie helfen in erster Linie dabei mit, das Verständnis und damit die Durchsetzung der in der jeweiligen Konvention enthaltenen Rechte und Pflichten zu fördern. Einzeln und zusammen genommen haben sie aber auch das rechtliche Menschenrechtsschutzpotenzial in erheblicher Weise bereichert und differenzierend ausgestaltet. Wer die Allgemeinen Bemerkungen bei der Behandlung einschlägiger Fragen nicht berücksichtigt, setzt sich dem Vorwurf aus, sein Handwerk nicht zu verstehen.

DIE ALLGEMEINEN BEMERKUNGEN  
DES MENSCHENRECHTSAUSSCHUSSES

27. JULI 1981

*Allgemeine Bemerkung Nr. 1\**  
**Die Verpflichtung zur Vorlage von Berichten**  
*Dreizehnte Sitzung (1981)*

Die Vertragsstaaten haben sich verpflichtet, gemäß Artikel 40 des Paktes Berichte vorzulegen, dies erstmals innerhalb eines Jahres nach In-Kraft-Treten des Paktes für den betreffenden Vertragsstaat und danach jeweils auf Aufforderung des Ausschusses hin. Bis heute wurde nur der erste Teil dieser Bestimmungen über die Vorlage der Erstberichte regelmäßig befolgt. Der Ausschuss hält fest, dass, wie in seinen Jahresberichten angegeben, nur eine kleine Zahl von Staaten die von ihnen verlangten Berichte fristgerecht vorgelegt hat. Die meisten Berichte wurden mit Verspätungen von einigen Monaten bis zu mehreren Jahren vorgelegt, und einzelne Staaten kommen ihrer Verpflichtung trotz wiederholter Aufforderungen des Ausschusses und anderer diesbezüglich getroffener Maßnahmen weiterhin nicht nach. Die Tatsache, dass dennoch die Mehrzahl der Staaten, wenn auch in einzelnen Fällen verspätet, in einen konstruktiven Dialog mit dem Ausschuss getreten ist, berechtigt zur Annahme, dass die Vertragsstaaten normalerweise in der Lage sein sollten, ihrer Verpflichtung nachzukommen, Berichte innert der in Artikel 40 Absatz 1 vorgeschriebenen Fristen vorzulegen, und dass es in ihrem Interesse wäre, dies künftig zu tun. Anlässlich der Ratifizierung des Paktes sollten die Staaten sogleich der ihnen auferlegten Verpflichtung zur Vorlage von Berichten Aufmerksamkeit schenken, da die ordnungsgemäße Erstellung eines Berichtes, welcher eine so große Zahl von bürgerlichen und politischen Rechten betrifft, notwendigerweise eine gewisse Zeit beansprucht.

\* Die Übersetzung dieser Allgemeinen Bemerkung stammt aus Walter Kälin/Giorgio Malinverni/Manfred Nowak, *Die Schweiz und die UNO-Menschenrechtspakte*, 1997, S. 341 f.

*Allgemeine Bemerkung Nr. 2\**  
**Richtlinien für die Vorlage von Berichten**  
*Dreizehnte Sitzung (1981)*

1. Der Ausschuss hat festgestellt, dass einzelne Erstberichte so knapp waren und einen so allgemeinen Charakter aufwiesen, dass es nötig wurde, allgemeine Richtlinien über die Form und den Inhalt der Berichte auszuarbeiten. Mit diesen Richtlinien sollte erreicht werden, dass die Berichte eine einheitliche Darstellung haben und sowohl dem Ausschuss als auch den Vertragsstaaten erlauben, sich ein vollständiges Bild von der Situation bezüglich der Verwirklichung der im Pakt anerkannten Rechte in jedem Staate zu machen. Trotz dieser Richtlinien sind einzelne Berichte immer noch so knapp und allgemein, dass sie den in Artikel 40 vorgesehenen Anforderungen an Berichte nicht genügen.
2. Artikel 2 des Paktes verlangt von den Vertragsstaaten, jene gesetzgeberischen oder sonstigen Vorkehrungen zu treffen und diejenigen Rechtsmittel zu schaffen, welche notwendig sind, um dem Pakt Wirksamkeit zu verleihen. Artikel 40 bestimmt, dass die Vertragsstaaten dem Ausschuss Berichte vorlegen müssen über die Maßnahmen, die sie getroffen haben, über die bei der Verwirklichung der in diesem Pakt anerkannten Rechte erzielten Fortschritte und über allfällig bestehende Umstände und Schwierigkeiten, welche die Durchführung dieses Paktes beeinträchtigen. Sogar die Berichte, deren Form im allgemeinen mit den Richtlinien übereinstimmte, erwiesen sich inhaltlich als unvollständig. Es erwies sich als schwierig, aufgrund einiger Berichte festzustellen, ob die Bestimmungen des Paktes als Bestandteile der nationalen Gesetzgebung verwirklicht worden waren, und viele Berichte enthielten offensichtlich unvollständige Angaben über die diesbezüglich geltende Gesetzgebung. In einzelnen Berichten wurde die Rolle der nationalen Körperschaften und Organe bei der Überwachung der Beachtung der Rechte und der Gewährleistung ihrer Verwirklichung nicht klar dargelegt. Zudem beschrieben nur sehr wenige Berichte die Umstände und Schwierigkeiten, welche die Durchführung des Paktes beeinträchtigen.
3. Der Ausschuss ist der Auffassung, die Verpflichtung zur Berichterstattung beinhalte nicht nur, dass über Gesetze und andere Vorschriften betreffend die aufgrund des Paktes eingegangenen Verpflichtungen Auskunft gegeben werde, sondern auch über die Praxis und Entscheidungen der Ge-

\* Die Übersetzung dieser Allgemeinen Bemerkung stammt aus Walter Kälin/Giorgio Malinverni/Manfred Nowak, *Die Schweiz und die UNO-Menschenrechtspakte*, 1997, S. 342 f.

richte und anderer Organe des Vertragsstaates und über alle weiteren Tatsachen, welche geeignet sind, den tatsächlichen Grad der Verwirklichung und des Genusses der im Pakt anerkannten Rechte, die erzielten Fortschritte und die Umstände und Schwierigkeiten, welche die Durchführung des Paktes beeinträchtigen, aufzuzeigen.

4. Gemäß Artikel 68 seiner provisorischen Verfahrensordnung prüft der Ausschuss die Berichte in Gegenwart von Vertretern des berichtenden Staates. Sämtliche Staaten, deren Berichte geprüft wurden, haben mit dem Ausschuss auf diese Weise zusammengearbeitet, aber der Rang, die Erfahrung und die Zahl der Vertreter waren unterschiedlich. Der Ausschuss unterstreicht, dass es, damit er die ihm aufgrund des Artikels 40 übertragenen Aufgaben möglichst wirksam erfüllen kann und die berichtenden Staaten den größten Vorteil aus diesem Dialog ziehen, wünschbar ist, dass die Vertreter der Staaten die nötige Stellung und Erfahrung aufweisen (und vorzugsweise genügend zahlreich sind), um die gestellten Fragen und die vom Ausschuss angebrachten Bemerkungen zu allen im Pakt behandelten Fragen zu beantworten.

*Allgemeine Bemerkung Nr. 3\**

***Die Durchführung des Paktes auf innerstaatlicher Ebene (Artikel 2)***  
*Dreizehnte Sitzung (1981)*

1. Der Ausschuss hält fest, dass Artikel 2 des Paktes im Allgemeinen den Vertragsstaaten die Entscheidung überlässt, wie sie im Rahmen dieses Artikels die Bestimmungen des Paktes in ihrem Hoheitsgebiet durchführen. Er anerkennt insbesondere, dass diese Durchführung nicht allein von der Annahme von Verfassungs- oder Gesetzesbestimmungen abhängt, welche häufig als solche nicht genügen. Der Ausschuss hält es für nötig, die Aufmerksamkeit der Vertragsstaaten auf die Tatsache zu lenken, dass sich die ihnen vom Pakt auferlegten Verpflichtungen nicht auf die Achtung der Menschenrechte beschränken, sondern dass sie sich ebenso verpflichtet haben, allen ihrer Herrschaftsgewalt unterstehenden Personen den Genuss dieser Rechte zu gewährleisten. Dies verlangt von den Vertragsstaaten, dass sie spezifische Maßnahmen treffen, um den Einzelnen den Genuss ihrer Rechte zu ermöglichen. Bezüglich einiger Artikel ist dies selbstverständlich (beispielsweise Artikel 3, welcher hinten in der Allgemeinen Bemerkung Nr. 4 (13) behandelt wird); doch gilt diese Verpflichtung grundsätzlich für alle im Pakt anerkannten Rechte.

2. In diesem Zusammenhang ist es sehr wichtig, dass die Einzelnen ihre aufgrund des Paktes (und allenfalls des Fakultativprotokolls) bestehenden Rechte kennen und dass sich ferner auch alle Verwaltungs- und Gerichtsbehörden der Verpflichtungen bewusst sind, welche der Vertragsstaat aufgrund des Paktes eingegangen ist. Zu diesem Zweck sollte der Pakt in allen Amtssprachen des Staates publiziert werden, und es sollten Maßnahmen getroffen werden, um alle zuständigen Behörden im Rahmen ihrer Ausbildung mit seinem Inhalt bekannt zu machen. Es ist zudem wünschenswert, dass die Zusammenarbeit des Staates mit dem Ausschuss Gegenstand einer gewissen Publizität ist.

\* Die Übersetzung dieser Allgemeinen Bemerkung stammt aus Walter Kälin/Giorgio Malinverni/Manfred Nowak, *Die Schweiz und die UNO-Menschenrechtspakte*, 1997, S. 358 f.

30. JULI 1981

*Allgemeine Bemerkung Nr. 4\**  
***Gleichheit von Mann und Frau (Artikel 3)***  
*Dreizehnte Sitzung (1981)*

1. Artikel 3 des Paktes, wonach sich die Vertragsstaaten verpflichten, die Gleichberechtigung von Mann und Frau bei der Ausübung aller im Pakt festgelegten Bürgerlichen und Politischen Rechte sicherzustellen, wird in einer beträchtlichen Zahl von Staatenberichten nicht genügend Aufmerksamkeit geschenkt und gibt zu verschiedenen Bedenken Anlass, wovon zwei erwähnt werden sollen.

2. Wie auch Artikel 2 Abs. 1 und Artikel 26, insoweit sie hauptsächlich die Verminderung der Diskriminierung wegen gewisser Gründe und insbesondere die Diskriminierung aufgrund des Geschlechts zum Gegenstand haben, verlangt dieser Artikel erstens nicht nur Schutzmaßnahmen, sondern auch ein konstruktives Vorgehen [»affirmative action«] mit dem Zweck, die positive Ausübung der Rechte zu gewährleisten. Dies kann nicht lediglich durch den Erlass von Gesetzen erreicht werden. Deshalb wurden im allgemeinen zusätzliche Informationen bezüglich der Rolle verlangt, welche die Frauen praktisch spielen, um zu erfahren, welche Maßnahmen, zusätzlich zu rein gesetzlichen Schutzmaßnahmen, getroffen wurden oder werden, um die durch Artikel 3 auferlegten präzisen und positiven Verpflichtungen zu erfüllen und um sich Klarheit über die dabei erzielten Fortschritte oder die dabei aufgetretenen Schwierigkeiten zu verschaffen.

3. Zweitens kann die positive Verpflichtung, welche die Vertragsstaaten aufgrund dieses Artikel übernommen haben, ihrerseits unvermeidbare Auswirkungen auf Gesetzgebung oder Verwaltungsverfahren haben, welche besonders geschaffen wurden, um andere als die im Pakt behandelten Bereiche zu regeln, sich aber negativ auf die im Pakt anerkannten Rechte auswirken können. Ein Beispiel unter anderen ist der Umfang, in welchem Einwanderungsgesetze, die zwischen männlichen und weiblichen Staatsangehörigen unterscheiden, das Recht der Frauen, einen Ausländer zu heiraten oder ein öffentliches Amt zu bekleiden, beeinträchtigen können.

4. Der Ausschuss ist deshalb der Auffassung, dass die Aufgabe der Vertragsstaaten erleichtert werden könnte, zögen sie in Betracht, besonders dafür bestellte Institutionen oder Organe zu beauftragen, diejenigen Gesetze

\* Die Übersetzung dieser Allgemeinen Bemerkung stammt aus Walter Kälin/Giorgio Malinverni/Manfred Nowak, *Die Schweiz und die UNO-Menschenrechtspakete*, 1997, S. 359 f.

und Maßnahmen, welche von ihrem Wesen her einen Unterschied zwischen Mann und Frau machen, zu überprüfen, soweit diese Gesetze oder Maßnahmen gegen die vom Pakt anerkannten Rechte verstoßen; er ist ferner der Ansicht, dass die Vertragsstaaten in ihren Berichten genaue Angaben über alle gesetzlichen oder anderen Maßnahmen machen sollten, welche ergriffen wurden, um die ihnen durch diesen Artikel auferlegte Verpflichtung zu erfüllen.

5. Der Ausschuss ist der Meinung, dass die Vertragsstaaten dieser Verpflichtung vielleicht leichter nachkommen könnten, wenn von den bestehenden Mitteln der internationalen Zusammenarbeit größerer Gebrauch gemacht werden könnte, um Erfahrungen auszutauschen und sich gegenseitig bei der Lösung praktischer Probleme im Zusammenhang mit der Gewährleistung der Gleichberechtigung von Mann und Frau zu helfen.

31. JULI 1981

*Allgemeine Bemerkung Nr. 5\**  
**Die Außerkraftsetzung von Rechten (Artikel 4)**  
*Dreizehnte Sitzung (1981)*

1. Artikel 4 des Paktes hat dem Ausschuss im Laufe der Prüfung der Berichte einzelner Staaten eine Anzahl von Problemen gestellt. Im Falle eines Notstands, der das Leben der Nation bedroht und der amtlich verkündet ist, kann ein Vertragsstaat von seinen Verpflichtungen bezüglich einer Anzahl von Rechten in dem Umfang, den die Lage unbedingt erfordert, abweichen. Allerdings darf die Außerkraftsetzung gewisse, klar umschriebene Rechte nicht betreffen, und der Vertragsstaat darf keine auf bestimmten Gründen basierenden diskriminatorischen Maßnahmen treffen. Zudem hat der Vertragsstaat den übrigen Vertragsstaaten durch Vermittlung des Generalsekretärs unverzüglich mitzuteilen, welche Bestimmungen er außer Kraft gesetzt hat, welche Gründe ihn dazu veranlasst haben sowie zu welchem Zeitpunkt eine solche Maßnahme beendet wurde.

2. Die Vertragsstaaten haben im Allgemeinen das im innerstaatlichen Recht vorgesehene Verfahren zur Ausrufung eines Notstandes sowie die geltenden Bestimmungen angegeben, welche das Außerkraftsetzen [von Menschenrechten] regeln. Dennoch hat es sich im Fall einiger Staaten, welche offensichtlich ihre Verpflichtungen außer Kraft gesetzt habe, nicht nur als schwierig erwiesen, festzustellen, ob ein Notstand amtlich verkündet worden war, sondern auch, ob die Rechte, deren Aufhebung der Pakt nicht zulässt, nicht faktisch außer Kraft gesetzt worden waren und schließlich, ob die übrigen Vertragsstaaten über die Außerkraftsetzung und deren Gründe informiert worden waren.

3. Der Ausschuss ist der Ansicht, dass die aufgrund des Artikels 4 getroffenen Maßnahmen einen außerordentlichen und befristeten Charakter haben und nur solange aufrechterhalten werden dürfen, als das Leben der betreffenden Nation bedroht ist. Er ist der Auffassung, dass in Notstandssituationen der Schutz der Menschenrechte und insbesondere derjenigen Rechte, welche nicht außer Kraft gesetzt werden dürfen, besonders wichtig ist. Der Ausschuss hält es zudem für höchst bedeutungsvoll, dass Vertragsstaaten im Fall eines öffentlichen Notstandes den übrigen Vertragsstaaten die Art und den Umfang der Außerkraftsetzungen, die sie vorgenommen haben, sowie die Gründe, welche sie dazu bewogen haben, mitteilen und

\* Die Übersetzung dieser Allgemeinen Bemerkung stammt aus Walter Kälin/Giorgio Malinverni/Manfred Nowak, *Die Schweiz und die UNO-Menschenrechtspakte*, 1997, S. 360 f.

dass sie zudem die ihnen durch Artikel 40 des Paktes auferlegten Verpflichtungen erfüllen, in ihren Berichten die Art und den Umfang jeder Außerkraftsetzung unter Beilage der entsprechenden Unterlagen anzugeben.

*Allgemeine Bemerkung Nr. 6\**  
***Das Recht auf Leben (Artikel 6)***  
*Sechzehnte Sitzung (1982)*

1. Die Frage des Rechtes auf Leben, welches in Artikel 6 des Paktes anerkannt wird, wurde in allen Berichten behandelt. Es ist das höchste Recht, welches keine Außerkraftsetzung zulässt, auch nicht im Falle eines die Existenz der Nation bedrohenden öffentlichen Notstandes (Artikel 4). Der Ausschuss hält jedoch fest, dass in vielen Fällen die zu Artikel 6 gemachten Angaben nur einzelne Aspekte dieses Rechtes betrafen. Es handelt sich um ein Recht, welches nicht restriktiv ausgelegt werden darf.

2. Der Ausschuss stellt fest, dass Krieg und andere kollektive Gewalt-handlungen immer noch eine Geißel der Menschheit darstellen und jährlich Tausende unschuldiger Menschen ihres Lebens berauben. Schon die Charta der Vereinten Nationen verbietet den Rückgriff auf Androhung oder Anwendung von Gewalt durch einen Staat gegen einen anderen, unter Vorbehalt der Ausübung des natürlichen Rechts auf legitime Selbstverteidigung. Der Ausschuss ist der Ansicht, dass es die höchste Pflicht der Staaten ist, Kriege, Völkermord und andere kollektive Gewalttaten, welche den willkürlichen Verlust menschlichen Lebens verursachen, zu verhüten. Sämtliche Anstrengungen, welche sie zur Abwendung der Gefahr von Kriegen, insbesondere thermonuklearen Kriegen, sowie zur Stärkung des internationalen Friedens und der internationalen Sicherheit unternehmen, stellen die wichtigste Voraussetzung und Garantie der Wahrung des Rechtes auf Leben dar. In diesem Zusammenhang hält der Ausschuss insbesondere fest, dass ein Zusammenhang zwischen Artikel 6 und Artikel 20 besteht, welcher bestimmt, dass jede Kriegspropaganda (Absatz 1) oder jedes Eintreten für Gewalt (Absatz 2), wie sie in diesem Kapitel beschrieben wird, durch Gesetz zu verbieten ist.

3. Der Schutz vor willkürlicher Beraubung des Lebens, welcher im dritten Satz des Artikels 6 Absatz 1 ausdrücklich verlangt wird, ist von höchster Bedeutung. Der Ausschuss ist der Ansicht, dass die Vertragsstaaten nicht nur Maßnahmen treffen müssen, um kriminelle Handlungen, die zur Beraubung des Lebens führen, zu verhüten und zu bekämpfen, sondern auch um zu verhindern, dass ihre eigenen Sicherheitskräfte Einzelne willkürlich töten. Die Beraubung des Lebens durch Behörden des Staates ist eine äu-

\* Die Übersetzung dieser Allgemeinen Bemerkung stammt aus Walter Kälin/Giorgio Malinverni/Manfred Nowak, *Die Schweiz und die UNO-Menschenrechtspakte*, 1997, S. 361 f.

berst schwerwiegende Angelegenheit. Die Gesetzgebung muss deshalb genauestens die Fälle regeln und begrenzen, in welchen eine Person durch solche Behörden des Lebens beraubt werden kann.

4. Die Vertragsstaaten sollten zudem spezifische und wirksame Maßnahmen treffen, um das Verschwindenlassen von Einzelnen zu verhüten, was leider zu häufig geworden ist und allzu oft zur willkürlichen Beraubung des Lebens führt. Zudem müssen die Staaten wirksame Mittel und Verfahren bereitstellen, um gründliche Ermittlungen in Fällen von vermissten und verschwundenen Personen durchzuführen, die eine Verletzung des Rechtes auf Leben nahe legen.

5. Der Ausschuss hat zudem festgestellt, dass das Recht auf Leben allzu oft eng ausgelegt wird. Der Ausdruck »angeborenes Recht auf Leben« darf nicht restriktiv verstanden werden, und der Schutz dieses Rechtes verlangt, dass die Staaten positive Maßnahmen treffen. In diesem Zusammenhang ist der Ausschuss der Ansicht, dass es wünschenswert wäre, wenn die Vertragsstaaten alle möglichen Maßnahmen treffen würden, um die Kindersterblichkeit zu verringern und die Lebenserwartung zu erhöhen, insbesondere durch das Ergreifen von Maßnahmen, welche die Ausmerzung von Unterernährung und Epidemien ermöglichen.

6. Auch wenn aus Artikel 6 Abs. 2-6 hervorgeht, dass die Vertragsstaaten nicht gehalten sind, die Todesstrafe vollständig abzuschaffen, so müssen sie doch deren Anwendung beschränken und sie insbesondere für sämtliche Delikte, die nicht in die Kategorie der »schwersten Verbrechen« fallen, abschaffen. Sie sollten somit vorsehen, ihre Strafgesetzgebung unter Berücksichtigung dieser Verpflichtung zu überprüfen und sind in jedem Fall gehalten, die Anwendung der Todesstrafe auf die »schwersten Verbrechen« zu beschränken. Allgemein wird in diesem Artikel von der Abschaffung in einer Weise gesprochen, welche klar nahe legt (Absatz 2-6), dass die Abschaffung erwünscht ist. Der Ausschuss kommt zum Schluss, dass alle zur Abschaffung der Todesstrafe getroffenen Maßnahmen als Fortschritt in Richtung der Achtung des Rechts auf Leben im Sinne des Artikels 40 zu betrachten und als solche dem Ausschuss mitzuteilen sind. Er hält fest, dass mehrere Staaten die Todesstrafe bereits abgeschafft oder deren Anwendung ausgesetzt haben. Allerdings sind, nach den Berichten der Staaten zu urteilen, die im Hinblick auf die Abschaffung oder Beschränkung der Todesstrafe erreichten Fortschritte noch ungenügend.

7. Der Ausschuss ist der Auffassung, dass der Ausdruck »schwerste Verbrechen« restriktiv ausgelegt werden muss in dem Sinne, dass die Todesstrafe eine Maßnahme ist, welche nur ganz ausnahmsweise ausgesprochen

wird. Im Übrigen wird in Artikel 6 ausdrücklich gesagt, dass die Todesstrafe nur aufgrund von Gesetzen verhängt werden darf, die zur Zeit der Begehung der Tat in Kraft waren und die den Bestimmungen dieses Paktes nicht widersprechen. Die im Pakt vorgeschriebenen Verfahrensgarantien müssen eingehalten werden, einschließlich des Rechtes auf ein faires Verfahren vor einem unabhängigen Gericht, der Unschuldsvermutung, der Mindestgarantien der Verteidigung und des Rechts auf Nachprüfung des Urteils durch ein höheres Gericht. Zu diesen Rechten kommt noch das Recht, um Begnadigung oder Umwandlung der Strafe zu bitten.

*Allgemeine Bemerkung Nr. 7*  
**Folter oder grausame, unmenschliche oder erniedrigende  
Behandlung oder Strafe (Artikel 7)**  
*Sechzehnte Sitzung (1982)<sup>1</sup>*

1. Bei der Überprüfung der Staatenberichte haben die Mitglieder des Ausschusses oft nach weiteren Auskünften gemäß Artikel 7 gefragt, der an erster Stelle Folter oder grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe verbietet. Der Ausschuss ruft in Erinnerung, dass es sich bei dieser Vorschrift gemäß Artikel 4 Abs. 2 selbst in Zeiten des öffentlichen Notstands, wie in Artikel 4 Abs. 1 vorgesehen, um eine nicht suspendierbare Vorschrift handelt. Ihr Zweck besteht darin, die Integrität und Würde des Individuums zu schützen. Der Ausschuss weist darauf hin, dass es für die Umsetzung dieses Artikels nicht hinreichend ist, eine entsprechende Behandlung oder Bestrafung zu verbieten oder sie zu einer Straftat zu erklären. Die meisten Staaten besitzen strafrechtliche Vorschriften, die auf Fälle von Folter oder ähnliche Praktiken anzuwenden sind. Da solche Fälle trotzdem auftreten, folgt aus Artikel 7 zusammen mit Artikel 2 des Pakts, dass die Staaten wirksamen Schutz durch einen besonderen Kontrollmechanismus gewährleisten müssen. Beschwerden über Misshandlungen müssen von den zuständigen Behörden eingehend untersucht werden. Die für schuldig Befundenen müssen zur Verantwortung gezogen werden, und den mutmaßlichen Opfern müssen effektive Rechtsbehelfe zur Verfügung stehen, einschließlich des Rechts auf Wiedergutmachung. Zu den Schutzmaßnahmen für eine wirksame Kontrolle zählen Vorschriften gegen eine Kontaktsperre von Inhaftierten («Incommunicado-Haft»), die Personen wie Ärzten/innen, Rechtsanwälten/innen und Familienmitgliedern Zugang zu den Inhaftierten gewähren, soweit dies nicht die Untersuchung beeinträchtigt; Vorschriften, die verlangen, dass Inhaftierte an öffentlich bekannten Orten gefangen gehalten und dass ihre Namen und Orte der Inhaftierung in einem Zentralregister festgehalten werden, das betroffenen Personen wie den Verwandten zugänglich ist; Vorschriften, die Geständnisse oder andere Beweismittel, die durch Folter oder ähnliche Behandlung unter Verletzung von Artikel 7 erwirkt wurden, vor den Gerichten für unzulässig erklären; sowie Ausbildungsmaßnahmen und Unterweisung für Beamte/innen des Strafvollzugs mit Blick auf die Unterlassung derartiger Behandlungen.

2. Aus dem Wortlaut dieses Artikels ergibt sich, dass der Schutzbereich weit über das gewöhnliche Verständnis von Folter hinausgeht. Es ist sicher-

<sup>1</sup> Die Allgemeine Bemerkung Nr. 7 wurde durch die Allgemeine Bemerkung Nr. 20 ersetzt (Vierundvierzigste Sitzung, 1992).

lich nicht notwendig, scharf zwischen den verschiedenen Verbotsformen der Behandlung oder Bestrafung zu unterscheiden. Diese Unterscheidungen hängen von Art, Zweck und der Schwere der jeweiligen Behandlung ab. Nach Ansicht des Ausschusses muss das Folterverbot körperliche Bestrafung und exzessive Züchtigung als Erziehungs- oder Disziplinarmaßnahme einschließen. Auch kann unter bestimmten Umständen die Einzelhaft als unvereinbar mit diesem Artikel angesehen werden, insbesondere wenn eine Kontaktsperre verhängt wird. Weiterhin schützt der Artikel nicht nur festgenommene oder inhaftierte Personen, sondern auch Schüler/innen und Patienten/innen in Bildungs- und medizinischen Einrichtungen. Schließlich haben öffentliche Behörden auch die Pflicht, rechtlichen Schutz vor solchen Behandlungen selbst dann zu gewährleisten, wenn sie von Personen begangen wurden, die nicht in öffentlicher Funktion handeln. Jeder, dem seine Freiheit entzogen wurde, muss außerdem gemäß Artikel 10 Abs. 1 des Pakts menschlich und mit Achtung vor der dem Menschen inhärenten Würde behandelt werden.

3. Im Besonderen erstreckt sich das Verbot auf medizinische oder wissenschaftliche Versuche ohne die freiwillige Zustimmung der betroffenen Person (Artikel 7 zweiter Satz). Der Ausschuss nimmt zur Kenntnis, dass die Vertragsstaaten zu diesem Punkt im Allgemeinen wenig oder gar keine Informationen vorgebracht haben. Um die Einhaltung dieser Vorschrift zu gewährleisten, ist der Ausschuss der Ansicht, dass zumindest in denjenigen Ländern der Beachtung dieser Vorschrift mehr Aufmerksamkeit geschenkt werden sollte, in denen sich Wissenschaft und Medizin auf einem hohen Entwicklungsstand befinden, und im Verhalten dieser Länder gegenüber Völkern und Gebieten, die sich außerhalb ihrer Grenzen befinden, aber von solchen Versuchen betroffen sind. Ein besonderer Schutz im Hinblick auf derartige Versuche ist im Fall von Personen notwendig, die nicht imstande sind, ihre Einwilligung zu geben.

30. JUNI 1982

*Allgemeine Bemerkung Nr. 8\**

***Das Recht auf persönliche Freiheit und Sicherheit (Artikel 9)***  
*Sechzehnte Sitzung (1982)*

1. Artikel 9, der sich mit dem Recht auf persönliche Freiheit und Sicherheit der Person befasst, ist in den Berichten der Vertragsstaaten oft recht eng ausgelegt worden, und die Berichte enthalten demzufolge unvollständige Informationen. Der Ausschuss betont, dass Absatz 1 für alle Fälle einer Freiheitsentziehung gilt, sei es aufgrund strafbarer Handlungen oder in anderen Fällen wie beispielsweise Geisteskrankheit, Landstreicherei, Drogensucht, Erziehungsmaßnahmen, Einwanderungskontrolle usw. Allerdings trifft es zu, dass einzelne Vorschriften des Artikels 9 (ein Teil des Absatz 2 und der ganze Absatz 3) einzig für Personen gelten, welche der Begehung von Straftaten beschuldigt werden. Aber die übrigen Bestimmungen und insbesondere die wichtige in Absatz 4 niedergelegte Garantie, d.h. das Recht, ein Verfahren vor einem Gericht zu beantragen, damit dieses über die Rechtmäßigkeit der Freiheitsentziehung entscheidet, gelten für alle Personen, welche durch Festnahmen oder Inhaftierungen ihrer Freiheit beraubt sind. Die Vertragsstaaten müssen zudem auch gemäß Artikel 2 Abs. 3 dafür Sorge tragen, dass wirksame Beschwerdemöglichkeiten auch für die Fälle vorgesehen sind, wo eine Person geltend machen möchte, unter Verletzung des Pakts ihrer Freiheit beraubt worden zu sein.

2. Artikel 9 Abs. 3 sieht vor, dass jeder, der unter dem Vorwurf einer strafbaren Handlung festgenommen worden ist oder in Haft gehalten wird, »unverzüglich« einem Richter oder einer anderen gesetzlich zur Ausübung richterlicher Funktionen ermächtigten Amtsperson vorgeführt werden muss. Genauere Fristen werden in den meisten Vertragsstaaten durch die Gesetzgebung festgelegt, und nach Ansicht des Ausschusses dürfen diese Fristen einige wenige Tage nicht überschreiten. Viele Staaten haben ungenügende Angaben über die diesbezügliche Praxis gemacht.

3. Eine andere Frage ist die Gesamtdauer der Untersuchungshaft. Die bestehende Praxis einzelner Länder bei bestimmten Straftaten gibt dem Ausschuss Anlass zur Besorgnis, und dessen Mitglieder haben die Frage gestellt, ob diese Praxis mit dem Anspruch nach Absatz 3 »auf ein Gerichtsverfahren innerhalb angemessener Frist oder auf Entlassung aus der Haft« vereinbar sei. Untersuchungshaft soll die Ausnahme bilden und so kurz wie

\* Die Übersetzung dieser Allgemeinen Bemerkung stammt aus Walter Kälin/Giorgio Malinverni/Manfred Nowak, *Die Schweiz und die UNO-Menschenrechtspakte*, 1997, S. 368 f.

möglich sein. Der Ausschuss ist für alle Angaben über bestehende Mechanismen und die im Hinblick auf die Verkürzung solcher Haft getroffener Maßnahmen dankbar.

4. Falls so genannte Sicherheitsverwahrung aus Gründen der öffentlichen Sicherheit Anwendung findet, muss sie den gleichen Bestimmungen unterstellt werden, d.h. sie darf nicht willkürlich sein, sie muss aus gesetzlich bestimmten Gründen und unter Beachtung des im Gesetz vorgeschriebenen Verfahrens erfolgen (Absatz 1), der Betroffene ist über die Gründe der Festnahme zu unterrichten (Absatz 2), ein Gericht muss über die Rechtmäßigkeit der Freiheitsentziehung entscheiden können (Absatz 4) und bei Unrechtmäßigkeit muss ein Anspruch auf Entschädigung bestehen (Absatz 5). Falls in solchen Fällen zusätzlich strafrechtliche Anschuldigungen erhoben werden, muss zudem ein vollumfänglicher Schutz aufgrund des Artikels 9 Abs. 2 und 3 und des Artikels 14 gewährt werden.

*Allgemeine Bemerkung Nr. 9*

**Die menschenwürdige Behandlung gefangener Personen (Artikel 10)**  
*Sechzehnte Sitzung (1982)<sup>1</sup>*

1. Artikel 10 Abs. 1 des Pakts sieht vor, dass jeder Mensch, dem seine Freiheit entzogen wurde, menschlich und mit Achtung vor der dem Menschen inhärenten Würde behandelt werden muss. Dennoch enthielten bei weitem nicht alle Staatenberichte Auskünfte zur Umsetzung dieses Artikels. Der Ausschuss hält es für wünschenswert, dass die Staatenberichte spezifische Informationen zu den rechtlichen Maßnahmen enthalten, die der Umsetzung dieser Vorschrift dienen. Der Ausschuss ist außerdem der Ansicht, dass die Berichte konkrete Maßnahmen aufführen sollten, die von den zuständigen staatlichen Organen ergriffen wurden, um die verbindliche Umsetzung der menschlichen Behandlung und der Achtung der Menschenwürde derjenigen, die der Freiheit beraubt wurden, entsprechend Absatz 1 in der nationalen Gesetzgebung zu kontrollieren.

Der Ausschuss stellt insbesondere fest, dass Absatz 1 dieses Artikels allgemein auf Personen anzuwenden ist, die ihrer Freiheit beraubt sind, während Absatz 2 Beschuldigte im Gegensatz zu Verurteilten und Absatz 3 nur Verurteilte betrifft. Diese Struktur wird oft in den Berichten, die sich hauptsächlich auf beschuldigte und verurteilte Personen beziehen, nicht wiedergegeben. Der Wortlaut von Absatz 1, sein Zusammenhang – insbesondere seine Nähe zu Artikel 9 Absatz 1, der ebenfalls Formen der Freiheitsberaubung behandelt – und sein Zweck legen eine weite Anwendung des in dieser Vorschrift zum Ausdruck gebrachten Prinzips nahe. Ferner ruft der Ausschuss in Erinnerung, dass dieser Artikel im Hinblick auf alle der Freiheit beraubten Personen außerdem den Artikel 7 ergänzt.

Die menschliche Behandlung und die Achtung der Würde aller Personen, die ihrer Freiheit beraubt sind, ist eine universell anzuwendende Grundnorm, die nicht von materiellen Ressourcen abhängig sein kann. Obwohl der Ausschuss sich bewusst ist, dass die Haftbedingungen je nach verfügbaren Ressourcen variieren können, müssen sie dennoch, wie in Artikel 2 Abs. 1 festgeschrieben, ohne Diskriminierung gewährt werden.

Die letztendliche Verantwortlichkeit für die Beachtung dieses Prinzips verbleibt beim Staat. Dies betrifft alle Einrichtungen, in denen Personen rechtmäßig gegen ihren Willen festgehalten werden, und zwar nicht nur Gefängnisse, sondern zum Beispiel auch Krankenhäuser, Gefangenenlager oder Besserungsanstalten.

<sup>1</sup> Die Allgemeine Bemerkung Nr. 9 wurde durch die Allgemeine Bemerkung Nr. 21 ersetzt (Vierundvierzigste Sitzung, 1992).

2. Absatz 2 (a) sieht vor, dass Beschuldigte, abgesehen von Ausnahmefällen, von Verurteilten getrennt untergebracht werden sollen und sie so zu behandeln sind, wie es ihrer Stellung als Nichtverurteilte entspricht. Einige Berichte haben dieser direkten Forderung des Pakts nicht die entsprechende Beachtung geschenkt und im Ergebnis versäumt, angemessene Auskünfte über die unterschiedliche Behandlung Beschuldigter und Verurteilter vorzulegen. In den zukünftigen Berichten sollten entsprechende Auskünfte enthalten sein.

Absatz 2 (b) verlangt unter anderem, dass jugendliche Beschuldigte von Erwachsenen zu trennen sind. In einigen Berichten zeigt sich, dass eine Anzahl von Staaten nicht hinreichend in Rechnung stellt, dass es sich hierbei um eine vorbehaltlose Vorschrift des Pakts handelt. Der Ausschuss ist der Meinung, dass sich aus dem Text des Pakts deutlich ergibt, dass eine Abweichung von den Verpflichtungen der Vertragsstaaten gemäß Absatz 2 (b) in keiner Weise gerechtfertigt sein kann.

3. In einer Anzahl von Fällen enthielten die Berichte im Hinblick auf Absatz 3 keine konkrete Erwähnung legislativer, administrativer oder praktischer Maßnahmen zugunsten einer Besserung und gesellschaftlichen Wiedereingliederung von Gefangenen zum Beispiel durch Bildung, Berufsausbildung und sinnvolle Arbeit. Eine Besuchserlaubnis ist, insbesondere für Familienmitglieder, normalerweise auch eine aus Gründen der Humanität erforderliche Maßnahme. Ebenso weisen die Berichte bestimmter Staaten ähnliche Lücken im Hinblick auf die Forderung auf, jugendliche Straffällige von Erwachsenen getrennt und ihrem Alter und ihrer Rechtsstellung entsprechend zu behandeln.

4. Der Ausschuss weist ferner darauf hin, dass die in Absatz 1 festgeschriebenen Prinzipien der menschlichen Behandlung und der Achtung der menschlichen Würde die Grundlage für spezifischere Verpflichtungen der Staaten im Rahmen der Strafjustiz bilden, die in den Absätzen 2 und 3 des Artikels 10 wiedergegeben sind. Die Trennung von Beschuldigten und Verurteilten soll den Status der noch nicht schuldig gesprochenen Personen betonen, die außerdem durch die in Artikel 14 Absatz 2 vorgesehene Unschuldsvermutung geschützt wird. Der Zweck dieser Vorschriften besteht in dem Schutz der erwähnten Personengruppe, und die darin enthaltenen Voraussetzungen sollten unter dieser Prämisse betrachtet werden. Die Behandlung jugendlicher Straftäter sollte also ihrer Besserung und gesellschaftlichen Wiedereingliederung dienlich sein.

29. JUNI 1983

*Allgemeine Bemerkung Nr. 10\**  
**Meinungsfreiheit (Artikel 19)**  
*Neunzehnte Sitzung (1983)*

1. Absatz 1 sieht den Schutz der »unbehinderten Meinungsfreiheit« vor. Für dieses Recht erlaubt der Pakt weder Ausnahmen noch Einschränkungen. Der Ausschuss wäre froh, von den Vertragsstaaten Angaben über die Anwendung des Absatz 1 zu erhalten.
2. Absatz 2 sieht den Schutz des Rechtes auf freie Meinungsäußerung vor, welches nicht nur die Freiheit, »Informationen und Gedankengut jeder Art weiterzugeben« umfasst, sondern auch die Freiheit, solche Informationen und solches Gedankengut »ohne Rücksicht auf Staatsgrenzen« und mit jedem Mittel »in Wort, Schrift oder Druck, durch Kunstwerk oder andere Mittel eigener Wahl sich zu beschaffen« und »zu empfangen«. Nicht alle Vertragsstaaten haben Angaben über alle Aspekte der Meinungsäußerungsfreiheit gemacht. Man hat beispielsweise bis anhin der Tatsache wenig Aufmerksamkeit geschenkt, dass wegen der Entwicklung moderner Massenmedien wirksame Maßnahmen erforderlich sind, um eine Kontrolle dieser Medien zu verhindern, welche die Ausübung des Rechtes jedes Einzelnen auf Meinungsäußerungsfreiheit in einem in Absatz 3 nicht vorgesehenen Sinne beeinträchtigen würde.
3. Die Berichte zahlreicher Staaten geben lediglich an, dass die Meinungsäußerungsfreiheit durch die Verfassung oder das Gesetz gewährleistet ist. Um jedoch die rechtliche und praktisch geltende Ordnung im Bereich der Meinungsäußerungsfreiheit genau zu kennen, benötigt der Ausschuss einschlägige Angaben über die Vorschriften, welche den Umfang dieses Freiheitsrechtes definieren oder gewisse Einschränkungen anbringen, und über alle anderen Faktoren, welche praktisch die Ausübung dieses Rechtes beeinflussen. Das Zusammenwirken des Grundsatzes der freien Meinungsäußerung und seiner Grenzen und Einschränkungen bestimmen den tatsächlichen Umfang des Rechtes jedes Einzelnen.
4. Absatz 3 sieht ausdrücklich vor, dass die Ausübung der Meinungsäußerungsfreiheit mit besonderen Pflichten und einer besonderen Verantwortung verbunden ist und dass sie daher bestimmten, gesetzlich vorgesehenen Einschränkungen im Interesse anderer oder der ganzen Gemeinschaft un-

\* Die Übersetzung dieser Allgemeinen Bemerkung stammt aus Walter Kälin/Giorgio Malinverni/Manfred Nowak, *Die Schweiz und die UNO-Menschenrechtspakte*, 1997, S. 384 f.

terworfen werden kann. Unterwirft jedoch eine Vertragsstaat die Ausübung der Meinungsäußerungsfreiheit gewissen Einschränkungen, dürfen diese in keinem Fall das Recht als solches beeinträchtigen. Absatz 3 zählt einige Voraussetzungen auf, und Einschränkungen können nur unter diesen Voraussetzungen auferlegt werden: 1) sie müssen »gesetzlich vorgesehen« sein; 2) sie dürfen nur zu den in Absatz 3 lit. a und b präzisierten Zwecken angeordnet werden; 3) der Vertragsstaat muss rechtfertigen, dass sie für die Verwirklichung dieser Zwecke erforderlich sind.

*Allgemeine Bemerkung Nr. 11\**

***Verbot der Kriegspropaganda und der Aufstachelung zu nationalem, rassischem oder religiösem Hass (Artikel 20)***

*Neunzehnte Sitzung (1983)*

1. Nicht alle von den Vertragsstaaten vorgelegten Berichte enthalten ausreichende Angaben über die Anwendung des Artikels 20 des Paktes. Aufgrund der Natur des Artikels 20 sind die Vertragsstaaten gehalten, die nötigen gesetzgeberischen Maßnahmen zu ergreifen, um die darin erwähnten Handlungen zu verbieten. Die Berichte zeigen jedoch, dass in einzelnen Staaten solche Handlungen nicht gesetzlich verboten sind und dass die zu deren Verbot erforderlichen Anstrengungen weder beabsichtigt noch unternommen werden. Zudem enthalten zahlreiche Berichte nicht genügend Angaben über die entsprechenden nationalen Gesetze und Praktiken.

2. Artikel 20 des Paktes bestimmt, dass jede Kriegspropaganda und jedes Eintreten für nationalen, rassistischen oder religiösen Hass, das eine Aufstachelung zu Diskriminierung, Feindseligkeit oder Gewalt darstellt, durch Gesetz verboten werden. Nach Ansicht des Ausschusses sind diese Verbote durchaus mit dem in Artikel 19 vorgesehenen Recht auf freie Meinungsäußerung vereinbar, dessen Ausübung mit besonderen Pflichten und einer besonderen Verantwortung verbunden ist. Das in Absatz 1 vorgesehene Verbot erstreckt sich auf alle Formen von Propaganda, die unter Verletzung der Charta der Vereinten Nationen eine Angriffshandlung oder einen Friedensbruch zu bewirken drohen oder bewirken, während Absatz 2 jedes Eintreten für nationalen, rassistischen oder religiösen Hass betrifft, das zu Diskriminierung, Feindseligkeit oder Gewalt aufstachelt, unabhängig davon, ob diese Propaganda oder dieses Eintreten innen- oder außenpolitische Ziele des betroffenen Staates verfolgt. Die Bestimmungen des Artikels 20 Abs. 1 verbieten weder das Eintreten für das souveräne Recht auf legitime Selbstverteidigung noch das Eintreten für das Recht der Völker auf Selbstbestimmung und Unabhängigkeit gemäß der Charta der Vereinten Nationen. Damit Artikel 20 alle seine Wirkungen entfalten kann, müsste ein Gesetz deutlich erklären, dass die Propaganda und das Eintreten für Hass, wie sie darin beschrieben sind, gegen die öffentliche Ordnung verstoßen, und eine angemessene Sanktion für den Fall einer Verletzung vorsehen. Der Ausschuss ist daher der Auffassung, dass die Vertragsstaaten, welche dies noch nicht getan haben, Maßnahmen treffen sollten, um die Verpflichtungen gemäß

\* Die Übersetzung dieser Allgemeinen Bemerkung stammt aus Walter Kälin/Giorgio Malinverni/Manfred Nowak, *Die Schweiz und die UNO-Menschenrechtspakte*, 1997, S. 385 f.

Artikel 20 zu erfüllen, und dass sie selbst jede derartige Propaganda und jedes derartige Eintreten unterlassen müssen.

*Allgemeine Bemerkung Nr. 12\**  
**Das Selbstbestimmungsrecht der Völker (Artikel 1)**  
*Einundzwanzigste Sitzung (1984)*

1. Dem Zweck und den Grundsätzen der Charta der Vereinten Nationen entsprechend anerkennt Artikel 1 des Internationalen Paktes über Bürgerliche und Politische Rechte das Recht aller Völker auf Selbstbestimmung. Dieses Recht ist von besonderer Bedeutung, weil seine Verwirklichung eine wesentliche Voraussetzung für die Garantie und die tatsächliche Achtung der Individualrechte des Menschen und für die Förderung und Stärkung dieser Rechte ist. Aus diesem Grunde haben die Staaten das Selbstbestimmungsrecht der Völker in beiden Pakten in einer positivrechtlichen Bestimmung verankert, welche sie diesen getrennt von den übrigen Rechten als Artikel 1 vorangestellt haben.

2. Artikel 1 verankert ein unveräußerliches Recht aller Völker, welches in den Absätzen 1 und 2 dieses Artikel umschrieben wird. Aufgrund dieses Rechtes entscheiden die Völker »frei über ihren politischen Status und gestalten in Freiheit ihre wirtschaftliche, soziale und kulturelle Entwicklung«. Der Artikel auferlegt allen Staaten die Verpflichtungen, welche diesem Recht entsprechen. Dieses Recht und die Verpflichtungen, die dessen Durchführung betreffen, sind mit den übrigen Bestimmungen des Paktes und den Bestimmungen des internationalen Rechtes untrennbar verbunden.

3. Obwohl die Berichte, zu deren Erarbeitung alle Vertragsstaaten verpflichtet sind, auch auf Artikel 1 Bezug nehmen müssen, enthalten nur einige wenige detaillierte Auskünfte über jeden Absatz dieser Bestimmung. Der Ausschuss hat festgestellt, dass viele Staaten sich in ihren Berichten über diesen Artikel vollständig ausschweigen, ungenügende Angaben machen oder sich darauf beschränken, lediglich die Wahlgesetzgebung darzustellen. Der Ausschuss hält es für höchst wünschenswert, dass die Berichte der Vertragsstaaten Informationen über jeden Absatz von Artikel 1 enthalten.

4. Bezüglich Artikel 1 Abs. 1 sollten die Vertragsstaaten die verfassungsrechtlichen und politischen Verfahren beschreiben, welche die tatsächliche Verwirklichung dieses Rechtes gestatten.

\* Die Übersetzung dieser Allgemeinen Bemerkung stammt aus Walter Kälin/Giorgio Malinverni/Manfred Nowak, *Die Schweiz und die UNO-Menschenrechtspakte*, 1997, S. 356 ff.

5. Absatz 2 verankert einen besonderen Aspekt des wirtschaftlichen Gehaltes des Rechtes auf Selbstbestimmung, nämlich das Recht der Völker, für ihre eigenen Zwecke »frei über ihre natürlichen Reichtümer und Mittel (zu verfügen), unbeschadet aller Verpflichtungen, die aus der internationalen wirtschaftlichen Zusammenarbeit auf der Grundlage des gegenseitigen Wohles sowie aus dem Völkerrecht erwachsen. In keinem Fall darf ein Volk seiner eigenen Existenzmittel beraubt werden«. Dieses Recht auferlegt allen Staaten und der internationalen Gemeinschaft entsprechende Verpflichtungen. Die Staaten sollten alle Faktoren oder Schwierigkeiten aufzeigen, welche sie, unter Verletzung der Bestimmungen dieses Absatzes, daran hindern, frei über ihre natürlichen Reichtümer und Mittel zu verfügen, und darlegen, inwieweit sich dies auf die Verwirklichung anderer im Pakt anerkannter Rechte auswirkt.

6. Nach Ansicht des Ausschusses kommt Absatz 3 eine besondere Bedeutung zu, indem er den Vertragsstaaten nicht nur bezüglich ihrer eigenen Völker, sondern auch bezüglich aller Völker, welche ihr Recht auf Selbstbestimmung nicht verwirklichen konnten oder welche dieser Möglichkeit beraubt wurden, genau bestimmte Verpflichtungen auferlegt. Der allgemeine Charakter dieses Absatzes wird durch die Materialien zu diesem Text bestätigt. Nach dem Wortlaut dieses Absatzes haben »die Vertragsstaaten einschließlich der Staaten, die für die Verwaltung von Gebieten ohne Selbstregierung und von Treuhändergebieten verantwortlich sind, [...] entsprechend den Bestimmungen der Charta der Vereinten Nationen die Verwirklichung des Rechtes auf Selbstbestimmung zu fördern und dieses Recht zu achten«. Diese Verpflichtungen bleiben sich gleich, unabhängig davon, ob das zur Selbstbestimmung berechnete Volk von einem Vertragsstaat des Paktes abhängig ist oder nicht. Somit müssen alle Vertragsstaaten positive Maßnahmen treffen, um die Verwirklichung und die Achtung des Rechtes der Völker auf Selbstbestimmung zu erleichtern. Diese positiven Maßnahmen müssen mit den Verpflichtungen der Staaten, welche ihnen aufgrund der Charta der Vereinten Nationen und des internationalen Rechts obliegen, vereinbar sein; insbesondere haben die Staaten von jeder Einmischung in die inneren Angelegenheiten anderer Staaten und der dadurch bewirkten Beeinträchtigung der Verwirklichung des Rechtes auf Selbstbestimmung abzusehen. Die Berichte sollten Angaben über die Erfüllung dieser Verpflichtungen und die diesbezüglich getroffenen Maßnahmen enthalten.

7. Im Zusammenhang mit Artikel 1 des Paktes verweist der Ausschuss auf weitere völkerrechtliche Instrumente bezüglich des Rechtes aller Völker auf Selbstbestimmung, und insbesondere auf die Erklärung über die Grundsätze des Völkerrechts betreffend die freundschaftlichen Beziehungen und

die Zusammenarbeit unter den Staaten in Übereinstimmung mit der Charta der Vereinten Nationen, angenommen von der Generalversammlung am 24. Oktober 1970 mit Resolution 2625 (XXV).

8. Nach Ansicht des Ausschusses beweist die Geschichte, dass die Verwirklichung und die Achtung des Rechtes der Völker auf Selbstbestimmung zur Entstehung freundschaftlicher Beziehungen und einer freundschaftlichen Zusammenarbeit zwischen den Staaten und zur Festigung des Friedens und der internationalen Verständigung beitragen.

*Allgemeine Bemerkung Nr. 13\**

***Gleichheit vor den Gerichten und das Recht auf faires und öffentliches  
Gehör vor einem unabhängigen gesetzlichen Gericht (Artikel 14)  
Einundzwanzigste Sitzung (1984)***

1. Der Ausschuss hält fest, dass Artikel 14 des Paktes einen komplexen Charakter hat und dass verschiedene Aspekte seiner Bestimmungen besondere Bemerkungen erfordern. Alle diese Bestimmungen bezwecken die Gewährleistung der richtigen Ausübung der Rechtspflege und schützen somit eine Reihe von Individualrechten, wie die Gleichheit vor Gerichten und den anderen gerichtlichen Organen oder das Recht jedes Einzelnen auf billige und öffentliche Verhandlungen seiner Sache durch ein zuständiges, unabhängiges, unparteiisches und auf Gesetz beruhendes Gericht. Nicht alle Berichte gehen näher auf die gesetzgeberischen oder anderen Maßnahmen ein, welche mit dem ausdrücklichen Zweck angenommen wurden, jede Bestimmung des Artikels 14 anzuwenden.
2. Im Allgemeinen verkennen die Vertragsstaaten in ihren Berichten, dass Artikel 14 nicht nur für Verfahren zur Ermittlung der Stichhaltigkeit strafrechtlicher Anklagen gegen Individuen, sondern auch für zivilrechtliche Ansprüche und Verpflichtungen gilt. Das Recht und die Praxis bezüglich dieser Fragen sind in den verschiedenen Staaten sehr unterschiedlich. Diese Vielfalt hat zur Folge, dass es noch unerlässlicher ist, dass die Vertragsstaaten alle nützlichen Angaben liefern und detailliert erklären, wie die Begriffe »strafrechtliche Anklage« und »zivilrechtliche Ansprüche und Verpflichtungen« in ihrem Rechtssystem ausgelegt werden.
3. Der Ausschuss würde es als nützlich erachten, wenn die Vertragsstaaten in ihren künftigen Berichten genauere Angaben machen könnten über die Maßnahmen, welche getroffen wurden, um zu gewährleisten, dass die Gleichheit vor Gericht, einschließlich der Gleichheit des Zugangs zu den Gerichten, der billige und öffentliche Charakter der Verhandlungen und die Zuständigkeit, Unabhängigkeit und Unparteilichkeit der Gerichtsbarkeit gesetzlich begründet und in der Praxis garantiert sind. Die Vertragsstaaten sollten insbesondere genau die Verfassungs- und Gesetzestexte angeben, welche die Einsetzung der Gerichte vorsehen und deren Unabhängigkeit, Unparteilichkeit und Zuständigkeit garantieren, vor allem betreffend die Art und Weise, wie die Richter ernannt werden, die von ihnen verlangten

\* Die Übersetzung dieser Allgemeinen Bemerkung stammt aus Walter Kälin/Giorgio Malinverni/Manfred Nowak, *Die Schweiz und die UNO-Menschenrechtspakte*, 1997, S. 372 f.

Qualifikationen, die Dauer ihres Mandates, die Voraussetzungen für ihre Beförderung, ihre Versetzung und die Beendigung ihrer Funktionen sowie betreffend die tatsächliche Unabhängigkeit der Judikative von der Exekutive und der Legislative.

4. Die Bestimmungen des Artikels 14 gelten für alle Gerichte und anderen ordentlichen oder außerordentlichen gerichtlichen Organe innerhalb seines Geltungsbereiches. Der Ausschuss hält fest, dass in zahlreichen Ländern Militär- oder Sondergerichte existieren, welche über Zivilpersonen urteilen, was zu ernsthaften Problemen bezüglich der billigen, unparteiischen und unabhängigen Ausübung der Rechtspflege führen kann. Solche Gerichte werden sehr häufig eingesetzt, um die Anwendung von Ausnahmeverfahren zu ermöglichen, die nicht den ordentlichen Rechtspflegenormen entsprechen. Auch wenn der Pakt die Einsetzung solcher Gerichte nicht verbietet, weisen die von ihm verlangten Voraussetzungen dennoch eindeutig darauf hin, dass die Beurteilung von Zivilpersonen durch solche Gerichte nur ganz ausnahmsweise erfolgen darf und sich unter Voraussetzungen abspielen muss, welche tatsächlich alle in Artikel 14 geforderten Garantien beachten. Der Ausschuss stellt diesbezüglich einen schweren Informationsmangel in den Berichten einzelner Vertragsstaaten fest, deren Rechtssprechungseinrichtungen solche Gerichte zur Beurteilung von Zivilpersonen mit einschließen. In einzelnen Ländern gewährleisten solche Militär- und Sondergerichte die strengen Garantien einer richtigen Ausübung der Rechtspflege gemäß den Vorschriften des Artikels 14 nicht, die für einen wirksamen Schutz der Menschenrechte unentbehrlich sind. Beschließen die Staaten während eines öffentlichen Notstandes, wie er in Artikel 4 vorgesehen ist, von den normalen, in Artikel 14 vorgesehenen Verfahren abzuweichen, müssen sie darüber wachen, dass solche Derogationen nicht weiter gehen, als dies durch die Gegebenheiten der tatsächlichen Lage zwingend erforderlich ist, und dass sie die übrigen Voraussetzungen des Artikels 14 Abs. 1 achten.

5. Der Schluss des ersten Satzes des Artikels 14 Abs. 1 fordert, dass jedermann Anspruch darauf hat, dass seine Sache »in billiger Weise und öffentlich verhandelt wird«. Absatz 3 des Artikels führt näher aus, was unter »billiger Verhandlung« zu verstehen ist, wenn es sich um die Ermittlung der Stichhaltigkeit einer strafrechtlichen Anklage handelt. Die Anforderungen des Absatzes 3 sind jedoch Mindestgarantien, deren Einhaltung nicht immer genügt, um zu gewährleisten, dass eine Sache in billiger Weise verhandelt wird, wie dies Absatz 1 vorsieht.

6. Der öffentliche Charakter der Verhandlungen ist ein wichtiger Schutz im Interesse des Einzelnen und der ganzen Gesellschaft. Gleichzeitig aner-

kennt Artikel 14 Abs. 1, dass die Gerichte befugt sind, aus den im selben Absatz aufgezählten Gründen die Öffentlichkeit während der ganzen oder eines Teils der Verhandlung auszuschließen. Hierzu ist festzuhalten, dass der Ausschuss unter Vorbehalt solcher außerordentlichen Umstände davon ausgeht, dass ein Verfahren im Allgemeinen der Öffentlichkeit zugänglich sein muss, einschließlich der Mitglieder der Presse, und nicht beispielsweise nur einem besonderen Personenkreis offen stehen darf. Es ist festzuhalten, dass das Urteil auch in Angelegenheiten, welche unter Ausschluss der Öffentlichkeit verhandelt wurden, unter Vorbehalt einiger streng definierter Ausnahmen öffentlich gemacht werden muss.

7. Der Ausschuss hat einen gewissen Informationsmangel bezüglich des Artikels 14 Abs. 2 bemerkt und in einzelnen Fällen sogar festgestellt, dass die für den Schutz der Menschenrechte unentbehrliche Unschuldsvermutung mit sehr zweideutigen Ausdrücken umschrieben oder mit Bedingungen verbunden wird, die sie wirkungslos machen. Aufgrund der Unschuldsvermutung obliegt die Beweislast der Anklage, und der Beschuldigte kommt in den Genuss des Grundsatzes »im Zweifel für den Angeklagten«. Niemand darf als schuldig gelten, solange der Nachweis seiner Schuld nicht über jeden vernünftigen Zweifel hinaus erbracht ist. Zudem verleiht die Unschuldsvermutung den Anspruch, gemäß diesem Grundsatz behandelt zu werden. Somit sind alle öffentlichen Behörden verpflichtet, sich einer Vorverurteilung zu enthalten.

8. Von den Mindestgarantien, welche Absatz 3 für Strafverfahren vorschreibt, betrifft die erste den Anspruch jedes Einzelnen, in einer ihm verständlichen Sprache über Art und Grund der gegen ihn erhobenen Anklage unterrichtet zu werden (lit. a). Der Ausschuss hält fest, dass die Berichte der Staaten häufig nicht erklären, wie dieser Anspruch beachtet und garantiert wird. Artikel 14 Abs. 3 lit. a gilt für alle Fälle von Anklagen wegen einer strafbaren Handlung, einschließlich derjenigen gegenüber nicht inhaftierten Personen. Der Ausschuss hält zudem fest, dass der Anspruch jedes Einzelnen, über die gegen ihn erhobene Anklage »unverzüglich« unterrichtet zu werden, verlangt, dass die Mitteilung in der beschriebenen Art erfolgt, sobald die Anklage erstmals durch eine zuständige Behörde erhoben wird. Seines Erachtens entsteht dieser Anspruch, wenn das Gericht oder eine Strafverfolgungsbehörde im Laufe eines Untersuchungsverfahrens beschließt, Maßnahmen bezüglich der einer Straftat verdächtigten Person zu treffen, oder diese öffentlich einer solchen bezichtigt. Den genauen Anforderungen des Absatzes 3 lit. a kann durch eine mündliche oder schriftliche Unterrichtung über die Anklage genügt werden, wenn diese das anwendbare Recht und die der Anklage zugrunde liegenden Tatsachen erläutert.

9. Absatz 3 lit. b garantiert, dass der Angeklagte hinreichend Zeit und Gelegenheit zur Vorbereitung seiner Verteidigung und zum Verkehr mit einem Verteidiger seiner Wahl haben muss. Wie viel Zeit »hinreichend« ist, hängt vom konkreten Fall ab, aber »Gelegenheit« muss den Zugang zu den Unterlagen und anderen Beweismitteln beinhalten, deren der Angeklagte zur Vorbereitung seiner Verteidigung bedarf, sowie die Möglichkeit, über einen Verteidiger zu verfügen und mit ihm verkehren zu können. Will sich der Angeklagte nicht selbst verteidigen oder auf eine Person oder Vereinigung seiner Wahl zurückgreifen, sollte er in der Lage sein können, einen Anwalt zu rufen. Zudem verlangt lit. b, dass der Verteidiger mit dem Angeklagten unter Bedingungen verkehren kann, welche den vertraulichen Charakter ihres Verkehrs uneingeschränkt berücksichtigen. Die Anwälte müssen in der Lage sein, ihre Klienten gemäß ihren berufsrechtlichen Vorschriften und Kriterien zu beraten und zu vertreten, ohne Gegenstand von Einschränkungen, Beeinflussung, Druckausübung oder ungerechtfertigten Eingriffen von irgendeiner Seite zu sein.

10. Absatz 3 lit. c sieht vor, dass gegen den Angeklagten ein Urteil ohne unangemessene Verzögerung ergehen muss. Diese Garantie betrifft nicht nur den Zeitpunkt, in welchem der Prozess beginnen muss, sondern auch denjenigen, in welchem er enden und in welchem das Urteil ergehen muss: Alle Stadien müssen »ohne unangemessene Verzögerung« vor sich gehen. Damit dieser Anspruch wirksam ist, muss ein Verfahren vorhanden sein, um zu gewährleisten, dass der Prozess »ohne unangemessene Verzögerung« abläuft, sei es vor der ersten Instanz oder in Berufungsverfahren.

11. Nicht alle Berichte behandeln alle Aspekte des Rechts auf Verteidigung, wie es in Absatz 3 lit. d definiert ist. Der Ausschuss hat nicht immer genügend Angaben erhalten, weder über den Schutz des Rechtes des Angeklagten, anwesend zu sein, wenn über die Stichhaltigkeit der gegen ihn erhobenen Anklage entschieden wird, noch über die Art und Weise, wie das Rechtssystem ihm das Recht gewährleistet, sich selbst zu verteidigen oder durch einen Verteidiger seiner Wahl verteidigen zu lassen, noch über die Vorkehrungen, welche getroffen werden, wenn ihm die Mittel zur Bezahlung eines Verteidigers fehlen. Der Angeklagte oder sein Verteidiger müssen das Recht haben, bei der Verwendung aller existierenden Verteidigungsmittel sorgfältig und ohne Furcht vorzugehen, sowie auch das Recht, den Verlauf des Prozesses anzufechten, wenn er ihnen ungerecht erscheint. Wenn ausnahmsweise und aus gerechtfertigten Gründen ein Abwesenheitsverfahren stattfindet, ist die strenge Beachtung der Verteidigungsrechte noch unentbehrlicher.

12. Absatz 3 lit. e garantiert, dass der Angeklagte Fragen an die Belastungszeugen stellen oder stellen lassen darf und das Erscheinen und die Vernehmung von Entlastungszeugen unter den für die Belastungszeugen geltenden Bedingungen erwirken darf. Diese Bestimmung will dem Angeklagten die gleichen rechtlichen Mittel wie der Anklage gewährleisten, um die Zeugen zum Erscheinen zu verpflichten und um alle Zeugen der Anklage zu vernehmen oder ihnen Gegenfragen zu stellen.

13. Absatz 3 lit. f garantiert, dass der Angeklagte die unentgeltliche Beziehung eines Dolmetschers verlangen kann, wenn er die Verhandlungssprache des Gerichtes nicht versteht oder nicht spricht. Dieses Recht besteht unabhängig vom Ausgang des Prozesses und gilt gleichermaßen für Ausländer und Staatsbürger. Es ist in denjenigen Fällen von entscheidender Bedeutung, in welchen die Unkenntnis der vom Gericht verwendeten Sprache oder die Schwierigkeiten, diese zu verstehen, ein gewichtiges Hindernis bei der Ausübung der Verteidigungsrechte darstellen können.

14. Absatz 3 lit. g garantiert, dass der Angeklagte nicht gezwungen werden darf, gegen sich selbst als Zeuge auszusagen oder sich schuldig zu bekennen. Im Rahmen dieser Garantie muss man sich die Bestimmungen des Artikels 7 und des Artikels 10 Abs. 1 in Erinnerung rufen. Um den Angeklagten zu zwingen, sich schuldig zu bekennen oder gegen sich als Zeuge auszusagen, werden häufig Methoden verwendet, welche gegen diese Bestimmungen verstoßen. Das Gesetz sollte vorsehen, dass die mit solchen Methoden oder jeder anderen Form von Zwang erwirkten Beweise absolut unzulässig sind.

15. Zum Schutz der in Artikel 14 Abs. 1 und 3 enthaltenen Rechte des Angeklagten sollten die Richter die Befugnis haben, jede Behauptung einer Verletzung dieser Rechte in jedem Stadium des Verfahrens zu prüfen.

16. Artikel 14 Abs. 4 garantiert, dass das Verfahren gegen Jugendliche in einer Weise zu führen ist, die ihrem Alter entspricht und ihre Wiedereingliederung in die Gesellschaft fördert. Wenige Berichte enthalten genügende Angaben über so wesentliche Fragen wie das Mindestalter, in welchem gegen einen Jugendlichen Anklage wegen einer Straftat erhoben werden darf, das Alter der Strafmündigkeit, die Existenz spezieller Gerichte und Verfahren, die Gesetzgebung, welche das Vorgehen gegenüber Jugendlichen regelt und die Art und Weise, wie die Gesamtheit dieser Spezialbestimmungen über die Jugendlichen »ihre Wiedereingliederung in die Gesellschaft fördert«. Die Jugendlichen müssen mindestens in den Genuss der gleichen Garantien und des gleichen Schutzes kommen, wie sie Artikel 14 den Erwachsenen gewährt.

17. Artikel 14 Abs. 5 bestimmt, dass jeder, der wegen einer strafbaren Handlung rechtskräftig verurteilt worden ist, das Recht hat, das Urteil entsprechend dem Gesetz durch ein höheres Gericht überprüfen zu lassen. Der Ausschuss lenkt die Aufmerksamkeit besonders auf die Begriffe, welche dem englischen Ausdruck »crime« [»strafbare Handlung«] in den anderen Sprachen entsprechen (»infractio«, »delito«, »prestuplenie«), die darauf hinweisen, dass der Anspruch nicht nur die schwersten Verstöße betrifft. Er hat diesbezüglich nicht genügend Angaben erhalten über die Berufungsverfahren, insbesondere über den Zugang zu den zweitinstanzlichen Gerichten und die Befugnisse dieser Gerichte, die Voraussetzungen für die Weiterziehung eines Urteils und die Art und Weise, wie die Berufungsverfahren den in Artikel 14 Abs. 1 geforderten Voraussetzungen über den Anspruch des Angeklagten auf eine billige und öffentliche Verhandlung Rechnung tragen.

18. Artikel 14 Abs. 6 sieht eine Entschädigung entsprechend dem Gesetz vor für die Fälle von Justizirrtum, wie er sie beschreibt. Gemäß den Berichten vieler Staaten scheint dieses Recht oft nicht geachtet oder durch die nationale Gesetzgebung nur ungenügend garantiert zu werden. Die Staaten sollten gegebenenfalls ihre Gesetzgebung in diesem Bereich vervollständigen, um sie mit den Bestimmungen des Paktes in Einklang zu bringen.

19. Bei der Prüfung der Berichte der Staaten wurden oft unterschiedliche Meinungen über die Tragweite von Artikel 14 Abs. 7 geäußert. Einzelne Staaten hielten es sogar für nötig, Vorbehalte bezüglich der für die Wiederaufnahme von Straffällen vorgesehenen Verfahren anzubringen. Der Ausschuss meint, dass die meisten Vertragsstaaten klar unterscheiden zwischen der durch außerordentliche Umstände gerechtfertigten Wiederaufnahme eines Falles und einem neuen Prozess, welcher durch den in Absatz 7 ausgesprochenen Grundsatz *ne bis in idem* verboten wird. Diese Art der Auslegung der Regel *ne bis in idem* kann die Vertragsstaaten ermutigen, ihre Vorbehalte bezüglich des Artikels 14 Abs. 7 nochmals in Erwägung zu ziehen.

*Allgemeine Bemerkung Nr. 14\**  
***Nuklearwaffen und das Recht auf Leben (Artikel 6)***  
*Dreiundzwanzigste Sitzung (1984)*

1. In der Allgemeinen Bemerkung Nr. 6, angenommen in seiner 378. Sitzung am 27. Juli 1982, hat der Menschenrechtsausschuss festgehalten, dass das in Artikel 6 Abs. 1 des Internationalen Paktes über Bürgerliche und Politische Rechte erklärte Recht auf Leben das höchste Recht ist, welches keine Außerkraftsetzung, auch nicht in Zeiten eines öffentlichen Notstandes, zulässt. Das gleiche Recht auf Leben wird in Artikel 3 der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte, welche die Generalversammlung der Vereinten Nationen am 10. Dezember 1948 angenommen hat, verkündet. Es ist die Grundlage aller Menschenrechte.

2. In seiner früheren Allgemeinen Bemerkung hat der Ausschuss auch festgehalten, dass die Staaten die oberste Pflicht haben, Kriege zu verhüten. Kriege und andere kollektive Gewalthandlungen stellen noch immer eine Geißel der Menschheit dar und berauben immer noch jährlich Tausende unschuldiger Menschen ihres Lebens.

3. Unverändert tief besorgt über die durch klassische Waffen in bewaffneten Konflikten verursachten Verluste menschlichen Lebens hält der Ausschuss fest, dass Vertreter aus allen geographischen Regionen anlässlich mehrerer aufeinanderfolgender Tagungen der Generalversammlung ihrer wachsenden Besorgnis über die Bereitstellung und die Verbreitung zunehmend furchteinflößender Massenvernichtungswaffen Ausdruck verliehen haben, welche nicht nur menschliches Leben bedrohen, sondern auch Ressourcen aufzehren, die stattdessen für lebenswichtige wirtschaftliche und soziale Zwecke, insbesondere zugunsten der Entwicklungsländer, verwendet werden könnten und dadurch den Genuss der Menschenrechte für alle fördern und gewährleisten könnten.

4. Der Ausschuss teilt diese Besorgnis. Es ist offenkundig, dass die Konstruktion, das Testen, die Herstellung, der Besitz und die Verbreitung von Kernwaffen eine der schwersten Bedrohungen des Rechtes auf Leben darstellt, welche heute auf der Menschheit lasten. Diese Bedrohung wird erhöht durch die Gefahr einer tatsächlichen Verwendung dieser Waffen, und

\* Die Übersetzung dieser Allgemeinen Bemerkung stammt aus Walter Kälin/Giorgio Malinverni/Manfred Nowak, *Die Schweiz und die UNO-Menschenrechtspakete*, 1997, S. 363 f.

zwar nicht nur im Kriegsfall, sondern auch als Folge eines Irrtums oder eines menschlichen oder technischen Versagens.

5. Es kommt hinzu, dass allein schon die Existenz und die Schwere dieser Bedrohung ein Klima des Misstrauens und der Furcht zwischen den Staaten schaffen, welches als solches im Widerspruch steht zur Förderung der universellen und tatsächlichen Achtung der Menschenrechte und der Grundfreiheiten, entsprechend der Charta der Vereinten Nationen und den Internationalen Pakten über die Menschenrechte.

6. Die Herstellung, das Testen, der Besitz, die Verbreitung und die Verwendung von Kernwaffen sollten verboten und als Verbrechen gegen die Menschlichkeit qualifiziert werden.

7. Deshalb richtet der Ausschuss, im Interesse der Menschheit, einen Aufruf an alle Staaten, seien sie Partei des Paktes oder nicht, einseitig und durch Vereinbarung Notmaßnahmen zu treffen, um die Welt von dieser Bedrohung zu befreien.

*Allgemeine Bemerkung Nr. 15\**  
**Die Stellung von Ausländern im Hinblick auf den Pakt**  
*Siebenundzwanzigste Sitzung (1986)*

1. Häufig tragen die Berichte der Vertragsstaaten der Tatsache keine Rechnung, dass jeder Vertragsstaat die vom Pakt anerkannten Rechte »allen in seinem Gebiet befindlichen und seiner Herrschaftsgewalt unterstehenden Personen [...] zu gewährleisten« hat (Artikel 2 Abs. 1). Im allgemeinen gelten die im Pakt erklärten Rechte für jedermann, ohne Rücksicht auf Gegenseitigkeit und ohne Rücksicht auf Staatsangehörigkeit oder eine allfällige Staatenlosigkeit.

2. Somit gilt die allgemeine Regel, dass jedes der im Pakt garantierten Rechte ohne Unterscheidung zwischen Staatsbürgern und Ausländern gewährleistet werden muss. Ausländer kommen bezüglich der durch den Pakt garantierten Rechte in den Genuss des allgemeinen Diskriminierungsverbotes, wie es in Artikel 2 vorgesehen ist. Diese Garantie gilt gleichermaßen für Ausländer und Staatsbürger. Ausnahmsweise gelten einzelne der im Pakt anerkannten Rechte ausdrücklich nur für Staatsbürger (Artikel 25), während Artikel 13 nur Ausländer betrifft. Der Ausschuss hat jedoch bei der Prüfung der Berichte festgestellt, dass in einer gewissen Zahl von Staaten andere Rechte, welche aufgrund des Paktes für Ausländer gewährleistet werden sollten, diesen verweigert werden oder Gegenstand von Einschränkungen sind, welche aufgrund des Paktes nicht immer gerechtfertigt werden können.

3. Einige wenige Verfassungen sehen die Gleichberechtigung von Ausländern und Staatsbürgern vor. Andere, neuere Verfassungen unterscheiden sorgfältig zwischen den allen zuerkannten Grundrechten und denjenigen, welche nur Staatsbürgern zukommen, und befassen sich eingehend mit beiden Kategorien. In zahlreichen Staaten bezieht sich die Verfassung jedoch nur auf Staatsbürger, wenn sie relevante Rechte vorsieht. Gesetzgebung und Rechtsprechung können ebenfalls eine wichtige Rolle in der Anerkennung der Rechte der Ausländer spielen. Der Ausschuss wurde dahingehend unterrichtet, dass in gewissen Staaten die Grundrechte, obgleich sie Ausländern weder durch Verfassung noch durch Gesetzgebung gewährleistet werden, diesen dennoch gewährt werden, wie dies der Pakt fordert. In einzel-

\* Die Übersetzung dieser Allgemeinen Bemerkung stammt aus Walter Kälin/Giorgio Malinverni/Manfred Nowak, *Die Schweiz und die UNO-Menschenrechtspakete*, 1997, S. 343 ff.

nen Fällen stellte sich jedoch heraus, dass die vom Pakt gewährten Rechte nicht ohne Diskriminierung gegenüber Ausländern anerkannt wurden.

4. Der Ausschuss ist der Ansicht, dass die Vertragsstaaten der Situation der Ausländer in ihren Berichten Aufmerksamkeit schenken sollten, sowohl bezüglich der Gesetzgebung als auch bezüglich der gegenwärtigen Praxis. Der Pakt gewährt Ausländern einen uneingeschränkten Schutz bezüglich der garantierten Rechte, und die Vertragsstaaten sollten diese Vorschriften in ihrer Gesetzgebung und in ihrer Praxis befolgen. Die Situation der Ausländer würde dadurch beträchtlich verbessert. Die Vertragsstaaten sollen sicherstellen, dass die Bestimmungen des Paktes und die garantierten Rechte den ihrer Herrschaftsgewalt unterstehenden Ausländern zur Kenntnis gebracht werden.

5. Der Pakt gewährt Ausländern kein Recht, in das Hoheitsgebiet eines Staates einzureisen oder sich darin aufzuhalten. Grundsätzlich ist es Sache des Staates zu entscheiden, wen er zu seinem Hoheitsgebiet zulässt. In gewissen Situationen kann sich jedoch ein Ausländer auch bezüglich Einreise und Aufenthalt auf den Schutz des Paktes berufen: Dies trifft beispielsweise zu, wenn Fragen hinsichtlich des Diskriminierungsverbotes, des Verbotes der unmenschlichen Behandlung oder der Achtung des Familienlebens auftauchen.

6. Die Genehmigung der Einreise kann Bedingungen, z.B. bezüglich Bewegungsfreiheit, Aufenthaltsort und Arbeit unterworfen sein. Ein Staat kann auch für durchreisende Ausländer allgemeine Bedingungen vorschreiben. Wurde jedoch die Einreise in das Hoheitsgebiet eines Vertragsstaates einmal bewilligt, kommen die Ausländer in den Genuss der im Pakt garantierten Rechte.

7. Ausländer haben daher ein angeborenes Recht auf Leben, welches gesetzlich geschützt ist, und dürfen nicht willkürlich des Lebens beraubt werden. Sie dürfen nicht der Folter oder grausamer, unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe unterworfen werden; sie dürfen auch nicht in Sklaverei oder in Leibeigenschaft gehalten werden. Ausländer haben ein vorbehaltloses Recht auf persönliche Freiheit und Sicherheit. Wird ihnen ihre Freiheit entzogen, müssen sie menschlich und mit Achtung der ihnen angeborenen Würde behandelt werden. Ein Ausländer darf nicht nur deswegen in Haft genommen werden, weil er nicht in der Lage ist, eine vertragliche Verpflichtung zu erfüllen. Ausländer haben das Recht, sich frei zu bewegen und ihren Wohnsitz frei zu wählen; es steht ihnen frei, das Land zu verlassen. Sie sind vor Gericht gleich und haben Anspruch darauf, dass über eine gegen sie erhobene strafrechtliche Anklage oder über ihre zivil-

rechtlichen Ansprüche und Verpflichtungen durch ein zuständiges, unabhängiges, unparteiisches und auf Gesetz beruhendes Gericht in billiger Weise und öffentlich verhandelt wird. Ausländer unterstehen keiner rückwirkenden Strafgesetzgebung, und sie haben das Recht auf Anerkennung ihrer Rechtsfähigkeit. Sie dürfen keinen willkürlichen oder rechtswidrigen Eingriffen in ihr Privatleben, ihre Familie, ihre Wohnung und ihren Schriftverkehr ausgesetzt werden. Sie haben das Recht auf Gedanken-, Gewissens- und Religionsfreiheit, und sie haben das Recht auf Meinungsfreiheit und Meinungsäußerungsfreiheit. Sie haben das Recht, sich friedlich zu versammeln und sich frei mit anderen zusammenzuschließen. Sie dürfen bei Erreichen des heiratsfähigen Alters eine Ehe eingehen. Ihre Kinder kommen in den Genuss der Schutzmaßnahmen, die ihre Rechtsstellung als Minderjährige erfordert. Bilden Ausländer eine Minderheit im Sinne des Artikels 27, darf ihnen das Recht nicht vorenthalten werden, gemeinsam mit anderen Angehörigen ihrer Gruppe ihr eigenes kulturelles Leben zu pflegen, ihre eigene Religion zu bekennen und auszuüben oder sich ihrer eigenen Sprache zu bedienen. Ausländer haben Anspruch auf gleichen Schutz durch das Gesetz. Es gibt keine Unterscheidung zwischen Ausländern und Bürgern in der Verwirklichung dieser Rechte. Diese Rechte von Ausländern dürfen nur Einschränkungen unterworfen werden, welche nach dem Pakt rechtmäßig auferlegt werden können.

8. Hält sich ein Ausländer einmal rechtmäßig in einem Hoheitsgebiet auf, dürfen sein Recht, sich dort frei zu bewegen, und sein Recht, das Hoheitsgebiet zu verlassen, nur gemäß Artikel 12 Abs. 3 eingeschränkt werden. Diesbezügliche Ungleichbehandlungen von Ausländern und Staatsbürgern oder von verschiedenen Kategorien von Ausländern müssen im Hinblick auf Artikel 12 Abs. 3 gerechtfertigt sein. Da die Einschränkungen insbesondere mit den übrigen im Pakt anerkannten Rechten vereinbar sein müssen, darf ein Vertragsstaat nicht, indem er die Rechte eines Ausländers beschränkt oder ihn in ein Drittland ausweist, diesen willkürlich daran hindern, in sein eigenes Land einzureisen (Artikel 12 Abs. 4).

9. Viele Berichte geben ungenügend Auskünfte bezüglich Artikel 13. Dieser Artikel gilt für alle Verfahren, welche bezwecken, einen Ausländer zu zwingen, ein Land zu verlassen, unabhängig davon, ob die nationale Gesetzgebung diese Ausreise als Ausweisung qualifiziert oder einen anderen Ausdruck verwendet. Umfasst dieses Verfahren eine Festnahme, so können auch die im Pakt vorgesehenen Garantien für den Fall des Freiheitsentzugs (Artikel 9 und 10) anwendbar sein. Erfolgt die Festnahme zum Zweck der Auslieferung, kommen unter Umständen weitere Bestimmungen des nationalen und des internationalen Rechtes zur Anwendung. Normalerweise muss einem Ausländer, welcher ausgewiesen wird, gestattet werden, sich in

jedes Land zu begeben, welches bereit ist, ihn aufzunehmen. Die spezifisch in Artikel 13 vorgesehenen Rechte schützen nur die Ausländer, welche sich rechtmäßig im Hoheitsgebiet eines Vertragsstaates aufhalten. Deshalb müssen, um den Umfang dieses Schutzes zu bestimmen, die Bestimmungen des nationalen Rechtes betreffend die Voraussetzungen für die Einreise und den Aufenthalt berücksichtigt werden; vor allem die illegal eingewanderten und diejenigen Ausländer, welche die durch das Gesetz oder die ihnen erteilte Bewilligung vorgesehene Aufenthaltsdauer überschritten haben, werden durch diesen Artikel nicht geschützt. Ist jedoch die Rechtmäßigkeit der Einreise oder des Aufenthalts umstritten, muss jede Entscheidung, welche zur Ausweisung des Ausländers führen kann, unter Beachtung des Artikels 13 getroffen werden. Es ist Sache der zuständigen Organe des Vertragsstaates, bei der Ausübung ihrer Befugnisse das nationale Recht nach Treu und Glauben anzuwenden und auszulegen, allerdings unter Beachtung der durch den Pakt vorgesehenen Erfordernisse wie insbesondere des Grundsatzes der Gleichheit vor dem Gesetz (Artikel 26).

10. Artikel 13 bezieht sich unmittelbar nur auf das Verfahren, nicht auf die inhaltlichen Gründe der Ausweisung. Da er jedoch nur die aufgrund einer »rechtmäßig ergangenen Entscheidung« getroffenen Maßnahmen zulässt, liegt sein offensichtliches Ziel darin, willkürliche Ausweisungen zu verhindern. Andererseits garantiert er jedem Ausländer das Recht auf eine individuelle Entscheidung; daraus folgt, dass Gesetze oder Entscheidungen, welche kollektive oder Massenausweisungen vorsehen, nicht mit den Bestimmungen des Artikels 13 vereinbar sind. Der Ausschuss ist der Ansicht, diese Auslegung werde durch die Bestimmungen bestätigt, die das Recht vorsehen, gegen eine Ausweisung sprechende Gründe vorzubringen und die Entscheidung durch die zuständige Behörde oder eine durch diese bestimmte Person nachprüfen und sich dabei vertreten zu lassen. Der Ausländer muss alle Mittel erhalten, um seine Beschwerde gegen die Ausweisung zu erheben, damit dieses Recht unter allen Umständen seines Falles wirksam ist. Von den in Artikel 13 festgelegten Grundsätzen über die Beschwerde gegen die Ausweisungsentscheidung oder über das Recht auf eine Nachprüfung durch eine zuständige Behörde kann nur abgewichen werden, wenn »zwingende Gründe der nationalen Sicherheit« es erfordern. Bei der Anwendung des Artikels 13 ist eine Ungleichbehandlung zwischen verschiedenen Kategorien von Ausländern nicht zulässig.

*Allgemeine Bemerkung Nr. 16\**

***Das Recht auf Schutz des Privatlebens, der Familie, der Wohnstätte,  
des Briefverkehrs, der Ehre und des Ansehens (Artikel 17)***

*Zweiunddreißigste Sitzung (1988)*

1. Artikel 17 sieht das Recht jedes Einzelnen auf Schutz gegen willkürliche oder rechtswidrige Eingriffe in sein Privatleben, seine Familie, seine Wohnung und seinen Schriftverkehr oder gegen rechtswidrige Beeinträchtigungen seiner Ehre und seines Rufes vor. Nach Ansicht des Ausschusses muss der Schutz dieses Rechtes gegen alle diese Eingriffe und Beeinträchtigungen gewährleistet sein, unabhängig davon, ob sie von der öffentlichen Gewalt oder von natürlichen oder juristischen Personen ausgehen. Die von diesem Artikel auferlegten Verpflichtungen verlangen, dass der Staat gesetzgeberische oder andere Maßnahmen ergreift, welche das Verbot solcher Eingriffe und Beeinträchtigungen zum Schutz dieses Rechtes wirksam machen.

2. Diesbezüglich will der Ausschuss darauf aufmerksam machen, dass die Berichte der Vertragsstaaten des Paktes den Angaben über die Art und Weise, wie die Achtung dieses Rechtes durch die Gesetzgebungs-, Verwaltungs- und Gerichtsbehörden und allgemein durch die vom Staat eingesetzten zuständigen Organe gewährleistet wird, nicht genügend Aufmerksamkeit schenken. Insbesondere wird die Tatsache zu wenig beachtet, dass Artikel 17 des Paktes vom Schutz gegen rechtswidrige und willkürliche Eingriffe spricht. Dies bedeutet, dass gerade und vor allem in der Gesetzgebung der Staaten der Schutz des in diesem Artikel erklärten Rechtes vorgesehen werden muss. Gegenwärtig erwähnen die Staaten eine solche Gesetzgebung entweder nicht, oder dann machen sie diesbezüglich ungenügend Angaben.

3. Das Adjektiv »rechtswidrig« bedeutet, dass kein Eingriff stattfinden darf unter Vorbehalt der vom Gesetz vorgesehen Fälle. Die von den Staaten erlaubten Eingriffe dürfen nur aufgrund eines Gesetzes erfolgen, welches seinerseits mit den Bestimmungen, Zwecken und Zielen des Paktes vereinbar sein muss.

4. Der Ausdruck »willkürliche Eingriffe« ist für den Schutz des in Artikel 17 vorgesehenen Rechtes ebenfalls von Bedeutung. Nach Ansicht des Aus-

\* Die Übersetzung dieser Allgemeinen Bemerkung stammt aus Walter Kälin/Giorgio Malinverni/Manfred Nowak, *Die Schweiz und die UNO-Menschenrechtspakte*, 1997, S. 377 ff.

schusses kann sich dieser Ausdruck auch auf vom Gesetz vorgesehene Eingriffe erstrecken. Mit der Einführung des Begriffs der Willkür soll gewährleistet werden, dass auch ein vom Gesetz vorgesehener Eingriff mit den Bestimmungen, Zwecken und Zielen des Paktes übereinstimmen und in jedem Fall angesichts der besonderen Umstände sinnvoll sein muss.

5. Bezüglich des Ausdruckes »Familie« verlangen die Ziele des Paktes, dass dieser Begriff im Hinblick auf Artikel 17 im weiten Sinn ausgelegt wird, so dass er alle Personen umfasst, welche nach dem Verständnis der Gesellschaftsordnung im betreffenden Vertragsstaat eine Familie bilden. Der Ausdruck »home« in der englischen Fassung, »manzel« in der arabischen Fassung, »zhùzhái« in der chinesischen Fassung, »domicilio« in der spanischen Fassung, »domicile« in der französischen Fassung und »zhilishche« in der russischen Fassung ist so zu verstehen, dass er den Ort bezeichnet, wo eine Person wohnt oder ihren gewohnten Beruf ausübt. In diesem Zusammenhang lädt der Ausschuss die Staaten ein, in ihren Berichten anzugeben, was in ihrer Gesellschaft die Ausdrücke »Familie« und »Wohnort« bedeuten.

6. Der Ausschuss ist der Auffassung, dass die Berichte Angaben über die vom Rechtssystem des Landes vorgesehenen Behörden und Organe enthalten müssen, welche für die Bewilligung von gesetzlich zugelassenen Eingriffen zuständig sind. Ebenso unerlässlich sind Angaben über die Behörden, welche ermächtigt sind, eine Kontrolle über solche Eingriffe unter strenger Achtung des Gesetzes auszuüben, und darüber, wie und bei welchen Organen die betroffenen Personen eine Verletzung des in Artikel 17 des Paktes vorgesehenen Rechtes geltend machen können. Die Staaten müssen in ihren Berichten deutlich angeben, inwieweit die tatsächliche Praxis dem Recht entspricht. Die Berichte der Vertragsstaaten müssen zudem Angaben enthalten über die wegen willkürlichen oder rechtswidrigen Eingriffen erhobenen Beschwerden und über die Zahl der diesbezüglich allenfalls ergangenen Entscheide sowie über die für solche Fälle vorgesehenen Rechtsmittel.

7. Da alle Menschen in einer Gesellschaft leben, ist der Schutz des Privatlebens notgedrungen relativ. Trotzdem sollen die zuständigen öffentlichen Behörden nur diejenigen Angaben über das Privatleben jedes Einzelnen verlangen können, deren Kenntnis für die Gesellschaft unentbehrlich im Sinne des Paktes ist. Deshalb empfiehlt der Ausschuss den Staaten, in ihren Berichten die Gesetze und Regelungen anzugeben, welche die Eingriffe in das Privatleben regeln.

8. Auch für Eingriffe, die mit dem Pakt vereinbar sind, muss das einschlägige Gesetz detailliert die genauen Voraussetzungen nennen, unter welchen solche Eingriffe erlaubt sind. Der Entscheid zur Vornahme solcher erlaubter Eingriffe muss durch die vom Gesetz bezeichnete Behörde von Fall zu Fall getroffen werden. Die Einhaltung von Artikel 17 verlangt, dass die Unversehrtheit und der vertrauliche Charakter des Schriftverkehrs rechtlich und faktisch gewährleistet sind. Die Korrespondenz muss dem Adressaten, ohne abgefangen zu werden, ungeöffnet und ohne andere Art der Kenntnisnahme ihres Inhaltes ausgehändigt werden. Die Überwachung mit elektronischen oder anderen Mitteln, das Abfangen telephonischer, telegraphischer oder anderer Mitteilungen, das Abhören und die Aufnahme von Gesprächen sollten verboten sein. Hausdurchsuchungen müssen auf die Suche nach notwendigen Beweismitteln beschränkt werden und dürfen nicht Anlass zur Belästigung sein. Für Personendurchsuchungen und Leibesvisitationen müssen wirksame Maßnahmen gewährleisten, dass diese in einer Weise durchgeführt werden, die mit der Würde der ihnen unterworfenen Personen vereinbar ist. Wird an Personen durch Bedienstete des Staates oder im Auftrag des Staates handelndes medizinisches Personal eine Leibesvisitation vorgenommen, sollte dies nur durch Personen ihres Geschlechtes erfolgen.

9. Die Vertragsstaaten selbst sind gehalten, mit Artikel 17 des Paktes unvereinbare Handlungen zu unterlassen und den nötigen gesetzlichen Rahmen zu schaffen, um zu verhindern, dass natürliche oder juristische Personen solche Handlungen vornehmen.

10. Das Sammeln oder Aufbewahren von persönlichen Angaben über das Privatleben in Computern, Datenbanken oder durch andere Verfahren, durch öffentliche Behörden, Einzelpersonen oder private Körperschaften, muss gesetzlich geregelt sein. Der Staat muss wirksame Maßnahmen treffen, um zu gewährleisten, dass solche Angaben nicht in die Hände von Personen geraten, welche zu deren Empfang, Bearbeitung und Auswertung nicht gesetzlich ermächtigt sind, und dass sie niemals zu Zwecken verwendet werden, die mit dem Pakt unvereinbar sind. Zur Gewährleistung des wirksamsten Schutzes des Privatlebens sollte jedermann das Recht haben, in verständlicher Form zu erfahren, ob und gegebenenfalls welche persönlichen Daten und zu welchem Zweck in automatisierten Datenbanken gespeichert werden. Jedermann soll zudem erfahren können, welche öffentlichen Behörden oder Einzelpersonen oder privaten Körperschaften die ihn betreffende Datensammlung kontrollieren oder kontrollieren dürfen. Enthalten solche Dateien Angaben, welche unrichtig sind oder unter Missachtung der gesetzlichen Bestimmungen gesammelt oder bearbeitet wurden,

sollte jedermann berechtigt sein, deren Berichtigung oder Entfernung zu verlangen.

11. Artikel 17 garantiert den Schutz der Ehre und des Rufes, und die Staaten sind gehalten, zu diesem Zweck entsprechende Gesetze bereitzustellen. Zudem müssen Vorkehrungen getroffen werden, die es jedermann ermöglichen, vor rechtswidrigen Angriffen geschützt zu werden, die gegen ihn gerichtet sind, und welche ihm Rechtsmittel gegen die Verantwortlichen zur Verfügung stellen. Die Vertragsstaaten sollten in ihren Berichten angeben, inwieweit die Ehre und der Ruf der Einzelperson gesetzlich geschützt sind und wie dieser Schutz in ihrem Rechtssystem gewährleistet wird.

*Allgemeine Bemerkung Nr. 17\**  
**Die Rechte des Kindes (Artikel 24)**  
*Fünfunddreißigste Sitzung (1989)*

1. Artikel 24 des Paktes stellt fest, dass jedes Kind ohne Diskriminierung das Recht auf diejenigen Schutzmaßnahmen durch seine Familie, die Gesellschaft und den Staat hat, die seine Rechtsstellung als Minderjähriger erfordert. Die Anwendung dieser Bestimmung verlangt besondere Maßnahmen, die zu denjenigen hinzukommen, welche die Staaten schon aufgrund des Artikels 2 zu treffen verpflichtet sind, damit alle Einzelpersonen die im Pakt vorgesehenen Rechte ausüben können. Oft scheinen die Staaten in den von ihnen vorgelegten Berichten diese Verpflichtung zu unterschätzen, und sie machen ungenügende Angaben über die Art und Weise, wie das Recht des Kindes auf einen besonderen Schutz verwirklicht wird.

2. Der Ausschuss weist diesbezüglich darauf hin, dass die in Artikel 24 vorgesehenen Rechte nicht die einzigen sind, welche der Pakt für das Kind anerkennt, das als Einzelperson auch in den Genuss aller anderen in diesem Instrument garantierten bürgerlichen Rechte kommt. Einzelne Bestimmungen des Paktes geben bei der Festsetzung eines Rechtes den Staaten ausdrücklich an, welche Maßnahmen sie annehmen müssen, damit die Minderjährigen besser geschützt sind als die Erwachsenen. So darf bezüglich des Rechtes auf Leben die Todesstrafe für Verbrechen nicht verhängt werden, welche Jugendliche unter 18 Jahren verübt haben. Ebenso müssen jugendliche Beschuldigte, deren Freiheit rechtmäßig entzogen wird, von den Erwachsenen getrennt werden, und es hat in ihrer Sache so schnell wie möglich ein Urteil zu ergehen; jugendliche Straffällige müssen einer Haftordnung unterstellt werden, in welcher sie von Erwachsenen getrennt und ihrem Alter und ihrer Rechtsstellung entsprechend behandelt werden, mit dem Ziel ihrer Besserung und der Förderung ihrer sozialen Wiedereingliederung. Zudem ist vorgesehen, dass ein durch den Pakt garantiertes Recht zum Schutze des Kindes eingeschränkt werden darf, falls eine solche Einschränkung gerechtfertigt ist; so kann, wenn es das Interesse eines Minderjährigen erfordert, eine Ausnahme von der Regel gemacht werden, dass jedes Zivil- oder Strafurteil öffentlich verkündet werden muss.

3. In den meisten Fällen werden jedoch die zu ergreifenden Maßnahmen im Pakt nicht präzisiert, und es obliegt jedem Staat, diese nach Maßgabe der

\* Die Übersetzung dieser Allgemeinen Bemerkung stammt aus Walter Kälin/Giorgio Malinverni/Manfred Nowak, *Die Schweiz und die UNO-Menschenrechtspakte*, 1997, S. 388 ff.

Erfordernisse des Schutzes der Kinder, welche sich in seinem Hoheitsgebiet befinden oder in seine Kompetenzen fallen, festzulegen. Der Ausschuss erinnert diesbezüglich daran, dass solche Maßnahmen, obgleich sie in erster Linie dem Kind die uneingeschränkte Ausübung der im Pakt anerkannten Rechte zu gewährleisten haben, auch wirtschaftlicher, sozialer oder kultureller Natur sein können. Beispielsweise sollten im wirtschaftlichen und sozialen Bereich alle möglichen Maßnahmen getroffen werden, um die Kindersterblichkeit herabzusetzen, um die Unterernährung der Kinder auszumerzen und um zu vermeiden, dass diese Opfer von Gewalttaten oder grausamen und unmenschlichen Behandlungen werden oder dass man sie ausbeutet, indem sie zu Zwangsarbeit oder Prostitution gezwungen oder für den illegalen Drogenhandel benutzt werden, oder auf irgendeine andere Weise. Im kulturellen Bereich muss alles unternommen werden, um die Entfaltung der Persönlichkeit des Kindes zu fördern und ihm einen Bildungsstand zu gewährleisten, welcher ihm die Ausübung der im Pakt anerkannten Rechte, insbesondere der Meinungs- und Meinungsäußerungsfreiheit, ermöglicht. Zudem lenkt der Ausschuss die Aufmerksamkeit der Vertragsstaaten auf die Notwendigkeit, in ihre Berichte Angaben über die getroffenen Maßnahmen einzubeziehen, die gewährleisten sollen, dass kein Kind direkt an einem bewaffneten Konflikt teilnimmt.

4. Jedes Kind hat aufgrund seiner Minderjährigkeit Anspruch auf besondere Schutzmaßnahmen. Das Alter, in welchem ein Kind volljährig wird, ist im Pakt nicht angegeben, und es obliegt jedem Vertragsstaat, dieses unter Berücksichtigung der sozialen und kulturellen Gegebenheiten festzusetzen. Diesbezüglich sollten die Staaten in ihren Berichten das Alter angeben, ab welchem ein Kind zivilrechtlich volljährig und strafrechtlich verantwortlich wird. Die Staaten sollten zudem das Alter angeben, ab welchem das Kind rechtmäßig arbeiten darf und ab welchem es im Bereich des Arbeitsrechts dem Erwachsenen gleichgestellt wird. Zudem sollten die Staaten das Alter angeben, ab welchem das Kind im Sinne des Artikels 10 Abs. 2 und 3 als erwachsen behandelt wird. Der Ausschuss hält allerdings fest, dass das Volljährigkeitsalter nicht zu tief angesetzt werden sollte und dass sich der Vertragsstaat in keinem Fall seiner Verpflichtungen aufgrund des Paktes bezüglich der Jugendlichen unter 18 Jahren entziehen kann, auch wenn diese gemäß dem innerstaatlichen Recht die Volljährigkeit schon erlangt haben.

5. Der Pakt bestimmt, dass das Kind vor Diskriminierung jeder Art geschützt werden muss, so wegen Rasse, Hautfarbe, Geschlecht, Sprache, Religion, nationaler oder sozialer Herkunft, Vermögen oder Geburt. Der Ausschuss weist diesbezüglich darauf hin, dass sich zwar das Diskriminierungsverbot gegenüber Kindern für die Gesamtheit der im Pakt vorgesehenen Rechte aus Artikel 2 und für die Gleichheit vor dem Gesetz aus Artikel

26 ableitet, dass jedoch das Diskriminierungsverbot in Artikel 24 im besonderen die Schutzmaßnahmen für das Kind betrifft, welche in dieser Bestimmung vorgesehen sind. Die Staaten sollten in ihren Berichten angeben, wie ihre Gesetzgebung und Praxis gewährleisten, dass die Schutzmaßnahmen darauf hinzielen, jede Diskriminierung zwischen Kindern, welche Staatsbürger sind, und ausländischen Kinder sowie zwischen ehelichen und außerehelichen Kindern abzuschaffen.

6. Die Verpflichtung, dem Kind den erforderlichen Schutz zu gewährleisten, obliegt der Familie, der Gesellschaft und dem Staat. Obgleich der Pakt nicht angibt, wie diese Verpflichtung aufgeteilt werden muss, obliegt es in erster Linie der Familie im weiten Sinne, welche alle Personen umfasst, die nach der Gesellschaftsordnung des Staates dazu gehören, und ganz besonders den Eltern, die Voraussetzungen zu schaffen, welche die harmonische Entfaltung der Persönlichkeit des Kindes fördern und ihm den Genuss aller im Pakt vorgesehenen Rechte ermöglichen. Da es allerdings häufig vorkommt, dass Vater und Mutter eine Berufstätigkeit außer Haus ausüben, sollten die Vertragsstaaten in ihren Berichten präzisieren, wie die Gesellschaft, ihre Institutionen und der Staat ihre Verantwortung wahrnehmen und der Familie helfen, den Schutz des Kindes zu gewährleisten. In denjenigen Fällen andererseits, in welchen die Eltern und die Familie ihre Pflichten schwerwiegend versäumen, das Kind misshandeln und vernachlässigen, muss der Staat einschreiten, um die elterliche Gewalt zu beschränken, und das Kind kann, wenn die Umstände dies erfordern, von seinen Eltern getrennt werden. Im Falle der Ehescheidung müssen Vorkehrungen getroffen werden, in deren Rahmen das Interesse des Kindes von vorrangiger Bedeutung ist, um diesem den erforderlichen Kontakt zu beiden Elternteilen zu garantieren. Der Ausschuss ist der Ansicht, dass es nützlich wäre, wenn die Staaten in ihren Berichten Angaben machen über die Maßnahmen, welche speziell angenommen wurden, um verlassene oder von ihren Familien getrennte Kinder zu schützen und ihnen zu ermöglichen, sich unter Bedingungen zu entwickeln, welche dem Leben in der Familie entsprechen.

7. Artikel 24 Abs. 2 garantiert, dass jedes Kind unverzüglich nach seiner Geburt in ein Register eingetragen werden und einen Namen erhalten muss. Nach Ansicht des Ausschusses muss diese Bestimmung in enger Verbindung mit derjenigen ausgelegt werden, welche bestimmt, dass das Kind das Recht auf besondere Schutzmaßnahmen hat, und sie bezweckt die Anerkennung seiner Rechtspersönlichkeit. Es ist besonders wichtig, das Recht auf einen Namen im Falle der außerehelich geborenen Kinder zu gewährleisten. Die Verpflichtung, das Kind nach seiner Geburt in ein Register einzutragen, wurde hauptsächlich geschaffen, um die Gefahr der Entführung, des Verkaufs oder des Kinderhandels oder anderer gegen die im Pakt vorgese-

henen Rechte verstoßende Behandlungen zu verringern. Die Vertragsstaaten sollten in ihren Berichten die Maßnahmen genau angeben, welche getroffen wurden, damit die in ihrem Hoheitsgebiet geborenen Kinder bei der Geburt in ein Register eintragen werden.

8. Zudem muss im Rahmen des dem Kind zu gewährleistenden Schutzes eine besondere Aufmerksamkeit auf das in Artikel 24 Abs. 3 vorgesehene Recht des Kindes auf den Erwerb einer Staatsangehörigkeit gerichtet werden. Diese Bestimmung, welche verhindern soll, dass ein Kind durch die Gesellschaft und den Staat weniger geschützt wird, wenn es staatenlos ist, verlangt jedoch von den Vertragsstaaten nicht, dass sie unter allen Umständen jedem in ihrem Hoheitsgebiet geborenen Kind ihre Staatsangehörigkeit geben müssen. Die Staaten sind jedoch gehalten, auf der innerstaatlichen Ebene und in Zusammenarbeit mit den anderen Staaten alle geeigneten Maßnahmen zu ergreifen, damit jedes Kind bei seiner Geburt eine Staatsangehörigkeit besitzt. Sie sollten in der innerstaatlichen Gesetzgebung im Bereich des Erwerbs der Staatsangehörigkeit keine Diskriminierung dulden, welche zwischen ehelich und außerehelich geborenen Kindern oder Kindern von staatenlosen Eltern unterscheidet oder welche auf der Staatsangehörigkeit der Eltern oder eines Elternteils beruht. Die vorgelegten Berichte sollten immer die Maßnahmen erwähnen, welche angenommen wurden, um den Kindern eine Staatsangehörigkeit zu gewährleisten.

*Allgemeine Bemerkung Nr. 18\**  
**Das Gleichheitsprinzip**  
*Siebenunddreißigste Sitzung (1989)*

1. Das Diskriminierungsverbot ist ein grundlegendes und allgemeines Prinzip im Bereich des Schutzes der Menschenrechte, ebenso wie die Gleichheit vor dem Gesetz und der gleiche Schutz durch das Gesetz. Gemäß Artikel 2 Abs. 1 des Internationalen Paktes über die Bürgerlichen und Politischen Rechte sind die Vertragsstaaten gehalten, für alle sich in ihrem Gebiet aufhaltenden oder ihrer Herrschaftsgewalt unterstellten Personen die im Pakt anerkannten Rechte zu achten und zu gewährleisten, ohne Unterscheidung insbesondere wegen der Rasse, der Hautfarbe, des Geschlechts, der Sprache, der Religion, der politischen oder sonstigen Anschauung, der nationalen oder sozialen Herkunft, des Vermögens, der Geburt oder des sonstigen Status. Gemäß Artikel 26 sind alle Menschen vor dem Gesetz gleich und haben Anspruch auf den gleichen Schutz durch das Gesetz. Zudem muss das Gesetz jede Diskriminierung verbieten und allen Menschen gegen jede Diskriminierung, insbesondere wegen der Rasse, der Hautfarbe, des Geschlechts, der Sprache, der Religion, der politischen oder sonstigen Anschauung, der nationalen oder sozialen Herkunft, des Vermögens, der Geburt oder des sonstigen Status, gleichen und wirksamen Schutz gewährleisten.

2. Das Prinzip der Nichtdiskriminierung ist denn auch so grundlegend, dass sich die Vertragsstaaten gemäß Artikel 3 verpflichten, die Gleichberechtigung von Mann und Frau bei der Ausübung aller in diesem Pakt festgelegten Rechte sicherzustellen. Auch wenn Artikel 4 Abs. 1 die Vertragsstaaten ermächtigt, im Falle eines öffentlichen Notstandes Maßnahmen zu ergreifen, die gewisse Verpflichtungen aus diesem Pakt außer Kraft setzen, sieht der gleiche Absatz unter anderem vor, dass diese Maßnahmen keine Diskriminierung allein wegen der Rasse, der Hautfarbe, des Geschlechts, der Sprache, der Religion oder der sozialen Herkunft beinhalten dürfen. Zudem sind die Vertragsstaaten gemäß Artikel 20 Abs. 2 verpflichtet, jedes Eintreten für nationalen, rassischen oder religiösen Hass, durch das zu Diskriminierung aufgestachelt wird, durch das Gesetz zu verbieten.

3. Wegen ihres grundlegenden und allgemeinen Charakters werden das Prinzip der Nichtdiskriminierung und die Prinzipien der Gleichheit vor dem

\* Die Übersetzung dieser Allgemeinen Bemerkung stammt aus Walter Kälin/Giorgio Malinverni/Manfred Nowak, *Die Schweiz und die UNO-Menschenrechtspakte*, 1997, S. 399 ff.

Gesetz und des gleichen Schutzes durch das Gesetz bisweilen ausdrücklich in Artikeln über besondere Kategorien von Menschenrechten erwähnt. Artikel 14 Abs. 1 sieht vor, dass alle Menschen vor Gericht gleich sind, und Absatz 3 des gleichen Artikels bestimmt, dass jeder wegen einer strafbaren Handlung Angeklagte im Verfahren in gleicher Weise Anspruch auf die in Absatz 3 lit. a-g aufgezählten Mindestgarantien hat. Desgleichen sieht Artikel 25 das Recht jedes Staatsbürgers auf die Teilnahme an den öffentlichen Angelegenheiten, ohne Unterscheidung nach den in Artikel 2 genannten Merkmalen, vor.

4. Es obliegt den Vertragsstaaten zu entscheiden, welche Maßnahmen geeignet sind, um die einschlägigen Bestimmungen umzusetzen. Der Ausschuss wünscht allerdings, über die Natur dieser Maßnahmen und ihre Vereinbarkeit mit den Prinzipien des Diskriminierungsverbotes, der Gleichheit vor dem Gesetz und des gleichen Schutzes durch das Gesetz informiert zu werden.

5. Der Ausschuss lenkt die Aufmerksamkeit der Vertragsstaaten auf die Tatsache, dass der Pakt sie bisweilen ausdrücklich auffordert, Maßnahmen zu treffen, um die Gleichheit der Rechte der Betroffenen zu garantieren. Er setzt beispielsweise in Artikel 23 Abs. 4 fest, dass die Gleichheit der Rechte und Pflichten der Ehegatten bei der Eheschließung, während der Ehe und bei der Auflösung der Ehe gewährleistet ist. Es kann sich dabei um gesetzgeberische, administrative oder andere Maßnahmen handeln; die Vertragsstaaten haben jedoch die positive Verpflichtung, dafür zu sorgen, dass die Ehegatten, wie vom Pakt verlangt, die gleichen Rechte genießen. Bezüglich der Kinder garantiert Artikel 24, dass jedes Kind, ohne Diskriminierung hinsichtlich der Rasse, der Hautfarbe, des Geschlechts, der Sprache, der Religion, der nationalen oder sozialen Herkunft, des Vermögens oder der Geburt das Recht auf diejenigen Schutzmaßnahmen durch seine Familie, die Gesellschaft und den Staat hat, die seine Rechtsstellung als Minderjähriger erfordert.

6. Der Ausschuss hält fest, dass der Pakt keine Definition des Ausdrucks »Diskriminierung« enthält, und dass auch nicht angegeben wird, was Diskriminierung darstellt. Allerdings bestimmt Artikel 1 des Übereinkommens zur Beseitigung jeder Form der Rassendiskriminierung, dass der Ausdruck »Rassendiskriminierung« jede Unterscheidung, Ausschließung, Beschränkung oder Bevorzugung aufgrund der Rasse, der Hautfarbe, der Abstammung, des nationalen oder ethnischen Ursprungs bezeichnet, die zum Ziel oder zur Folge haben, dass dadurch ein gleichberechtigtes Anerkennen, Genießen oder Ausüben von Menschenrechten und Grundfreiheiten im politischen, wirtschaftlichen, sozialen, kulturellen oder jedem sonstigen Bereich

des Lebens vereitelt oder beeinträchtigt wird. Desgleichen bestimmt das Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau, dass der Ausdruck »Diskriminierung der Frau« jede mit dem Geschlecht begründete Unterscheidung, Ausschließung oder Beschränkung bezeichnet, die zur Folge oder zum Ziel hat, dass die auf die Gleichberechtigung von Mann und Frau gegründete Anerkennung, Inanspruchnahme oder Ausübung der Menschenrechte und Grundfreiheiten durch die Frau – ungeachtet ihres Zivilstandes – im politischen, wirtschaftlichen, sozialen, kulturellen, staatsbürgerlichen oder jedem sonstigen Bereich beeinträchtigt oder vereitelt wird.

7. Diese Instrumente betreffen zwar nur einzelne Fälle von Diskriminierung, die auf genau bestimmten Gründen beruhen; der Ausschuss ist jedoch der Auffassung, dass der Ausdruck »Diskriminierung«, wie er im Pakt verwendet wird, so verstanden werden muss, dass er sich auf jede Unterscheidung, Ausschließung, Beschränkung oder Bevorzugung aufgrund insbesondere der Rasse, der Hautfarbe, des Geschlechts, der Sprache, der Religion, der politischen oder sonstigen Anschauungen, der nationalen oder sozialen Herkunft, des Vermögens, der Geburt oder des sonstigen Status erstreckt, welche die Beeinträchtigung oder die Vereitelung der Anerkennung, der Inanspruchnahme oder der Ausübung der Gesamtheit der Menschenrechte und Grundfreiheiten durch alle unter gleichen Bedingungen zur Folge oder zum Ziel haben.

8. Die Inanspruchnahme der Rechte und Freiheiten unter gleichen Bedingungen schließt jedoch nicht in allen Fällen identische Behandlung ein. Diesbezüglich drücken sich die Bestimmungen des Paktes deutlich aus. Nach dem Wortlaut des Artikels 6 Abs. 5 beispielsweise darf die Todesstrafe über Jugendliche unter 18 Jahren nicht verhängt und an schwangeren Frauen nicht vollstreckt werden. Zudem garantiert Artikel 25 gewisse politische Rechte, sieht jedoch auf der Staatsbürgerschaft und dem Alter beruhende Unterscheidungen vor.

9. Die Berichte zahlreicher Vertragsstaaten enthalten Angaben über gesetzgeberische und administrative Maßnahmen und Gerichtsentscheide bezüglich der rechtlichen Diskriminierung, machen jedoch sehr häufig keine Angaben über die faktische Diskriminierung. In ihrer Berichterstattung über Artikel 2 Abs. 1, Artikel 3 und 26 des Paktes zitieren die Vertragsstaaten bezüglich der Gleichheit der Personen im allgemeinen die Bestimmungen ihrer Verfassungen oder ihrer Gleichstellungsgesetze. Diese Angaben sind natürlich nützlich, doch wünscht der Ausschuss zu wissen, ob Probleme im Zusammenhang mit faktischer Diskriminierung bleiben, sei es von Seiten der öffentlichen Gewalt oder der Gemeinschaft, sei es durch In-

dividuen oder private Körperschaften. Der Ausschuss möchte über die Gesetzesbestimmungen und Verwaltungsmaßnahmen informiert werden, welche die Verringerung oder Beseitigung solcher Diskriminierung bezwecken.

10. Der Ausschuss weist zudem darauf hin, dass die Anwendung des Gleichheitsprinzips bisweilen von Seiten des Vertragsstaates die Annahme von Maßnahmen zugunsten benachteiligter Gruppen verlangt, die eine Milderung oder Beseitigung der Bedingungen bezwecken, welche die vom Pakt untersagte Diskriminierung begründen oder zu deren Fortbestand beitragen. In Staaten beispielsweise, in welchen die allgemeine Lage einzelner Bevölkerungsgruppen deren Genuss der Menschenrechte verhindert oder beeinträchtigt, muss der Staat besondere Maßnahmen treffen, um diese Lage zu verbessern. Solche Maßnahmen dürfen in bestimmten Bereichen den betreffenden Gruppen im Vergleich zur übrigen Bevölkerung vorübergehend eine Vorzugsbehandlung zukommen lassen. Solange solche Maßnahmen nötig sind, um eine faktische Diskriminierung zu beheben, handelt es sich dabei nämlich um eine im Hinblick auf den Pakt rechtmäßige Ungleichbehandlung.

11. Artikel 2 Abs. 1 und 26 enthalten beide eine Aufzählung der Diskriminierungsgründe, nämlich die Rasse, die Hautfarbe, das Geschlecht, die Sprache, die Religion, politische oder sonstige Anschauungen, die nationale oder soziale Herkunft, das Vermögen, die Geburt oder der sonstige Status. Der Ausschuss hat festgestellt, dass in einzelnen Verfassungen und Gesetzgebungen nicht alle Diskriminierungsgründe erwähnt werden, welche im Pakt, so in Artikel 2 Abs. 1, Gegenstand eines Verbotes sind. Er hält es deshalb für erstrebenswert, dass die Vertragsstaaten ihn wissen lassen, wie solche Unterlassungen zu interpretieren sind.

12. Während nach dem Wortlaut des Artikels 2 die vor einer Diskriminierung zu schützenden Rechte auf die in diesem Pakt anerkannten beschränkt sind, enthält Artikel 26 keine solche Begrenzung. Dieser Artikel bestimmt nämlich das Prinzip der Gleichheit vor dem Gesetz und des gleichen Schutzes durch das Gesetz und fordert, dass das Gesetz allen Menschen gegen Diskriminierung aus jedem der aufgezählten Gründe gleichen und wirksamen Schutz gewährt. Nach Ansicht des Ausschusses übernimmt Artikel 26 nicht einfach die schon in Artikel 2 gewährte Garantie, sondern sieht selbst ein autonomes Recht vor. Er untersagt jede rechtliche und faktische Diskriminierung in jedem durch die öffentliche Gewalt geregelten und geschützten Bereich. Artikel 26 betrifft deshalb die Verpflichtungen, welche den Vertragsstaaten bezüglich ihrer Gesetzgebung und deren Anwendung obliegt. Wenn somit ein Staat einen Gesetzestext annimmt, muss er gemäß Ar-

tikel 26 sicherstellen, dass sein Inhalt nicht diskriminierend ist. Mit anderen Worten beschränkt sich die Anwendung des in Artikel 26 garantierten Diskriminierungsverbotes nicht auf die im Pakt anerkannten Rechte.

13. Der Ausschuss weist schließlich darauf hin, dass nicht jede Ungleichbehandlung eine Diskriminierung darstellt, wenn sie sich auf sinnvolle und objektive Kriterien stützt und der verfolgte Zweck im Hinblick auf den Pakt rechtmäßig ist.

27. JULI 1990

*Allgemeine Bemerkung Nr. 19\**  
**Der Schutz der Familie, das Recht auf Eheschließung  
und die Gleichheit der Ehepartner (Artikel 23)**  
*Neununddreißigste Sitzung (1990)*

1. Artikel 23 des Internationalen Paktes über Bürgerliche und Politische Rechte anerkennt, dass die Familie die natürliche Keimzelle der Gesellschaft ist und Anspruch auf Schutz durch Gesellschaft und Staat hat. Der Schutz der Familie und ihrer Mitglieder wird, direkt oder indirekt, auch von anderen Bestimmungen des Paktes garantiert. So garantiert Artikel 17 das Verbot der willkürlichen oder rechtswidrigen Eingriffe in die Familie. Zudem betrifft Artikel 24 des Paktes ausdrücklich den Schutz der Rechte des Kindes als solches oder als Mitglied einer Familie. Die Vertragsstaaten machen in ihren Berichten oft nicht genügend Angaben über die Art und Weise, wie der Staat und die Gesellschaft ihrer Verpflichtung nachkommen, die Familie und deren Mitglieder zu schützen.

2. Der Ausschuss weist darauf hin, dass sich der Begriff der Familie in verschiedener Hinsicht von einem Staat zum anderen und sogar von einer Region zur anderen innerhalb des gleichen Staates unterscheiden kann, so dass es nicht möglich ist, ihn einheitlich zu definieren. Immerhin unterstreicht der Ausschuss, dass dort, wo Gesetzgebung und Praxis eines Staates eine Personengruppe als Familie betrachten, diese Gegenstand des in Artikel 23 vorgesehenen Schutzes sein muss. Deshalb sollten die Vertragsstaaten in ihren Berichten die Auslegung oder die Definition darlegen, welche in ihrer Gesellschaft und in ihrem Rechtssystem dem Begriff und dem Umfang der Familie zukommt. Die Existenz mehrerer Familienbegriffe in einem Staat – die »Kernfamilie« und die »erweiterte« Familie – müsste angegeben werden, mit der Erklärung des Umfangs des Schutzes für jede dieser Formen. Da es verschiedene Formen von Familien gibt, beispielsweise die unverheirateten Paare mit Kindern oder den alleinstehenden Elternteil mit Kindern, müssten die Vertragsstaaten zudem angeben, ob und inwieweit die nationale Gesetzgebung und Praxis diese Familienformen und deren Mitglieder anerkennen und schützen.

3. Die Gewährleistung des in Artikel 23 des Paktes vorgesehenen Schutzes verlangt von den Vertragsstaaten die Annahme verschiedener, insbesondere gesetzgeberischer oder administrativer Maßnahmen. Die Vertragsstaa-

\* Die Übersetzung dieser Allgemeinen Bemerkung stammt aus Walter Kälin/Giorgio Malinverni/Manfred Nowak, *Die Schweiz und die UNO-Menschenrechtspakte*, 1997, S. 386 ff.

ten sollten detaillierte Angaben über die Natur solcher Maßnahmen und die Mittel machen, welche ihre tatsächliche Anwendung sicherstellen. Da der Pakt der Familie auch den Anspruch auf Schutz durch die Gesellschaft gewährt, müssten im übrigen die Vertragsstaaten in ihren Berichten angeben, wie der Staat und andere soziale Institutionen der Familie den nötigen Schutz gewähren, ob und inwieweit der Staat die Tätigkeit solcher Institutionen durch finanzielle und andere Mittel fördert und wie er sicherstellt, dass diese Tätigkeit mit dem Pakt vereinbar ist.

4. Artikel 23 Abs. 2 des Paktes bestätigt, dass das Recht, eine Ehe einzugehen und eine Familie zu gründen, für Mann und Frau im heiratsfähigen Alter anerkannt wird. Absatz 3 sieht vor, dass eine Ehe nur im freien und vollen Einverständnis der künftigen Ehegatten geschlossen werden darf. Die Vertragsstaaten sollten in ihren Berichten angeben, ob bei der Ausübung des Rechtes auf Eheschließung Einschränkungen oder Hindernisse aufgrund besonderer Faktoren, wie etwa des Verwandtschaftsgrades oder geistiger Behinderung, bestehen. Der Pakt legt weder für den Mann noch für die Frau das ehefähige Alter ausdrücklich fest; dieses Alter sollte nach Maßgabe der Fähigkeit der künftigen Ehegatten festgesetzt werden, ihr freies und volles persönliches Einverständnis unter den gesetzlich vorgeschriebenen Formen und Voraussetzungen zu geben. Diesbezüglich ruft der Ausschuss in Erinnerung, dass solche Gesetzesbestimmungen mit der uneingeschränkten Ausübung der übrigen vom Pakt garantierten Rechte vereinbar sein müssen; beispielsweise setzt das Recht auf Gedanken-, Gewissens- und Religionsfreiheit voraus, dass die Gesetzgebung jedes Staates die Möglichkeit sowohl der zivilen als auch der religiösen Eheschließung vorsieht. Nach Ansicht des Ausschusses ist allerdings die Tatsache, dass ein Staat verlangt, dass eine nach religiösen Riten geschlossene Ehe auch durch zivile Behörden geschlossen, ausgesprochen oder eingetragen werden muss, mit dem Pakt nicht unvereinbar. Die Staaten sind auch gebeten, Angaben zu diesem Thema in ihre Berichte einzubeziehen.

5. Das Recht, eine Familie zu gründen, schließt grundsätzlich die Möglichkeit zu Zeugung und Zusammenleben ein. Verfolgen die Staaten eine Politik der Familienplanung, so muss diese mit den Bestimmungen des Paktes im Einklang sein und darf insbesondere weder diskriminierend noch zwingend sein. Desgleichen schließt die Möglichkeit zum Zusammenleben ein, dass geeignete Maßnahmen angenommen werden, um sowohl innerstaatlich als gegebenenfalls auch in Zusammenarbeit mit anderen Staaten die Einheit oder die Wiedervereinigung der Familie zu gewährleisten, insbesondere wenn die Trennung ihrer Mitglieder auf politischen, wirtschaftlichen oder vergleichbaren Gründen beruht.

6. Artikel 23 Abs. 4 bestimmt, dass die Vertragsstaaten durch geeignete Maßnahmen sicherstellen, dass die Ehegatten gleiche Rechte und Pflichten bei der Eheschließung, während der Ehe und bei Auflösung der Ehe haben. Bezüglich der Gleichheit in der Ehe unterstreicht der Ausschuss insbesondere, dass der Erwerb oder der Verlust der Staatsangehörigkeit durch Heirat in keiner Weise Anlass zur Ungleichbehandlung aufgrund des Geschlechtes sein darf. Desgleichen sollte das Recht jedes Ehegatten, den ursprünglichen Familiennamen weiterzuführen oder sich gleichberechtigt an der Wahl eines neuen Familiennamens zu beteiligen, geschützt sein. Während der Dauer der Ehe sollten die Ehegatten die gleichen Rechte und Pflichten in der Familie haben. Diese Gleichheit erstreckt sich auf alle Fragen, welche sich aus ihrer Verbindung ergeben, wie die Wahl des Wohnortes, die Führung des Haushaltes, die Erziehung der Kinder und die Verwaltung des Vermögens. Diese Gleichheit gilt ebenso für die Bestimmungen über die Trennung oder die Auflösung der Ehe.

Jede Ungleichbehandlung in Bezug auf die Gründe und die Verfahren der Trennung und Scheidung, das Sorgerecht für die Kinder, die Alimente für die Kinder oder den Ehegatten, das Besuchsrecht, den Verlust oder die Wiedererlangung der elterlichen Gewalt muss verboten sein, unter Berücksichtigung des vorrangigen Interesses der Kinder. Die Vertragsstaaten sollten in ihre Berichte insbesondere Angaben über die Vorkehrungen einbeziehen, welche sie getroffen haben, um den Kindern bei der Auflösung der Ehe oder der Trennung der Ehegatten den nötigen Schutz zu gewährleisten.

*Allgemeine Bemerkung Nr. 20\**

**Das Verbot der Folter oder grausamer Behandlung oder Strafe (Artikel 7)**  
*Vierundvierzigste Sitzung (1992)*

1. Diese Allgemeine Bemerkung ersetzt die Allgemeine Bemerkung Nr. 7, deren Inhalt sie wiedergibt und weiterentwickelt.
2. Artikel 7 des Internationalen Paktes über Bürgerliche und Politische Rechte soll sowohl die Würde wie auch die körperliche und geistige Unversehrtheit des Individuums schützen. Jeder Vertragsstaat ist verpflichtet, dem Einzelnen durch gesetzgeberische oder andere Maßnahmen Schutz vor den durch Artikel 7 verbotenen Handlungen zu gewährleisten, unabhängig davon, ob diese von Personen begangen werden, die im Rahmen ihrer offiziellen Kompetenz, außerhalb dieser oder privat handeln. Das Verbot des Artikels 7 wird ergänzt durch die positiven Bestimmungen des Artikels 10 Abs. 1, welcher fordert, dass »jeder, dem seine Freiheit entzogen wird, [...] menschlich und mit Achtung vor der dem Menschen innewohnenden Würde behandelt« wird.
3. Der Wortlaut des Artikels 7 erlaubt keine Einschränkung. Der Ausschuss bestätigt erneut, dass auch im Falle eines öffentlichen Notstandes, wie ihn Artikel 4 des Paktes beschreibt, keine Derogation von den Bestimmungen des Artikels 7 zulässig ist und dass dessen Bestimmungen in Kraft bleiben müssen. Der Ausschuss weist zudem darauf hin, dass kein Grund, einschließlich des Befehls eines Vorgesetzten oder einer öffentlichen Behörde, als Rechtfertigung oder mildernder Umstand zur Entschuldigung einer Verletzung des Artikels 7 geltend gemacht werden kann.
4. Der Pakt gibt keine Definition der in Artikel 7 verwendeten Begriffe, und auch der Ausschuss hält es nicht für nötig, eine Liste der verbotenen Handlungen zu erstellen oder klare Unterscheidungen zwischen den verschiedenen Formen der verbotenen Strafen oder Handlungen festzusetzen; diese Unterscheidungen hängen von der Art, dem Zweck und der Schwere der auferlegten Behandlung ab.
5. Das in Artikel 7 enthaltene Verbot betrifft nicht nur Handlungen, welche beim Opfer einen körperlichen Schmerz auslösen, sondern auch Handlungen, welche ein seelisches Leiden verursachen. Zudem muss sich nach

\* Die Übersetzung dieser Allgemeinen Bemerkung stammt aus Walter Kälin/Giorgio Malinverni/Manfred Nowak, *Die Schweiz und die UNO-Menschenrechtspakte*, 1997, S. 364 ff.

Ansicht des Ausschusses das Verbot auch auf Körperstrafen erstrecken, einschließlich der als strafrechtliche Sanktion oder als Erziehungs- oder Disziplinarmaßnahme angeordneten übermäßigen Züchtigung. Diesbezüglich muss unterstrichen werden, dass Artikel 7 insbesondere Kinder, Schüler in Unterrichtsinstitutionen und Patienten in medizinischen Institutionen schützt.

6. Der Ausschuss hält fest, dass eine langzeitige Einzelhaft einer inhaftierten oder gefangengehaltenen Person eine nach Artikel 7 verbotene Handlung darstellen kann. Wie der Ausschuss in seiner Allgemeinen Bemerkung Nr. 6 (16) festgehalten hat, wird in Artikel 6 des Paktes in einer Weise von der Abschaffung der Todesstrafe gesprochen, welche unzweideutig nahelegt, dass die Abschaffung erwünscht ist. Außerdem muss die Todesstrafe, falls sie durch einen Vertragsstaat für schwerste Verbrechen angewandt wird, nicht nur gemäß Artikel 6 genauestens beschränkt, sondern auch in einer Weise ausgeführt werden, welche die kleinstmöglichen körperlichen und seelischen Leiden verursacht.

7. Artikel 7 verbietet ausdrücklich medizinische oder wissenschaftliche Versuche, welche ohne die freiwillige Zustimmung des Betroffenen durchgeführt werden. Der Ausschuss stellt fest, dass die Berichte der Vertragsstaaten im Allgemeinen wenige Auskünfte zu diesem Punkt enthalten. Der Notwendigkeit und den Mitteln zur Gewährleistung der Beachtung dieser Bestimmung sollte mehr Aufmerksamkeit geschenkt werden. Der Ausschuss stellt zudem fest, dass ein besonderer Schutz vor solchen Versuchen bei Personen notwendig ist, welche nicht in der Lage sind, gültig einzuwilligen, insbesondere Personen, die sich in irgendeiner Form von Haft oder Gefängnis befinden. Solche Personen dürfen nicht medizinischen oder wissenschaftlichen Versuchen unterzogen werden, die ihrer Gesundheit schaden könnten.

8. Der Ausschuss hält fest, dass es zur Beachtung des Artikels 7 weder genügt, solche Strafen und Behandlungen zu verbieten, noch zu erklären, dass ihre Vornahme ein Delikt darstelle. Die Vertragsstaaten müssen den Ausschuss über die gesetzgeberischen, administrativen, gerichtlichen und weiteren Maßnahmen in Kenntnis setzen, welche sie treffen, um Folter und grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlungen in allen ihrer Gerichtsbarkeit unterstellten Hoheitsgebieten zu verhüten und unter Strafe zu stellen.

9. Nach Ansicht des Ausschusses dürfen die Vertragsstaaten Einzelpersonen nicht der Gefahr der Folter oder der grausamen, unmenschlichen oder erniedrigenden Behandlung aussetzen, indem sie diese mittels einer Aus-

lieferungs-, Ausweisungs- oder Ausschaffungsmaßnahme in ein anderes Land zurückschicken. Die Vertragsstaaten sollten in ihren Berichten aufzeigen, welche Maßnahmen sie diesbezüglich ergriffen haben.

10. Der Ausschuss sollte informiert werden, wie die Vertragsstaaten einschlägige Informationen über das Verbot der Folter und die durch Artikel 7 verbotenen Behandlungen unter ihrer gesamten Bevölkerung verbreiten. Die für die Anwendung der Gesetze verantwortlichen Personen, das medizinische Personal sowie die Bediensteten der öffentlichen Gewalt und alle anderen Personen, welche sich auf irgendeine Weise mit der Bewachung oder Behandlung einer festgenommenen, inhaftierten oder gefangengehaltenen Person befassen, müssen eine angemessene Schulung und Ausbildung erhalten. Die Vertragsstaaten sollten den Ausschuss über die erteilte Schulung und Ausbildung informieren und ihm darlegen, auf welche Weise das in Artikel 7 ausgesprochene Verbot integrierender Bestandteil der organisatorischen Vorschriften und berufsethischen Normen ist, an welche sich solche Personen zu halten haben.

11. Zusätzlich zur Beschreibung der Maßnahmen zur Gewährleistung des allgemeinen Schutzes vor den in Artikel 7 verbotenen Handlungen, der jeder Person geschuldet ist, sollte der Vertragsstaat ausführliche Angaben über diejenigen Maßnahmen machen, welche vor allem den Schutz besonders verletzlicher Personen bezwecken. Es ist festzuhalten, dass die systematische Überprüfung von Vorschriften, Anweisungen, Methoden und Praktiken für Verhöre sowie der Bestimmungen über Bewachung und Behandlung festgenommener, inhaftierter oder gefangen gehaltener Personen ein wirksames Mittel darstellt, um Fälle von Folter oder schlechter Behandlung zu verhindern. Um den Schutz inhaftierter Personen tatsächlich zu garantieren, muss dafür gesorgt werden, dass die Gefangenen in offiziell als solche anerkannten Gefängnissen festgehalten werden und dass ihr Name und der Ort ihrer Gefangenhaltung sowie die Namen der für ihre Inhaftierung verantwortlichen Personen in einem für Betroffene, insbesondere Familienmitglieder und Freunde, leicht zugänglichen Register aufgeführt sind. Zudem müssen Datum und Ort der Verhöre sowie die Namen aller teilnehmenden Personen festgehalten werden und auch für gerichtliche und administrative Verfahren verfügbar sein. Es sind ferner Bestimmungen zu erlassen, welche die Gefangenhaltung an einem geheimen Ort verbieten. In diesem Zusammenhang sollten die Vertragsstaaten dafür sorgen, dass alle Hafträumlichkeiten frei von Geräten sind, welche zur Folter oder schlechten Behandlung geeignet sein könnten. Der Schutz des Gefangenen verlangt zudem, dass dieser raschen und regelmäßigen Zugang zu Ärzten und Anwälten sowie – unter geeigneter Überwachung, falls die Untersuchung dies erfordert – zu seinen Familienmitgliedern hat.

12. Zur Vermeidung von Verstößen gegen Artikel 7 ist es wichtig, die Verwendung oder Zulässigkeit von Erklärungen und Geständnissen, welche durch Folter oder andere verbotene Behandlung erlangt wurden, in Gerichtsverfahren gesetzlich zu verbieten.

13. Die Vertragsstaaten sollten, wenn sie ihre Berichte vorlegen, diejenigen Bestimmungen ihres Strafrechts aufzeigen, welche die Folter und die grausamen, unmenschlichen oder erniedrigenden Sanktionen oder Behandlungen unter Strafe stellen, unter näherer Angabe der auf solche Handlungen anwendbaren Sanktionen, je nachdem, ob sie von öffentlich Bediensteten oder anderen für den Staat handelnden Personen oder von Privaten begangen werden. Wer gegen Artikel 7 verstößt, sei es durch Anstiftung, Anordnung, Duldung oder Verübung der verbotenen Handlungen, muss zur Verantwortung gezogen werden. Diejenigen, welche Befehle verweigert haben, dürfen folglich nicht bestraft oder einer nachteiligen Behandlung ausgesetzt werden.

14. Artikel 7 sollte in Verbindung mit Artikel 2 Abs. 3 gelesen werden. In ihren Berichten sollten die Vertragsstaaten angeben, wie in ihrem Rechtssystem wirksam gewährleistet wird, dass unverzüglich allen durch Artikel 7 verbotenen Handlungen ein Ende gesetzt wird, sowie die geeigneten Wiedergutmachungsmaßnahmen nennen. Das Recht, Beschwerde gegen durch Artikel 7 verbotene Handlungen einzulegen, muss im innerstaatlichen Recht anerkannt sein. Um die Beschwerden wirksam zu machen, müssen sie Gegenstand rascher und unparteiischer Untersuchungen durch die zuständigen Behörden sein. Die Berichte der Vertragsstaaten sollten genaue Informationen über die den Opfern schlechter Behandlung offenstehenden Rechtsmittel, die von den Beschwerdeführern zu befolgenden Verfahren sowie statistische Angaben über die Zahl der Beschwerden und deren Ausgang enthalten.

15. Der Ausschuss hat festgestellt, dass einzelne Staaten eine Amnestie für Folterhandlungen gewährt haben. Amnestien sind allgemein unvereinbar mit der Pflicht der Staaten, solche Handlungen zu untersuchen, Schutz vor solchen Handlungen innerhalb ihrer gerichtlichen Zuständigkeit zu gewährleisten sowie darüber zu wachen, dass sie sich in Zukunft nicht wiederholen. Die Staaten dürfen nicht Einzelne ihres Rechtes auf eine wirksame Beschwerde, einschließlich des Rechtes auf Schadenersatz und möglichst vollständige Rehabilitierung, berauben.

*Allgemeine Bemerkung Nr. 21\**  
**Die menschenwürdige Behandlung gefangener Personen**  
**(Artikel 10)**  
*Vierundvierzigste Sitzung (1992)*

1. Die folgende Allgemeine Bemerkung ersetzt die Allgemeine Bemerkung Nr. 9 (16), gibt diese wieder und entwickelt sie weiter.

2. Artikel 10 Abs. 1 des Internationalen Paktes über Bürgerliche und Politische Rechte gilt für jeden, dessen Freiheit aufgrund der Gesetze und im Auftrag des Staates entzogen wurde und der in einem Gefängnis, einem Spital – insbesondere einer psychiatrischen Klinik –, einem Gefangenenlager, einer Besserungsanstalt oder an einem anderen Ort festgehalten wird. Die Vertragsstaaten sollten sicherstellen, dass der in dieser Bestimmung niedergelegte Grundsatz in allen ihrer Gerichtsbarkeit unterstehenden Institutionen und Anstalten, in denen Personen festgehalten werden, beachtet wird.

3. Artikel 10 Abs. 1 auferlegt den Vertragsstaaten eine positive Verpflichtung zugunsten von Personen, welche besonders verletzlich sind, da ihnen die Freiheit entzogen worden ist, und er ergänzt das in Artikel 7 des Paktes niedergelegte Verbot der Folter und anderer grausamer, unmenschlicher oder erniedrigender Strafen oder Behandlungen. Personen, denen ihre Freiheit entzogen wurde, dürfen somit nicht nur keiner gegen Artikel 7 verstößenden Behandlung, insbesondere medizinischen oder wissenschaftlichen Versuchen, unterzogen werden, sie dürfen vielmehr auch keiner Härte oder keinem Zwang ausgesetzt werden, der sich nicht unmittelbar aus dem Freiheitsentzug ergibt; die Achtung der Würde dieser Personen muss gleichermaßen wie bei Personen in Freiheit gewährleistet sein. Personen, denen die Freiheit entzogen wurde, genießen alle im Pakt erklärten Rechte, unter Vorbehalt der Beschränkungen, welche in einer geschlossenen Umgebung unabweichlich sind.

4. Dass alle Personen, denen die Freiheit entzogen wurde, mit Menschlichkeit und Respekt für ihre Würde zu behandeln sind, ist eine universelle Grundregel; ihre Anwendung darf deshalb nicht von den im Vertragsstaat verfügbaren materiellen Ressourcen abhängen. Diese Regel muss zwingend angewandt werden, ohne jegliche Unterscheidung insbesondere hin-

\* Die Übersetzung dieser Allgemeinen Bemerkung stammt aus Walter Kälin/Giorgio Malinverni/Manfred Nowak, *Die Schweiz und die UNO-Menschenrechtspakte*, 1997, S. 369 ff.

sichtlich der Rasse, der Hautfarbe, des Geschlechts, der Sprache, der Religion, der politischen oder sonstigen Anschauungen, der nationalen oder sozialen Herkunft, des Vermögens, der Geburt oder des sonstigen Status.

5. Die Vertragsstaaten sind eingeladen, in ihren Berichten anzugeben, inwieweit sie die Normen der Vereinten Nationen für die Behandlung von Gefangenen erfüllen: die Mindestgrundsätze für die Behandlung von Gefangenen (1975), den Grundsatzkatalog für den Schutz aller irgendeiner Form von Haft oder Strafgefangenschaft unterworfenen Personen (1988), den Verhaltenskodex für Beamte mit Polizeibefugnissen (1978) und die Grundsätze ärztlicher Ethik im Zusammenhang mit der Rolle von medizinischem Personal, insbesondere von Ärzten, beim Schutze von Strafgefangenen und Inhaftierten vor Folter und anderer grausamer, unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe (1982).

6. Der Ausschuss erinnert daran, dass die Berichte detaillierte Angaben über die nationalen Gesetzes- und Verwaltungsbestimmungen enthalten müssen, die sich auf das in Artikel 10 Abs. 1 vorgesehene Recht auswirken. Er hält es ferner für erforderlich, dass dabei die von den zuständigen Behörden getroffenen konkreten Maßnahmen präzisiert werden, durch welche die tatsächliche Anwendung der Regel über die Behandlung von Personen, denen ihre Freiheit entzogen wurde, überprüft werden kann. Die Vertragsstaaten sollten zudem in ihren Berichten Auskunft über ihr System für die Beaufsichtigung der Gefängnisse geben sowie auch über die genauen Maßnahmen, welche zur Verhinderung von Folter und grausamer, unmenschlicher und erniedrigender Behandlung und zur Gewährleistung der Unparteilichkeit der Aufsicht getroffen wurden.

7. Der Ausschuss erinnert zudem daran, dass die Berichte angeben sollten, ob die verschiedenen anwendbaren Bestimmungen integrierender Bestandteil der Schulung und Ausbildung des Personals sind, welches Kompetenzen gegenüber Personen hat, denen ihre Freiheit entzogen wurde, und ob diese Personen diese Bestimmungen bei der Ausübung ihrer Pflichten strikte befolgen. Desgleichen sollte präzisiert werden, ob die festgenommenen oder inhaftierten Personen Informationen über diese Bestimmungen erhalten können, ob sie über wirksame Rechtsmittel zu deren Durchsetzung und über Beschwerdemöglichkeiten verfügen, wenn diese Vorschriften nicht berücksichtigt werden, und ob sie bei Verstößen einen angemessenen Schadenersatz erwirken können.

8. Der Ausschuss erinnert daran, dass der in Artikel 10 Abs. 1 ausgesprochene Grundsatz die Basis für die spezifischen Verpflichtungen bildet, wel-

che Artikel 10 Abs. 2 und 3 den Vertragsstaaten im Bereich der Strafgerichtsbarkeit auferlegen.

9. Artikel 10 Abs. 2 sieht in lit. a vor, dass Beschuldigte, außer bei außergewöhnlichen Umständen, von Verurteilten getrennt unterzubringen sind. Diese Trennung ist nötig, um zu unterscheiden, dass ein Beschuldigter keine verurteilte Person ist und Anspruch darauf hat, als unschuldig zu gelten, wie dies Artikel 14 Abs. 2 fordert. Die Berichte der Vertragsstaaten sollten angeben, auf welche Weise die Trennung von Beschuldigten und Verurteilten gewährleistet wird, und präzisieren, inwiefern sich die Behandlung Beschuldigter von derjenigen Verurteilter unterscheidet.

10. Bezüglich Artikel 10 Abs. 3, welcher Verurteilte betrifft, möchte der Ausschuss detaillierte Auskunft über das Strafvollzugssystem der Vertragsstaaten erhalten. Kein Strafvollzugssystem sollte ausschließlich der Vergeltung dienen; es sollte vor allem die Besserung und die soziale Wiedereingliederung des Gefangenen anstreben. Die Staaten sind eingeladen, auszuführen, ob sie über ein System der Entlassenenhilfe verfügen, sowie Angaben über dessen Wirksamkeit zu machen.

11. In mehreren Fällen enthalten die Auskünfte der Vertragsstaaten weder genaue Hinweise auf die Gesetzes- und Verwaltungsbestimmungen noch auf die praktischen Maßnahmen, welche die Wiedereingliederung Verurteilter gewährleisten sollten. Der Ausschuss wünscht eingehend über die getroffenen Maßnahmen informiert zu werden, welche die Schulung, Erziehung und Wiedereingliederung, die Berufsberatung und berufliche Ausbildung gewährleisten, sowie über Arbeitsprogramme für die Gefangenen innerhalb und außerhalb des Gefängnisses.

12. Um beurteilen zu können, ob der in Artikel 10 Abs. 3 erklärte Grundsatz vollumfänglich beachtet wird, möchte der Ausschuss zudem über die besonderen, während der Haft angewandten Maßnahmen in Kenntnis gesetzt werden, beispielsweise wie Verurteilte individuell behandelt und wie sie klassifiziert werden, die Disziplinarordnung, die Einzelhaft, die verschärfte Sicherheitshaft sowie die Bedingungen, unter welchen die Kontakte des Verurteilten zur Außenwelt (Familie, Anwalt, soziale und medizinische Dienste, nichtstaatliche Organisationen) gewährleistet werden.

13. Der Ausschuss hat im übrigen Lücken in den Berichten einzelner Vertragsstaaten über die Behandlung jugendlicher Beschuldigter oder Straffälliger festgestellt. Artikel 10 Abs. 2 lit. b bestimmt, dass jugendliche Beschuldigte von Erwachsenen zu trennen sind; aus den in den Berichten genannten Angaben geht jedoch hervor, dass einzelne Vertragsstaaten der Tat-

sache, dass es sich hierbei um eine zwingende Bestimmung des Paktes handelt, nicht die erforderliche Aufmerksamkeit schenken. Der Wortlaut erfordert zudem, dass in Fällen, die Jugendliche betreffen, so schnell wie möglich ein Urteil zu ergehen hat. Die Berichte sollten genaue Angaben über die von den Vertragsstaaten zur Verwirklichung dieser Bestimmung getroffenen Maßnahmen enthalten. Gemäß Artikel 10 Abs. 3 sind schließlich jugendliche Straffällige von Erwachsenen zu trennen und ihrem Alter und ihrer Rechtsstellung entsprechend zu behandeln, beispielsweise mit reduzierter Arbeitszeit und der Möglichkeit, Besuch von Familienmitgliedern zu erhalten, um ihre Besserung und Wiedereingliederung zu fördern. Der Pakt enthält keine Angaben über den Beginn der strafrechtlichen Verantwortlichkeit. Es ist Sache jedes Vertragsstaates, unter Berücksichtigung des sozialen und kulturellen Umfeldes und der anderen Voraussetzungen dieses Alter festzulegen; nach Ansicht des Ausschusses impliziert Artikel 6 Abs. 5 jedoch stillschweigend, dass alle Personen unter 18 Jahren, zumindest im Zusammenhang mit Fragen der Strafgerichtsbarkeit, als Minderjährige behandelt werden sollten. Die Vertragsstaaten sollten Angaben machen über die Altersgruppe, welcher eine Person angehören muss, um als minderjährig behandelt zu werden, und sie sind eingeladen anzugeben, ob sie die Rahmenbestimmungen der Vereinten Nationen für die Jugendgerichtsbarkeit, bekannt als Peking-Regeln (1987), anwenden.

*Allgemeine Bemerkung Nr. 22\**

***Die Gedanken-, Gewissens- und Religionsfreiheit (Artikel 18)***  
*Achtundvierzigste Sitzung (1993)*

1. Das Recht auf Gedanken-, Gewissens- und Religionsfreiheit gemäß Artikel 18 Abs. 1 (das die Weltanschauungsfreiheit einschließt) hat einen weiten Geltungsbereich; es umfasst die Gedankenfreiheit in allen Bereichen, die persönlichen Weltanschauungen und die allein oder in Gemeinschaft mit anderen bekundete Zugehörigkeit zu einer Religion oder einem Glauben. Der Ausschuss lenkt die Aufmerksamkeit der Vertragsstaaten auf die Tatsache, dass die Gedankenfreiheit und die Gewissensfreiheit im gleichen Umfang wie die Religions- oder Weltanschauungsfreiheit geschützt sind. Der grundlegende Charakter dieser Freiheiten kommt zudem in der Tatsache zum Ausdruck, dass nach dem Wortlaut des Artikels 4 Abs. 2 des Paktes Artikel 18 auch im Falle eines öffentlichen Notstandes nicht außer Kraft gesetzt werden darf.

2. Artikel 18 schützt die theistischen, nicht theistischen und atheistischen Anschauungen sowie das Recht, sich zu keiner Religion oder Weltanschauung zu bekennen. Die Ausdrücke »Weltanschauung« und »Religion« müssen im weiten Sinn ausgelegt werden. Artikel 18 beschränkt sich in seiner Anwendung nicht auf die traditionellen Religionen und auf Religionen und Anschauungen, welche ähnliche institutionelle Merkmale und Praktiken haben wie die traditionellen Religionen. Der Ausschuss ist deshalb durch jede Tendenz beunruhigt, eine Religion oder Weltanschauung aus irgendeinem Grund zu diskriminieren, inklusive wegen der Tatsache, dass sie neu ist oder religiöse Minderheiten vertritt, welche der Feindseligkeit einer vorherrschenden religiösen Gemeinschaft ausgesetzt sein könnten.

3. Artikel 18 unterscheidet zwischen der Gedanken-, Gewissens- und Religionsfreiheit und der Freiheit, seine Religion oder Weltanschauung zu bekunden. Er lässt keine Einschränkungen zu, weder der Gedanken- und Gewissensfreiheit noch der Freiheit, eine Religion oder Weltanschauung eigener Wahl zu haben oder anzunehmen. Diese Freiheiten sind vorbehaltlos geschützt, wie das Recht auf unbehinderte Meinungsfreiheit gemäß Artikel 19 Abs. 1. In Übereinstimmung mit Artikel 17 und Artikel 18 Abs. 2 darf niemand gezwungen werden, seine Gedanken oder seine Zugehörigkeit zu einer Religion oder Weltanschauung zu offenbaren.

\* Die Übersetzung dieser Allgemeinen Bemerkung stammt aus Walter Kälin/Giorgio Malinverni/Manfred Nowak, *Die Schweiz und die UNO-Menschenrechtspakte*, 1997, S. 380 ff.

4. Die Freiheit, eine Religion oder Weltanschauung zu bekunden, kann »allein oder in Gemeinschaft mit anderen, öffentlich oder privat« ausgeübt werden. Die Freiheit, seine Religion oder Weltanschauung durch Gottesdienst, Beachtung religiöser Bräuche, Ausübung und Unterricht zu bekunden, umfasst sehr unterschiedliche Handlungen. Das Konzept des Gottesdienstes beinhaltet rituelle und zeremonielle Handlungen, welche eine Weltanschauung unmittelbar ausdrücken, sowie verschiedene Praktiken, welche zu diesen Handlungen gehören, einschließlich der Errichtung von Kultusörtlichkeiten, der Verwendung von Formeln und rituellen Gegenständen, der Darstellung von Symbolen und der Einhaltung von Feier- und Ruhetagen. Die Beachtung religiöser Bräuche und die Ausübung der Religion oder der Weltanschauung beinhalten unter Umständen nicht nur zeremonielle Handlungen, sondern auch Gewohnheiten wie die Befolgung von Ernährungsvorschriften, das Tragen besonderer Kleider oder Kopfbedeckungen, die Beteiligung an Ritualen in Verbindung mit bestimmten Lebensabschnitten und die Verwendung einer besonderen, von einer Gruppe gemeinsam benutzten Sprache. Zudem umfassen die Ausübung und der Unterricht der Religion oder der Weltanschauung Handlungen, welche für religiöse Gruppen zur Durchführung ihrer wesentlichen Tätigkeiten unentbehrlich sind, wie die Freiheit der Wahl ihrer religiösen Verantwortlichen, ihrer Priester und Unterrichtenden, die Freiheit, Seminare oder religiöse Schulen zu gründen, und die Freiheit, religiöse Texte oder Publikationen herzustellen und zu verbreiten.

5. Der Ausschuss weist darauf hin, dass die Freiheit, eine Religion oder Weltanschauung »zu haben oder anzunehmen«, notwendigerweise die Freiheit einschließt, eine Religion oder Weltanschauung zu wählen, einschließlich insbesondere des Rechtes, seine gegenwärtige Religion oder Weltanschauung durch eine andere Religion oder Weltanschauung zu ersetzen oder einen atheistischen Standpunkt einzunehmen, sowie des Rechtes, seine Religion oder Weltanschauung zu behalten. Artikel 18 Abs. 2 untersagt jeden Zwang, der die Freiheit, eine Religion oder Weltanschauung seiner Wahl zu haben oder anzunehmen, beeinträchtigen könnte, einschließlich der Anwendung oder der Androhung der Anwendung von körperlicher Gewalt oder strafrechtlichen Sanktionen, um Gläubige oder Nichtgläubige zur Annahme von Weltanschauungen oder zur Zugehörigkeit zu Religionsgemeinschaften, zum Verzicht auf ihre Weltanschauung oder Religion oder zum Übertritt zu zwingen. Politiken und Praktiken mit dem gleichen Zweck oder der gleichen Wirkung, wie beispielsweise der beschränkte Zugang zu Erziehung, ärztlicher Versorgung, Arbeit oder zu den durch Artikel 25 und andere Bestimmungen des Paktes garantierten Rechten sind ebensowenig mit Artikel 18 Abs. 2 vereinbar. Die Verfechter aller nicht religiösen Weltanschauungen genießen den gleichen Schutz.

6. Der Ausschuss ist der Ansicht, dass Artikel 18 Abs. 4 den Unterricht über Gegenstände wie die allgemeine Geschichte der Religionen und Ideen in den öffentlichen Schulen unter der Voraussetzung erlaubt, dass dieser Unterricht neutral und objektiv erteilt wird. Die in Artikel 18 Abs. 4 vorgesehene Freiheit der Eltern oder des Vormundes, die religiöse und sittliche Erziehung ihrer Kinder in Übereinstimmung mit ihren eigenen Überzeugungen sicherzustellen, ist mit der in Absatz 1 des gleichen Artikels garantierten Freiheit verbunden, eine Religion oder Weltanschauung zu unterrichten. Der Ausschuss hält fest, dass die öffentliche Erziehung, welche die Unterweisung einer Religion oder besonderen Weltanschauung einschließt, mit Artikel 18 Abs. 4 unvereinbar ist, es sei denn, sie sehe, im Einklang mit den Wünschen der Eltern oder des Vormundes oder Pflegers, Befreiungen oder nicht-diskriminierende Wahlmöglichkeiten vor.

7. In Übereinstimmung mit Artikel 20 darf das Bekunden einer Religion oder einer Weltanschauung nicht zu einer Form der Kriegspropaganda oder des Eintretens für nationalen, rassistischen oder religiösen Hass werden, durch welche zu Diskriminierung, Feindseligkeit oder Gewalt aufgestachelt wird. Wie der Menschenrechtsausschuss in der Allgemeinen Bemerkung Nr. 11 schon erwähnt hat, sind die Vertragsstaaten gehalten, die geeigneten Gesetzesmaßnahmen anzunehmen, um solche Handlungen zu verbieten.

8. Artikel 18 Abs. 3 bewilligt Einschränkungen in der Ausübung der Religion oder Weltanschauung nur, wenn solche Einschränkungen gesetzlich vorgesehen und zum Schutz der öffentlichen Sicherheit, Ordnung, Gesundheit, Sittlichkeit oder der Grundrechte und -freiheiten anderer erforderlich sind. Keine Einschränkungen ertragen die Freiheit, eine Religion oder Weltanschauung zu haben oder anzunehmen, und die Freiheit der Eltern oder des Vormundes, die religiöse und sittliche Erziehung ihrer Kinder sicherzustellen. Bei der Auslegung des Umfangs der Bestimmungen über die bewilligten Einschränkungen sollten sich die Vertragsstaaten von der Notwendigkeit leiten lassen, die im Pakt garantierten Rechte zu schützen, einschließlich des Rechtes auf Gleichheit und des Rechtes, nicht aus den in Artikel 2, 3 und 26 angegebenen Gründen diskriminiert zu werden. Die vorgeschriebenen Einschränkungen müssen gesetzlich vorgesehen sein und dürfen nicht auf eine Weise angewandt werden, welche geeignet ist, die durch Artikel 18 garantierten Rechte ihres Gehaltes zu entleeren. Der Ausschuss weist darauf hin, dass Artikel 18 Abs. 3 im engen Sinn ausgelegt werden muss: Darin nicht angegebene Einschränkungsgründe sind unzulässig, auch wenn sie als Einschränkungen anderer vom Pakt geschützter Rechte zulässig wären, wie beispielsweise nationale Sicherheit. Einschränkungen dürfen nur zu dem Zweck angewandt werden, für den sie vorge-

schrieben wurden, und müssen in direktem Zusammenhang mit den ihnen zugrundeliegenden Zielen stehen und verhältnismäßig sein. Es dürfen keine Einschränkungen mit diskriminierendem Zweck oder in diskriminierender Weise auferlegt werden. Der Ausschuss weist darauf hin, dass sich die Auffassung von Sittlichkeit aus zahlreichen sozialen, philosophischen und religiösen Traditionen ergibt; deshalb müssen sich Einschränkungen der Freiheit, eine Religion oder Weltanschauung zu bekunden, zum Schutz der Sittlichkeit auf Grundsätze stützen, welche nicht aus einer einzigen Tradition abgeleitet werden. Personen, welche schon gewissen rechtmäßigen Zwängen unterworfen sind, wie etwa Gefangene, genießen trotzdem weiterhin das uneingeschränkte Recht, ihre Religion oder Weltanschauung zu bekunden, im größtmöglichen Umfang, der sich mit den ihnen auferlegten Zwängen vereinbaren lässt. Die Vertragsstaaten sollten in ihren Berichten detaillierte Angaben über den Umfang und die Auswirkungen der in Artikel 18 Abs. 3 vorgesehenen und sowohl im Rahmen des Gesetzes wie auch unter besonderen Umständen angewandten Einschränkungen machen.

9. Die Tatsache, dass eine Religion als staatliche Religion anerkannt oder als offizielle oder herkömmliche Religion eingebürgert ist oder dass ihre Anhänger die Mehrheit der Bevölkerung ausmachen, darf in keiner Weise den Genuss eines der durch den Pakt, insbesondere durch Artikel 18 und 27, garantierten Rechte beeinträchtigen oder zu irgendeiner Diskriminierung der Anhänger anderer Religionen oder von Nichtgläubigen führen. Insbesondere sind Maßnahmen, welche die letzteren diskriminieren, indem sie beispielsweise den Zugang zum öffentlichen Dienst auf die Angehörigen der vorherrschenden Religion beschränken, diesen wirtschaftliche Vorteile gewähren oder die Ausübung anderer Religionen mit besonderen Einschränkungen belegen, mit dem Verbot der Diskriminierung wegen Religion und Weltanschauung und mit dem in Artikel 26 garantierten Anspruch auf gleichen Schutz unvereinbar. Unter dem Gesichtspunkt der Ausübung der durch Artikel 18 und 27 geschützten Rechte bilden die in Artikel 20 Abs. 2 vorgesehenen Maßnahmen einen wichtigen Schutz vor Beeinträchtigungen der Rechte der religiösen Minderheiten und anderer religiöser Gruppen und vor Gewalt- oder Verfolgungshandlungen gegen solche Gruppen. Der Ausschuss möchte über die Maßnahmen informiert werden, welche von den Vertragsstaaten zum Schutz des Praktizierens aller Religionen oder Weltanschauungen vor jeder Beeinträchtigung und zum Schutz ihrer Anhänger vor Diskriminierung getroffen wurden. Zudem braucht der Ausschuss Angaben über die Achtung der Rechte der religiösen Minderheiten gemäß Artikel 27, um den Umfang abzuschätzen, in welchem die Gedanken-, Gewissens-, Religions- und Anschauungsfreiheit durch die Vertragsstaaten geschützt wurde. Die betreffenden Vertragsstaaten sollten in ihre Berichte auch Angaben über die Praktiken aufnehmen, welche gemäß ihrer

Gesetzgebung und Rechtsprechung als blasphemisch gelten und demzufolge strafbar sind.

10. Wird in Verfassungen, Gesetzen, Erklärungen der herrschenden Parteien usw. oder in der Praxis eine Gesamtheit von Weltanschauungen als offizielle Ideologie behandelt, so darf dies zu keiner Beeinträchtigung der durch Artikel 18 garantierten Recht oder eines anderen im Pakt anerkannten Rechtes und zu keiner Diskriminierung derjenigen Personen führen, welche diese offizielle Ideologie nicht annehmen oder sich ihr widersetzen.

11. Viele Personen haben sich auf ein Recht zur Verweigerung des Militärdienstes (Dienstverweigerung aus Gewissensgründen) berufen, indem sie geltend machten, dieses Recht leite sich aus den ihnen durch Artikel 18 garantierten Freiheiten ab. Um ihren Begehren Rechnung zu tragen, hat eine wachsende Anzahl Vertragsstaaten in ihren Gesetzgebungen diejenigen Bürger vom obligatorischen Militärdienst befreit, die sich aufrichtig zu religiösen oder anderen Weltanschauungen bekennen, welche die Leistung dieses Dienstes untersagen, und sie haben statt dessen einen nationalen Ersatzdienst eingeführt. Der Pakt erwähnt ein Recht auf Verweigerung aus Gewissensgründen nicht ausdrücklich; der Ausschuss ist jedoch der Auffassung, dass ein solches Recht insoweit aus Artikel 18 abgeleitet werden kann, als die Verpflichtung zur Anwendung von tödlicher Gewalt in einen schweren Konflikt mit der Gewissensfreiheit und dem Recht auf Bekundung seiner Religion oder Weltanschauung treten kann. Ist dieses Recht in Gesetzgebung und Praxis einmal anerkannt, soll es keine Unterscheidung der Verweigerer aus Gewissensgründen nach der Art ihrer besonderen Anschauungen mehr geben, und ebenso soll es keine Diskriminierung von Verweigerern aus Gewissensgründen mehr geben, weil sie ihren Militärdienst nicht geleistet haben. Der Ausschuss lädt die Vertragsstaaten ein, über die Bedingungen, unter welchen Personen aufgrund der Rechte gemäß Artikel 18 vom Militärdienst befreit werden können, und über Art und Dauer des nationalen Ersatzdienstes zu berichten.

*Allgemeine Bemerkung Nr. 23\**  
**Die Rechte von Minderheiten (Artikel 27)**  
*Fünzigste Sitzung (1994)*

1. Artikel 27 des Paktes garantiert, dass in Staaten mit ethnischen, religiösen oder sprachlichen Minderheiten Angehörigen solcher Minderheiten das Recht nicht vorenthalten werden darf, gemeinsam mit anderen Angehörigen ihrer Gruppe ihr eigenes kulturelles Leben zu pflegen, ihre eigene Religion zu bekennen und auszuüben oder sich ihrer eigenen Sprache zu bedienen. Der Ausschuss stellt fest, dass dieser Artikel ein Recht garantiert, welches den Angehörigen von Minderheiten gewährt wird und welches sich von allen anderen Rechten unterscheidet oder Rechte ergänzt, die sie in Übereinstimmung mit dem Pakt als Einzelpersonen zusammen mit allen anderen Personen bereits genießen.

2. In einzelnen dem Ausschuss in Anwendung des Fakultativprotokolls vorgelegten Mitteilungen wurde das in Artikel 27 garantierte Recht mit dem in Artikel 1 des Paktes garantierten Recht der Völker auf Selbstbestimmung verwechselt. Zudem wurde in den von den Vertragsstaaten gemäß Artikel 40 vorgelegten Berichten die den Staaten durch Artikel 27 auferlegte Pflicht bisweilen mit der Pflicht von Artikel 2 Abs. 1, die im Pakt anerkannten Rechte ohne Unterschiede zu gewährleisten, sowie mit dem in Artikel 26 garantierten Recht auf Gleichheit vor dem Gesetz und auf gleichen Schutz durch das Gesetz verwechselt.

3.1. Im Pakt wird ein Unterschied gemacht zwischen dem Recht der Völker auf Selbstbestimmung und den in Artikel 27 anerkannten Rechten. Das erste Recht wird als Recht der Völker betrachtet und ist Gegenstand eines anderen Teils des Pakts (Teil I). Das Recht der Völker auf Selbstbestimmung kann nicht aufgrund des Fakultativprotokolls geltend gemacht werden. Artikel 27 dagegen verleiht Individuen Rechte und findet sich demzufolge, wie die Artikel über die anderen dem Einzelnen verliehenen Individualrechte, im dritten Teil des Paktes und kann Gegenstand einer Mitteilung aufgrund des Fakultativprotokolls sein.<sup>1</sup>

\* Die Übersetzung dieser Allgemeinen Bemerkung stammt aus Walter Kälin/Giorgio Malinverni/Manfred Nowak, *Die Schweiz und die UNO-Menschenrechtspakte*, 1997, S. 403 ff.

<sup>1</sup> Siehe *Documents officiels de l'Assemblée générale, trente-neuvième session, Supplément N° 40 (A/39/40)*, Anhang VI, Allgemeine Bemerkung Nr. 12 (21) (Artikel

3.2. Der Genuss der in Artikel 27 garantierten Rechte beeinträchtigt die Souveränität und die territoriale Integrität eines Vertragsstaates nicht. Allerdings kann sich das eine oder andere der in diesem Artikel garantierten Rechte – beispielsweise das Recht auf das eigene kulturelle Leben – in einer Lebensweise ausdrücken, welche eng mit dem Hoheitsgebiet und der Verwendung von dessen Ressourcen zusammenhängt.<sup>2</sup> Dies kann insbesondere für die Mitglieder autochthoner Gemeinschaften, welche eine Minderheit darstellen, zutreffen.

4. Der Pakt unterscheidet zudem zwischen den in Artikel 27 garantierten Rechten und den Garantien von Artikel 2 Abs. 1 und Artikel 26. Der in Artikel 2 Abs. 1 garantierte unterschiedslose Genuss der im Pakt anerkannten Rechte kommt allen im Gebiet eines Staates befindlichen oder seiner Herrschaftsgewalt unterstehenden Personen zu, unabhängig davon, ob sie einer Minderheit angehören oder nicht. Zudem garantiert Artikel 26 ein besonderes Recht auf Gleichheit vor dem Gesetz, auf gleichen Schutz durch das Gesetz und auf Schutz vor jeglicher Diskriminierung bezüglich der von den Staaten anerkannten Rechte und der von ihnen auferlegten Pflichten. Er regelt die Ausübung aller Rechte, ob sie im Pakt garantiert werden oder nicht, welche der Vertragsstaat gesetzlich allen Personen gewährleistet, die sich in seinem Gebiet befinden oder seiner Herrschaftsgewalt unterstehen, unabhängig davon, ob sie den in Artikel 27 erwähnten Minderheiten angehören oder nicht.<sup>3</sup> Einzelne Vertragsstaaten, welche behaupten, keinerlei Unterscheidungen nach Rasse, Sprache oder Religion zu praktizieren, machen zu Unrecht geltend, einzig gestützt darauf hätten sie keine Minderheiten.

5.1. Aus dem Wortlaut des Artikels 27 geht hervor, dass die Personen, welche geschützt werden, einer Gruppe angehören und eine gemeinsame Kultur, Religion und/oder Sprache haben. Aus dem Wortlaut geht ebenfalls hervor, dass die Einzelpersonen, welche zu schützen sind, nicht unbedingt Staatsbürger des Vertragsstaates sein müssen. Diesbezüglich gelten ebenfalls die sich aus Artikel 2 Abs. 1 ergebenden Verpflichtungen; denn in Übereinstimmung mit diesem Artikel müssen die Vertragsstaaten sicher-

- 1), zudem veröffentlicht im Dokument CCPR/C/21/Rev.1; *ibid.*, *quarante-cinquième session, Supplément N° 40 (A/45/40)*, Bd. II, Anhang IX, section A, Mitteilung Nr. 167/1984 (*Bernard Ominayak, chef de la bande du lac Lubikon, c. Canada*), am 26. März 1990 angenommene Feststellungen.
- 2) *Ibid.*, *quarante-troisième session, Supplément N° 40 (A/43/40)*, Anhang VII, section G, Mitteilung Nr. 197/1985 (*Kitok c. Suède*), am 27. Juli 1988 angenommene Feststellung.
- 3) *Ibid.*, *quarante-deuxième session, Supplément N° 40 (A/42/40)*, Anhang VIII, section D, Mitteilung Nr. 182/1984 (*F. H. Zwaan-de Vries c. Pays-Bas*), am 9. April 1987 angenommene Feststellungen; *ibid.*, section C, Mitteilung Nr. 180/1984 (*L. G. Danning c. Pays-Bas*), am 9. April 1987 angenommene Feststellungen.

stellen, dass alle im Pakt anerkannten Rechte durch alle in seinem Gebiet befindlichen oder seiner Herrschaftsgewalt unterstehenden Personen ausgeübt werden können, mit Ausnahme der ausdrücklich den Staatsbürgern vorbehaltenen Rechte, wie sie beispielsweise in Artikel 25 garantiert werden. Deshalb dürfen die Vertragsstaaten die Ausübung der in Artikel 27 garantierten Rechte nicht einzig ihren Staatsbürgern vorbehalten.

5.2. Artikel 27 gewährt Personen Rechte, welche Minderheiten angehören, die in einem Vertragsstaat »existieren«. Angesichts der Natur und des Umfangs der in diesem Artikel garantierten Rechte ist es nicht gerechtfertigt, das Ausmaß der Stetigkeit festzusetzen, welches der Begriff »existiert« nahe legt. Es geht einfach darum, dass den Angehörigen solcher Minderheiten das Recht nicht vorenthalten werden darf, gemeinsam mit anderen Angehörigen ihrer Gruppe ihr eigenes kulturelles Leben zu pflegen, ihre eigene Religion zu bekennen und auszuüben oder sich ihrer eigenen Sprache zu bedienen. Solche Personen müssen nicht notwendigerweise Bürger oder Einheimische und auch nicht Personen mit ständigem Aufenthalt sein. Wanderarbeiter oder Personen auf der Reise in einem Vertragsstaat, welche solche Minderheiten bilden, haben den Anspruch, dass ihnen die Ausübung dieser Rechte nicht vorenthalten wird. Wie alle anderen im Gebiet des Vertragsstaates befindlichen Personen müssen sie zu diesem Zweck die Vereinigungs-, Versammlungs- und Meinungsäußerungsfreiheit normal ausüben können. Die Existenz einer ethnischen, religiösen oder sprachlichen Minderheit in einem Vertragsstaat hängt nicht von einer Entscheidung desselben ab, sondern ergibt sich aufgrund objektiver Kriterien.

5.3. Das Recht der Angehörigen einer sprachlichen Minderheit, sich untereinander, privat oder in der Öffentlichkeit ihrer eigenen Sprache zu bedienen, darf nicht mit anderen im Zusammenhang mit der sprachlichen Äußerung im Pakt garantierten Rechten verwechselt werden. Es muss insbesondere vom in Artikel 19 garantierten allgemeinen Recht auf freie Meinungsäußerung unterschieden werden. Dieses wird jedermann unabhängig davon gewährleistet, ob er einer Minderheit angehört oder nicht. Desgleichen muss das in Artikel 27 garantierte Recht vom besonderen, in Artikel 14 Abs. 3 lit. f garantierten Recht des Angeklagten auf die Beiziehung eines Dolmetschers, wenn der Angeklagte die Verhandlungssprache des Gerichtes nicht versteht oder nicht spricht, unterschieden werden. Artikel 14 Abs. 3 lit. f verleiht in keinem anderen Fall den Angeklagten das Recht, in den Gerichtsverhandlungen die Sprache ihrer Wahl zu verwenden oder zu sprechen.<sup>4</sup>

4 Siehe *ibid.*, *quarante-cinquième session, Supplément N° 40 (A/45/40)*, Bd. II, Anhang X, section A, Mitteilung Nr. 220/1987 (*T. K. c. France*), Entscheid vom

6.1. Obgleich Artikel 27 negativ formuliert ist, anerkennt er ein »Recht« und verbietet dessen Vorenthaltung. Die Vertragsstaaten sind deshalb gehalten sicherzustellen, dass der Bestand und die Ausübung dieses Rechtes weder verweigert noch verletzt werden. Somit müssen positive Schutzmaßnahmen nicht nur gegen Handlungen getroffen werden, die vom Vertragsstaat selbst, durch seine Gesetzgebungs-, Gerichts- oder Verwaltungsbehörden vorgenommen werden, sondern auch gegen Handlungen durch andere im Gebiet des Vertragsstaates befindliche Personen.

6.2. Auch wenn die in Artikel 27 garantierten Rechte Individualrechte sind, hängt ihre Achtung dennoch vom Ausmaß ab, in welchem die Minderheitsgruppe ihre Kultur, ihre Sprache oder ihre Religion aufrechterhält. Deshalb können bisweilen auch positive Maßnahmen der Staaten notwendig werden, um die Identität der Minderheiten und das Recht ihrer Angehörigen zu schützen, ihre Kultur und Sprache zu bewahren und ihre Religion gemeinsam mit anderen Angehörigen ihrer Gruppe zu praktizieren. Diesbezüglich muss unterstrichen werden, dass solche positiven Maßnahmen unter Berücksichtigung der Bestimmungen des Artikels 2 Abs. 1 und des Artikels 26 des Paktes bezüglich der Behandlung sowohl der verschiedenen Minderheiten unter sich als auch derjenigen der Angehörigen von Minderheiten im Vergleich zur übrigen Bevölkerung getroffen werden müssen. Dienen aber solche Maßnahmen dazu, eine Situation zu beseitigen, welche die Ausübung der in Artikel 27 garantierten Rechte verhindert oder beeinträchtigt, dürfen die Vertragsstaaten im Einklang mit dem Pakt rechtmäßig eine Unterscheidung vornehmen, wenn sie sich dabei auf sinnvolle und objektive Kriterien stützen.

7. Bezüglich der Ausübung der in Artikel 27 garantierten kulturellen Rechte weist der Ausschuss darauf hin, dass die Kultur verschiedene Erscheinungsformen hat und sich insbesondere in einer bestimmten Lebensweise in Verbindung mit dem Gebrauch der natürlichen Ressourcen äußern kann; dies gilt insbesondere im Fall autochthoner Bevölkerungsgruppen. Diese Rechte können traditionelle Aktivitäten wie Fischerei oder Jagd und das Leben in gesetzlich geschützten Reservaten betreffen.<sup>5</sup> Die Ausübung dieser Rechte kann positive, gesetzlich vorgeschriebene Schutzmaßnahmen sowie Maßnahmen erfordern, welche die faktische Mitwirkung der Ange-

8. November 1989; *ibid.*, section B, Mitteilung Nr. 222/1987 (*M. K. c. France*), Entscheidung vom 8. November 1989.

5 Siehe oben Anm. 1 und 2, Mitteilung Nr. 167/1984 (*Bernard Ominayak, chef de la bande du lac Lubikon, c. Canada*), am 26. März 1990 angenommene Feststellungen, und Mitteilung Nr. 197/1985 (*Kitok c. Suède*), am 27. Juli 1988 angenommene Feststellungen.

hörigen von Minderheitsgruppen an den sie betreffenden Entscheidungen garantieren.

8. Der Ausschuss weist darauf hin, dass keines der in Artikel 27 garantierten Rechte in einer Weise und in einem Ausmaß rechtmäßig ausgeübt werden kann, das mit den anderen Bestimmungen des Paktes nicht in Einklang steht.

9. Der Ausschuss kommt zum Schluss, dass Artikel 27 Rechte garantiert, deren Schutz den Vertragsstaaten besondere Verpflichtungen auferlegt. Der Schutz dieser Rechte bezweckt, das Überleben und die ständige Entwicklung der kulturellen, religiösen und sozialen Identität solcher Minderheiten zu gewährleisten und dadurch zur Bereicherung des sozialen Gefüges als Ganzes beizutragen. Deshalb weist der Ausschuss darauf hin, dass diese Rechte als solche zu schützen und nicht mit anderen, gemäß dem Pakt jedem Einzelnen übertragenen Individualrechten zu verwechseln sind. Die Vertragsstaaten sind somit verpflichtet sicherzustellen, dass die Ausübung dieser Rechte vollständig garantiert ist, und sie müssen in ihren Berichten die Maßnahmen angeben, die sie zu diesem Zweck angenommen haben.

*Allgemeine Bemerkung Nr. 24\**

**Fragen betreffend die im Zeitpunkt der Ratifizierung des Paktes  
oder der Fakultativprotokolle formulierten Vorbehalte**  
*Zweiundfünfzigste Sitzung (1994)*

1. Am 1. November 1994 hatten 46 der 127 Vertragsstaaten des Internationalen Paktes über Bürgerliche und Politische Rechte insgesamt 150 Vorbehalte von unterschiedlicher Bedeutung zur Annahme der Verpflichtungen aus dem Pakt formuliert. Einige dieser Vorbehalte schließen die Verpflichtung aus, ein bestimmtes im Pakt erklärtes Recht zu verwirklichen und zu garantieren. Andere, allgemeiner formulierte wollen häufig gewährleisten, dass gewisse Bestimmungen des innerstaatlichen Rechts weiterhin vorgehen. Wieder andere betreffen die Zuständigkeit des Ausschusses. Die Zahl der Vorbehalte, ihr Inhalt und ihre Tragweite können die wirksame Anwendung des Paktes beeinträchtigen und zur Schwächung der Beachtung ihrer Verpflichtungen durch die Vertragsstaaten führen. Es ist für die Vertragsstaaten wichtig, genau zu wissen, welche Verpflichtungen sie selbst und die anderen Vertragsstaaten übernommen haben. Der Ausschuss seinerseits muss, um die ihm aufgrund des Artikels 40 des Paktes oder der Fakultativprotokolle auferlegten Pflichten zu erfüllen, wissen, ob und in welchem Umfang ein Staat an eine bestimmte Verpflichtung gebunden ist. Er muss deshalb ermitteln, ob eine einseitige Erklärung einen Vorbehalt oder eine auslegende Erklärung darstellt, und ihre Zulässigkeit und Auswirkungen bestimmen.

2. Aus diesen Gründen hielt es der Ausschuss für nützlich, im Rahmen einer Allgemeinen Bemerkung die sich aus dem internationalen Recht und der Menschenrechtspolitik ergebenden Fragen zu prüfen. Die Allgemeine Bemerkung identifiziert die Grundsätze des internationalen Rechts, welche auf die Formulierung von Vorbehalten anwendbar sind und welche die Feststellung ihrer Zulässigkeit sowie die Auslegung ihres Gegenstandes erlauben. Sie behandelt die Rolle der Vertragsstaaten hinsichtlich der von anderen Vertragsstaaten formulierten Vorbehalte. Sie behandelt ferner die Rolle des Ausschusses selbst im Zusammenhang mit diesen Vorbehalten. Schließlich enthält die Allgemeine Bemerkung gewisse Empfehlungen an die heutigen Vertragsstaaten, ihre Vorbehalte zu überprüfen, sowie auch an diejenigen Staaten, welche noch nicht Partei des Paktes sind, damit sie sich der rechtlichen und menschenrechtspolitischen Erwägungen bewusst sind,

\* Die Übersetzung dieser Allgemeinen Bemerkung stammt aus Walter Kälin/Giorgio Malinverni/Manfred Nowak, *Die Schweiz und die UNO-Menschenrechtspakte*, 1997, S. 347 ff.

die sie berücksichtigen müssen, wenn sie die Ratifizierung dieses Instruments oder den Beitritt unter Erklärung besonderer Vorbehalte in Betracht ziehen.

3. Es ist nicht immer leicht, einen Vorbehalt von einer Erklärung, welche die Art und Weise wiedergibt, wie ein Staat eine Bestimmung auslegt, oder auch von einer politischen Aussage zu unterscheiden. Es muss eher die Absicht des Staates als die Form des Instruments berücksichtigt werden. Zielt eine Erklärung, unabhängig von ihrer Bezeichnung oder ihrer Überschrift, darauf ab, die Rechtswirksamkeit eines Vertrages in seiner Anwendung auf den Staat auszuschließen oder zu ändern, stellt sie einen Vorbehalt dar.<sup>1</sup> Wenn umgekehrt ein sogenannter Vorbehalt nur die Auffassung über den Inhalt einer Bestimmung wiedergibt, ohne diese Bestimmung in ihrer Anwendung auf diesen Staat auszuschließen oder zu ändern, handelt es sich in Wirklichkeit nicht um einen Vorbehalt.

4. Die Möglichkeit, Vorbehalte anzubringen, kann Staaten, welche der Ansicht sind, dass sie nur unter Schwierigkeiten alle im Pakt erklärten Rechte garantieren können, ermutigen, dennoch die Mehrzahl der sich aus dem Pakt ergebenden Verpflichtungen anzunehmen. Vorbehalte können eine nützliche Rolle spielen, indem sie den Staaten ermöglichen, spezifische Bestandteile ihrer Gesetzgebung den im Pakt festgehaltenen, jedem Menschen zustehenden Rechten anzupassen. Dennoch ist es wünschenswert, dass die Staaten die Gesamtheit der Verpflichtungen annehmen, da menschenrechtliche Bestimmungen der juristische Ausdruck der jeder Person als menschlichem Wesen zukommenden wesentlichen Rechte sind.

5. Weder verbietet der Pakt Vorbehalte noch erwähnt er irgendeine Art von erlaubten Vorbehalten. Das gleiche gilt für das Erste Fakultativprotokoll. Nach dem Wortlaut des Artikels 2 Abs. 1 des Zweiten Fakultativprotokolls sind »Vorbehalte zu diesem Protokoll [...] nicht zulässig, mit Ausnahme eines Vorbehalts, der zum Zeitpunkt der Ratifikation oder des Beitrittes angebracht wird und der die Verhängung der Todesstrafe in Kriegszeiten aufgrund einer Verurteilung wegen eines während des Krieges begangenen Schwerstverbrechens militärischer Art vorsieht«. Die Absätze 2 und 3 sehen gewisse Verfahrensverpflichtungen vor.

6. Die Tatsache, dass Vorbehalte nicht verboten sind, bedeutet nicht, dass die Staaten einen beliebigen Vorbehalt anbringen können. Die Frage von Vorbehalten zum Pakt und zum Ersten Fakultativprotokoll wird durch das Völkerrecht geregelt. Artikel 19 Abs. 3 des Wiener Übereinkommens über

<sup>1</sup> Artikel 2 Abs. 1 lit. d des Wiener Übereinkommens über das Recht der Verträge von 1969.

das Recht der Verträge gibt nützliche Hinweise.<sup>2</sup> Nach dieser Bestimmung kann ein Staat, wenn ein Vorbehalt durch den betreffenden Vertrag nicht verboten wird oder in die Kategorie der erlaubten Vorbehalte fällt, einen Vorbehalt anbringen, sofern dieser nicht mit Gegenstand und Zweck des Vertrages unvereinbar ist. Obgleich der Pakt, im Gegensatz zu anderen Menschenrechtsverträgen, nicht ausdrücklich auf das Kriterium der Vereinbarkeit mit seinem Gegenstand und seinem Ziel verweist, untersteht die Frage der Auslegung und Zulässigkeit von Vorbehalten diesem Kriterium.

7. In einem Instrument, welches eine sehr große Zahl von bürgerlichen und politischen Rechten festsetzt, will jeder der zahlreichen Artikel, und in der Tat auch ihr Zusammenspiel, die Verwirklichung der vom Pakt angestrebten Ziele gewährleisten. Gegenstand und Zweck des Paktes bestehen darin, mittels Festlegung gewisser bürgerlicher und politischer Rechte rechtlich verbindliche Normen über die Menschenrechte zu schaffen und sie in ein Gefüge von Verpflichtungen zu stellen, welche für Staaten, die den Pakt ratifizieren, rechtlich verbindlich sind, sowie einen Mechanismus bereitzustellen, welcher die wirksame Überwachung der übernommenen Verpflichtungen ermöglicht.

8. Vorbehalte, welche zwingenden Normen widersprechen, wären nicht mit Gegenstand und Zweck des Paktes vereinbar. Verträge, die einen einfachen Austausch von Verpflichtungen zwischen Staaten begründen, gestatten es diesen zweifellos, untereinander Vorbehalte zur Anwendung der Bestimmungen des allgemeinen internationalen Rechts zu formulieren; im Fall von Menschenrechtsinstrumenten, welche den Schutz von Personen, die der Gerichtsbarkeit der Staaten unterstellt sind, bezwecken, verhält es sich anders. Deshalb können diejenigen Bestimmungen des Paktes, welche Regeln des internationalen Gewohnheitsrechtes wiedergeben (*a fortiori* wenn sie den Charakter zwingender Normen haben), nicht Gegenstand von Vorbehalten sein. In diesem Sinne kann sich ein Staat nicht das Recht vorbehalten, Sklaverei oder Folter zu praktizieren, Personen grausamer, unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe zu unterwerfen, sie willkürlich ihres Lebens zu berauben, sie willkürlich festzunehmen und in Haft zu halten, ihnen das Recht auf Meinungs-, Gewissens- oder Religionsfreiheit abzuspochen, eine Person für schuldig zu halten, solange der Nachweis ihrer Unschuld nicht erbracht ist, an schwangeren Frauen oder Jugendlichen die Todesstrafe zu vollstrecken, das Eintreten für nationalen,

2 Obgleich das Wiener Übereinkommen über das Recht der Verträge 1969 abgeschlossen wurde und 1980, d.h. nach dem Pakt, in Kraft trat, geben seine Bestimmungen in diesem Bereich das allgemeine internationale Recht wieder, welches bereits 1951 durch den Internationalen Gerichtshof in seinem Gutachten über die *Vorbehalte zur Konvention über den Völkermord* bestätigt worden war.

rassischen oder religiösen Hass zu erlauben, Personen im ehefähigen Alter das Recht auf das Eingehen einer Ehe abzusprechen oder Minderheiten das Recht zu verweigern, ihr eigenes kulturelles Leben zu pflegen, ihre eigene Religion zu bekennen oder sich ihrer eigenen Sprache zu bedienen. Während Vorbehalte zu einzelnen Bestimmungen des Artikels 14 zwar zulässig sein können, wäre dies ein allgemeiner Vorbehalt zum Recht auf ein billiges Verfahren nicht.

9. Indem er das Kriterium der Vereinbarkeit mit Gegenstand und Zweck allgemeiner auf den Pakt anwendet, hält der Ausschuss fest, dass beispielsweise ein Vorbehalt zu Artikel 1, welcher den Völkern das Recht auf Bestimmung ihres eigenen politischen Status und die Gestaltung ihrer wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Entwicklung absprache, mit Gegenstand und Zweck des Paktes unvereinbar wäre. Desgleichen wäre ein Vorbehalt zur Verpflichtung, die in diesem Instrument anerkannten Rechte zu achten und sie ohne Unterschied zu gewährleisten (Artikel 2 Abs. 1), nicht annehmbar. Ebenso wenig kann sich ein Staat das Recht vorbehalten, auf der innerstaatlichen Ebene die notwendigen Vorkehrungen nicht zu treffen, um den im Pakt anerkannten Rechten Wirksamkeit zu verleihen (Artikel 2 Abs. 2).

10. Der Ausschuss hat sich im Weiteren gefragt, ob gewisse Arten von Vorbehalten mit Gegenstand und Zweck unvereinbar sein können. Es muss insbesondere untersucht werden, ob Vorbehalte zu Bestimmungen des Paktes, die nicht außer Kraft gesetzt werden dürfen, mit seinem Gegenstand und Zweck vereinbar sind. Obschon unter den im Pakt garantierten Rechten keine Hierarchie besteht, darf die Geltung einzelner Rechte nicht aufgehoben werden, auch nicht im Falle eines nationalen Notstandes. Dies unterstreicht die grundlegende Bedeutung derjenigen Rechte, von welchen nicht abgewichen werden darf. Tatsächlich gehören aber nicht alle Rechte von grundlegender Bedeutung, so wie diejenigen in den Artikeln 9 und 27 des Paktes, zu den Rechten, die nicht außer Kraft gesetzt werden dürfen. Einer der Gründe, weshalb von gewissen Rechten nicht abgewichen werden darf, liegt darin, dass ihre Außerkraftsetzung ohne Zusammenhang mit der rechtmäßigen Kontrolle des Staates über den nationalen Notstand ist (beispielsweise das Verbot der Schulhaft in Artikel 11). Ein weiterer Grund liegt darin, dass eine solche Aufhebung konkret unmöglich sein kann (wie beispielsweise im Falle der Gewissensfreiheit). Gleichzeitig ist die Abweichung von gewissen Bestimmungen gerade deswegen unmöglich, weil ohne diese der Vorrang des Rechtes nicht gewährleistet werden könnte. Dies geschähe im Falle eines Vorbehaltes zu den Bestimmungen des Artikels 4, welcher eben gerade zwischen den Interessen des Staates und den Rechten jedes Einzelnen in Zeiten eines Notstandes abwägt. Das gleiche

gilt für gewisse Rechte, von welchen nicht abgewichen werden darf – Verbot der Folter und der willkürlichen Beraubung des Lebens beispielsweise –<sup>3</sup> und welche unter keinen Umständen Gegenstand eines Vorbehaltes sein können, da sie zwingende Normen sind. Obgleich kein automatischer Zusammenhang besteht zwischen den Vorbehalten bezüglich Bestimmungen, von welchen nicht abgewichen werden darf, und denjenigen, welche gegen Gegenstand und Zweck des Paktes verstoßen, obliegt es dem Staat, einen solchen Vorbehalt zu rechtfertigen.

11. Der Pakt verkündet nicht nur spezifische Rechte, sondern versieht diese auch mit bedeutenden Garantien. Diese Garantien schaffen den notwendigen Rahmen, um die im Pakt erklärten Rechte zu gewährleisten, und sie sind deshalb wesentlich für die Achtung seines Gegenstandes und Zwecks. Einige wirken auf der nationalen, andere auf der internationalen Ebene. Vorbehalte, die ihrer Beseitigung dienen, sind deshalb unannehmbar. Ein Staat kann somit keinen Vorbehalt zu Artikel 2 Abs. 3 anbringen und angeben, dass er nicht beabsichtigt, im Falle von Menschenrechtverletzungen Rechtsmittel zu schaffen. Garantien dieser Art stellen einen integrierenden Bestandteil des Paktes dar und beeinflussen entscheidend dessen Wirksamkeit. Der Pakt verleiht im übrigen dem Ausschuss eine Kontrollfunktion, um die Verwirklichung dieser Ziele zu erleichtern. Vorbehalte, welche angebracht werden, um sich diesem wesentlichen Aspekt des Paktes, der ebenfalls die Verwirklichung der Rechte garantieren soll, zu entziehen, sind mit dem Gegenstand und Zweck ebenfalls unvereinbar. Ein Staat kann sich nicht das Recht vorbehalten, keine Berichte vorzulegen und seine Berichte nicht vom Ausschuss prüfen zu lassen. Die Rolle des Ausschusses nach dem Pakt, sei es aufgrund des Artikels 40 oder der Fakultativprotokolle, setzt notwendigerweise die Auslegung der Bestimmungen des Paktes sowie die Entwicklung einer Rechtsprechung voraus. Deshalb verstieße ein Vorbehalt, welcher die Zuständigkeit des Ausschusses ablehnt, die in den Bestimmungen des Paktes vorgesehenen Verpflichtungen auszuliegen, ebenfalls gegen Gegenstand und Zweck dieses Instrumentes.

12. Die Verfasser des Paktes verfolgten die Absicht, allen Personen, welche der Gerichtsbarkeit eines Staates unterstellt sind, die in diesem Instrument erklärten Rechte zu gewährleisten. Zu diesem Zweck können sich einige begleitende Verpflichtungen als nötig erweisen. Es ist möglich, dass das innerstaatliche Recht geändert werden muss, um den Vorschriften des Paktes Rechnung zu tragen, sowie dass Mechanismen auf der nationalen Ebene eingeführt werden müssen, um die im Pakt garantierten Rechte auf

3 Vorbehalte sind zu Artikel 6 und zu Artikel 7 angebracht worden; diese wurden jedoch nicht derart formuliert, dass sie ein Recht auf Folter oder auf willkürliche Beraubung des Lebens vorbehalten.

lokaler Ebene durchsetzbar zu machen. Vorbehalte lassen oft eine Neigung der Staaten erkennen, ein bestimmtes Gesetz nicht ändern zu wollen, und diese Neigung wird bisweilen zur allgemeinen Politik erhoben. Besorgnis-erregend sind besonders die allgemein formulierten Vorbehalte, welche im wesentlichen bewirken, alle im Pakt erklärten Rechte, deren Umsetzung eine Änderung des innerstaatlichen Rechtes erfordern, wirkungslos werden zu lassen. Es besteht somit keine tatsächliche Annahme der in einem internationalen Instrument erklärten Rechte und Verpflichtungen. Wenn zudem noch Bestimmungen fehlen, welche die Möglichkeit der Geltendmachung der im Pakt bekräftigten Rechte vor nationalen Gerichten erlauben, und wenn ferner für den Einzelnen keine Möglichkeit besteht, den Ausschuss aufgrund des Ersten Fakultativprotokolls zu befassen, sind alle wesentlichen Elemente der im Pakt vorgesehenen Garantien aufgehoben.

13. Man kann sich fragen, ob das Erste Fakultativprotokoll Vorbehalte zulässt, und ob, sollte dies bejaht werden, ein solcher Vorbehalt dem Gegenstand und Zweck des Paktes oder des Ersten Fakultativprotokolls selbst zuwiderlaufen könnte. Es ist klar, dass das Erste Fakultativprotokoll ein vom Pakt getrenntes, obschon eng mit diesem verbundenes, internationales Instrument ist. Sein Gegenstand und Zweck ist die Anerkennung der Zuständigkeit des Ausschusses für die Entgegennahme und Prüfung von Mitteilungen von Einzelpersonen, die behaupten, Opfer einer Verletzung eines im Pakt niedergelegten Rechtes durch einen Vertragsstaat zu sein. Staaten anerkennen die dem Einzelnen gewährleisteten Rechte durch Bezugnahme auf den Pakt und nicht auf das Erste Fakultativprotokoll; dessen Aufgabe besteht darin zu ermöglichen, dass die Beschwerden bezüglich dieser Rechte dem Ausschuss vorgelegt werden können. Deshalb schränkt ein Vorbehalt zur Verpflichtung eines Staates, ein im Pakt erklärtes Recht zu achten und zu garantieren, wenn er zum Ersten Fakultativprotokoll formuliert wird, ohne jedoch vorher zu den entsprechenden Bestimmungen des Paktes angebracht worden zu sein, die Pflicht dieses Staates nicht ein, seinen materiellen Verpflichtungen nachzukommen. Ein Vorbehalt zum Pakt kann nicht auf dem Umweg über das Fakultativprotokoll angebracht werden; ein solcher Vorbehalt würde dazu führen, dass der Ausschuss aufgrund des Ersten Fakultativprotokolls die Art und Weise, wie der Staat die betreffende Verpflichtung erfüllt, nicht prüfen könnte. Und da Gegenstand und Zweck des Ersten Fakultativprotokolls darin liegen, dem Ausschuss die Prüfung zu erlauben, ob die für die Staaten zwingenden Bestimmungen richtig angewandt werden, verstieße ein Vorbehalt, welcher darauf abzielt, den Ausschuss daran zu hindern, gegen Gegenstand und Zweck des Ersten Protokolls, wenn nicht sogar gegen den Pakt. Ein Vorbehalt bezüglich einer materiellen Verpflichtung, welcher erstmals zum Ersten Fakultativprotokoll gemacht wird, könnte als Absicht des betreffenden Staates aufgefasst

werden, den Ausschuss daran hindern zu wollen, seine Auffassung zu einem bestimmten Artikel des Paktes im Rahmen einer Individualbeschwerde abzugeben.

14. Der Ausschuss ist der Ansicht, dass Vorbehalte bezüglich der nach dem Ersten Fakultativprotokoll erforderlichen Verfahren nicht mit Gegenstand und Zweck dieses Instrumentes vereinbar sind. Der Ausschuss muss Herr seines eigenen Verfahrens bleiben, wie es durch das Erste Fakultativprotokoll und durch die Verfahrensordnung festgelegt wird. Es wurden allerdings Vorbehalte mit dem Ziel gemacht, die Zuständigkeit des Ausschusses auf Tatsachen und Ereignisse zu beschränken, welche nach dem In-Kraft-Treten des Ersten Fakultativprotokolls für die betroffenen Staaten eingetreten sind. Nach Ansicht des Ausschusses handelt es sich dabei nicht um einen Vorbehalt, sondern meistens um eine Erklärung bezüglich seiner normalen Zuständigkeit *ratione temporis*. Gleichzeitig hat der Ausschuss die Ansicht vertreten, er sei trotz derartiger Erklärungen und Bemerkungen zuständig, wenn Ereignisse oder Handlungen, welche vor dem Datum des In-Kraft-Tretens des Ersten Fakultativprotokolls erfolgt sind, über dieses Datum hinaus weiterhin Auswirkungen auf die Rechte eines Opfers haben. Einzelne Vorbehalte wurden formuliert, welche eigentlich ein zusätzliches Kriterium der Unzulässigkeit zu den in Artikel 5 Abs. 2 vorgesehenen Gründen hinzufügen, indem sie die Prüfung einer Mitteilung verhindern, wenn dieselbe Sache schon im Rahmen eines anderen, vergleichbaren Verfahrens geprüft worden ist. Soweit die grundlegendste Verpflichtung darin besteht zu gewährleisten, dass die Achtung der Rechte jedes einzelnen Gegenstandes einer unabhängigen Prüfung durch eine dritte Partei bildet, ist der Ausschuss der Ansicht, dass dort, wo das betroffene Recht und der betroffene Bereich nach dem Pakt und nach einem anderen internationalen Instrument identisch sind, ein solcher Vorbehalt nicht gegen Gegenstand und Zweck des Ersten Fakultativprotokolls verstößt.

15. Der Zweck des Zweiten Fakultativprotokolls liegt in erster Linie darin, den Umfang der aufgrund des Paktes eingegangenen materiellen, das Recht auf Leben betreffenden Verpflichtungen zu erweitern, indem es die Vollstreckung von Todesurteilen verbietet und die Todesstrafe abschafft.<sup>4</sup> Es enthält eine spezifische Bestimmung bezüglich der Vorbehalte, welche bestimmt, was erlaubt ist. Aufgrund des Artikels 2 Abs. 1 ist eine einzige Art

4 Die Zuständigkeit des Ausschusses bezüglich dieser erweiterten Verpflichtung wird in Artikel 5 anerkannt, welcher seinerseits einer gewissen Form eines Vorbehaltes insofern unterliegt, als gegen die automatische Zuweisung dieser Zuständigkeit an den Ausschuss ein Vorbehalt angebracht werden kann, da die Möglichkeit besteht, eine gegenteilige Erklärung anlässlich der Ratifizierung oder des Beitritts abzugeben.

von Vorbehalt zulässig, nämlich diejenige, mit welcher sich ein Vertragsstaat das Recht vorbehält, die Todesstrafe in Kriegszeiten aufgrund einer Verurteilung wegen eines in Kriegszeiten begangenen Kapitalverbrechens militärischer Art anzuwenden. Vertragsstaaten, die einen derartigen Vorbehalt anbringen wollen, müssen zwei verfahrensrechtliche Verpflichtungen erfüllen. Nach dem Wortlaut des Artikels 2 Abs. 1 muss der Staat, welcher sich in dieser Situation befindet, dem Generalsekretär der Vereinten Nationen im Zeitpunkt der Ratifikation oder des Beitritts die in Kriegszeiten anzuwendenden einschlägigen Bestimmungen seiner innerstaatlichen Rechtsvorschriften mitteilen. Mit dieser Vorgabe sollen Bestimmtheit und Transparenz erreicht werden, und nach Ansicht des Ausschusses wäre ein Vorbehalt, welcher nicht von derartigen Informationen begleitet wäre, nicht rechtswirksam. Nach dem Wortlaut des Artikels 2 Abs. 3 muss der Staat, welcher einen solchen Vorbehalt formuliert hat, dem Generalsekretär Beginn und Ende eines für sein Hoheitsgebiet geltenden Kriegszustand notifizieren. Nach Ansicht des Ausschusses kann kein Staat versuchen, sich auf einen Vorbehalt zu berufen (d.h. die Vollstreckung eines Todesurteils in Kriegszeiten als rechtmäßig erscheinen zu lassen), wenn er nicht seiner Verpflichtung gemäß Artikel 2 Abs. 3 nachgekommen ist.

16. Nach Ansicht des Ausschusses ist es wichtig zu wissen, welches Organ befugt ist zu entscheiden, ob gewisse spezifische Vorbehalte mit Gegenstand und Zweck des Paktes vereinbar sind. Bezüglich Staatsverträgen im allgemeinen hat der Internationale Gerichtshof in seinem Gutachten betreffend *Vorbehalte zur Konvention über den Völkermord* (1951) entschieden, dass ein Staat, welcher Einsprache gegen einen Vorbehalt wegen Unvereinbarkeit mit Gegenstand und Zweck des Vertrages erhebt, aufgrund seiner Einsprache davon ausgehen kann, dass der Vertrag zwischen ihm selbst und dem Staat, welcher den Vorbehalt angebracht hat, nicht in Kraft ist. Artikel 20 Abs. 4 des Wiener Übereinkommens über das Recht der Verträge von 1969, in dem für einen Staat die Möglichkeit vorgesehen ist, gegen den durch einen anderen Staat formulierten Vorbehalt Einsprache zu erheben, enthält sehr interessante Bestimmungen für die Annahme eines Vorbehaltes und die Einsprüche gegen Vorbehalte. Er gestattet einem Staat, Einspruch gegen den von einem anderen Staat formulierten Vorbehalt zu erheben. Artikel 21 behandelt die Rechtswirkungen von Einsprüchen von Staaten gegen von anderen Staaten gemachte Vorbehalte. Grundsätzlich hindert ein Vorbehalt die Anwendung der Vertragsbestimmungen, auf die sich der Vorbehalt bezieht, zwischen dem den Vorbehalt anbringenden Staat und den anderen Staaten. Jeder Einspruch bewirkt, dass der Vorbehalt im Verhältnis zwischen dem den Vorbehalt anbringenden Staat und dem Staat, der Einspruch erhoben hat, nur insoweit anwendbar ist, als er durch den Einspruch nicht betroffen ist.

17. Wie oben erwähnt wurde, enthält das Wiener Übereinkommen über das Recht der Verträge die Definition von Vorbehalten und sieht, bei Fehlen anderer spezifischer Bestimmungen, die Anwendung des Kriteriums der Vereinbarkeit mit Gegenstand und Zweck vor. Der Ausschuss ist jedoch der Ansicht, dass die Bestimmungen des Übereinkommens über die Rolle der Einsprüche von Staaten gegen Vorbehalte es nicht erlauben, das Problem von Vorbehalten zu Menschenrechtsinstrumenten zu lösen. Diese Instrumente, und ganz besonders der Pakt, schaffen kein Netz des Austausches zwischenstaatlicher Verpflichtungen. Sie bezwecken die Ausstattung jedes Einzelnen mit Rechten. Der Grundsatz der zwischenstaatlichen Reziprozität ist nicht anwendbar, außer vielleicht im beschränkten Zusammenhang von Vorbehalten zu den Erklärungen, welche aufgrund des Artikels 41 über die Zuständigkeit des Ausschusses gemacht werden. Da die klassischen Regeln über die Vorbehalte für den Pakt völlig ungeeignet sind, haben die Staaten häufig weder ein rechtliches Interesse gehabt noch die Notwendigkeit gesehen, Einsprache gegen Vorbehalte zu erheben. Aus dem Fehlen von Protesten von Staaten kann nicht geschlossen werden, ob ein Vorbehalt mit dem Gegenstand und Zweck des Pakts vereinbar oder unvereinbar ist. Gelegentlich sind aus nicht immer ersichtlichen Gründen von einigen Staaten Einsprüche erhoben worden und von anderen nicht; wird eine Einsprache erhoben, präzisiert die einsprechende Partei häufig die rechtlichen Folgen nicht oder weist manchmal sogar darauf hin, dass sie nicht davon ausgehe, dass der Pakt zwischen den betroffenen Parteien nicht in Kraft sei. Kurz gesagt ist der Charakter dieser Einsprachen so wenig klar, dass man nur schwerlich aus dem Fehlen einer Einsprache eines Staates schließen kann, dass dieser einen bestimmten Vorbehalt für annehmbar hält. Nach Ansicht des Ausschusses kann man sich angesichts der besonderen Eigenschaften des Paktes als Menschenrechtsinstrument fragen, welches die Auswirkungen einer Einsprache auf die Beziehungen zwischen den betroffenen Staaten sind. Immerhin kann die von Staaten gegen einen Vorbehalt erhobene Einsprache dem Ausschuss ein Beurteilungselement für seine Entscheidung geben, ob ein Vorbehalt mit Gegenstand und Zweck des Paktes vereinbar ist.

18. Es ist notwendigerweise Sache des Ausschusses zu entscheiden, ob ein angebrachter Vorbehalt mit Gegenstand und Zweck des Paktes vereinbar ist; dies zum einen, weil diese Aufgabe, wie oben erwähnt, nicht in den Zuständigkeitsbereich der Vertragsstaaten fällt, da es sich um Menschenrechtsinstrumente handelt, und zum anderen, weil sich der Ausschuss bei der Ausübung seiner Funktionen dieser Aufgabe nicht entziehen kann. Um zu wissen, wieweit seine Pflicht geht zu untersuchen, ob ein Staat seinen Verpflichtungen nach Artikel 40 nachkommt, oder eine Mitteilung gemäß dem Ersten Fakultativprotokoll zu prüfen, muss sich der Ausschuss not-

wendigerweise eine Vorstellung von der Vereinbarkeit eines Vorbehaltes mit Gegenstand und Zweck des Paktes und mit dem internationalen Recht machen. Wegen des besonderen Charakters eines Menschenrechtsinstrumentes muss die Vereinbarkeit eines Vorbehaltes mit dem Gegenstand und Zweck des Paktes objektiv, unter Berufung auf rechtliche Grundsätze, ermittelt werden. Der Ausschuss ist besonders gut für die Erfüllung dieser Aufgabe geeignet. Die normale Folge eines unzulässigen Vorbehaltes ist nicht, dass der Pakt für den Staat, welcher den Vorbehalt angebracht hat, vollständig toter Buchstabe ist. Ein solcher Vorbehalt ist auflösbar in dem Sinne, dass der Pakt für den Staat, welcher den Vorbehalt gemacht hat, vorbehaltlos gilt.

19. Die Vorbehalte müssen bestimmt und transparent sein, so dass der Ausschuss, die im Hoheitsgebiet des den Vorbehalt erklärenden Staates lebenden Personen und die übrigen Vertragsstaaten genau wissen, welches die Menschenrechtsverpflichtungen sind, die der betreffende Staat übernommen oder nicht übernommen hat. Vorbehalte dürfen somit nicht einen allgemeinen Charakter aufweisen, sondern müssen eine bestimmte Regel des Paktes betreffen und ihren Geltungsbereich genau angeben. Bei der Prüfung der Vereinbarkeit allfälliger Vorbehalte mit dem Gegenstand und Zweck des Paktes müssen die Staaten sowohl die allgemeine Wirkung einer Gruppe von Vorbehalten als auch die Wirkung jedes einzelnen Vorbehaltes auf die Integrität des Paktes, die von vorrangiger Bedeutung bleibt, in Betracht ziehen. Staaten sollten nicht derart viele Vorbehalte anbringen, dass sie in Wirklichkeit nur noch eine begrenzte Zahl menschenrechtlicher Verpflichtungen und nicht mehr den Pakt als solchen annehmen. Um die internationalen Menschenrechtsstandards nicht dauernd in Frage zu stellen, sollten die Vorbehalte nicht systematisch die eingegangenen Verpflichtungen einzig auf die gegenwärtig bestehenden, weniger verbindlichen Normen des innerstaatlichen Rechts zurückbinden. Ebenso wenig sollten auslegende Erklärungen oder Vorbehalte darauf abzielen, die selbständige Bedeutung der im Pakt enthaltenen Verpflichtungen aufzuheben, indem sie diese als mit Bestimmungen des innerstaatlichen Rechtes identisch – oder als nur insoweit annehmbar als identisch – erklären. Staaten sollten nicht mittels Vorbehalten oder auslegenden Erklärungen aufzuzeigen versuchen, dass der Sinn einer Bestimmung des Paktes demjenigen entspricht, welcher ihr durch das zuständige Organ eines anderen internationalen Vertragswerkes gegeben wurde.

20. Die Staaten sollten Verfahren einführen, welche gewährleisten, dass jeder beabsichtigte Vorbehalt mit dem Gegenstand und Zweck des Paktes vereinbar ist. Es ist wünschenswert, dass ein Staat, welcher einen Vorbehalt anbringt, die innerstaatlichen Gesetzesbestimmungen oder Praktiken genau

angibt, welche seines Erachtens mit der vorbehaltenen Verpflichtung des Paktens unvereinbar sind, dass er die Fristen rechtfertigt, welche er benötigt, um seine Gesetze und Praktiken mit dem Pakt in Einklang zu bringen, oder dass er erklärt, warum er dazu nicht in der Lage ist. Die Staaten sollten zudem darauf achten, dass die Notwendigkeit, einen Vorbehalt aufrechtzuerhalten, unter Berücksichtigung aller Bemerkungen und Empfehlungen des Ausschusses anlässlich der Prüfung ihrer Berichte, periodisch geprüft wird. Die Vorbehalte sollten so bald wie möglich zurückgezogen werden. In den Berichten, welche sie dem Ausschuss vorlegen, sollten die Staaten diejenigen Maßnahmen angeben, welche sie getroffen haben, um ihre Vorbehalte zu überprüfen, wiederzuerwägen oder zurückzuziehen.

*Allgemeine Bemerkung Nr. 25\**

***Das Recht auf Teilnahme am öffentlichen Leben, das Wahlrecht und das  
Recht auf gleichen Zugang zum öffentlichen Dienst (Artikel 25)  
Siebenundfünfzigste Sitzung (1996)***

1. Artikel 25 des Paktes anerkennt und schützt das Recht jedes Staatsbürgers, an der Gestaltung der öffentlichen Angelegenheiten teilzunehmen, das Recht zu wählen und gewählt zu werden sowie das Recht auf Zugang zu öffentlichen Ämtern. Unabhängig von der Verfassungs- oder Regierungsform verlangt der Pakt von den Staaten die Ergreifung jener gesetzgeberischen und anderen Maßnahmen, welche notwendig sind, damit die Bürger eine tatsächliche Möglichkeit haben, die von ihm geschützten Rechte wahrzunehmen. Artikel 25 stellt das Kernstück einer demokratischen Regierungsform dar, die auf der Zustimmung des Volkes beruht und mit den Grundsätzen des Paktes übereinstimmt.

2. Die den Staatsbürgern in Artikel 25 eingeräumten Rechte hängen mit dem Recht der Völker auf Selbstbestimmung zusammen, sind jedoch davon verschieden. Das in Artikel 1 Abs. 1 enthaltene Recht auf Selbstbestimmung und freie Entscheidung über den politischen Status wird den Völkern als solchen eingeräumt. Demgegenüber befasst sich Artikel 25 mit dem Recht der einzelnen Staatsbürger, an den Verfahren der Gestaltung der öffentlichen Angelegenheiten teilzunehmen. Als Individualrechte können diese Rechte im Rahmen des ersten Fakultativprotokolls geltend gemacht werden.

3. Im Gegensatz zu anderen im Pakt anerkannten Rechten und Freiheiten (welche allen sich auf dem Gebiet eines Staates befindlichen und seiner Herrschaftsgewalt unterstehenden Personen gewährleistet sind) schützt Artikel 25 die Rechte »jedes Staatsbürgers«. Die Staaten sollten in ihren Berichten diejenigen gesetzlichen Bestimmungen umreißen, welche die Staatsbürgerschaft in bezug auf die in Artikel 25 geschützten Rechte definieren. Jeder Staatsbürger muss ohne Unterschied wie insbesondere der Rasse, der Hautfarbe, des Geschlechts, der Sprache, der Religion, der politischen oder sonstigen Anschauung, der nationalen oder sozialen Herkunft, des Vermögens, der Geburt oder des sonstigen Status in den Genuss dieser Rechte kommen. Unterscheidungen zwischen Staatsbürgern, welche die Staatsbürgerschaft durch Geburt, und solchen, welche sie durch Einbürge-

\* Die Übersetzung dieser Allgemeinen Bemerkung stammt aus Walter Kälin/Giorgio Malinverni/Manfred Nowak, *Die Schweiz und die UNO-Menschenrechtspakte*, 1997, S. 392 ff.

rung erhalten haben, sind grundsätzlich mit Artikel 25 unvereinbar. In ihren Berichten sollten die Staaten angeben, ob Gruppen existieren, wie zum Beispiel dauernd Niedergelassene, welche diese Rechte nur in beschränktem Umfang genießen, indem sie beispielsweise das Recht haben, an lokalen Wahlen teilzunehmen oder gewisse öffentliche Stellen zu besetzen.

4. Alle Bedingungen, die sich auf die Wahrnehmung der in Artikel 25 garantierten Rechte beziehen, sollten auf objektiven und sachgerechten Kriterien beruhen. So mag es beispielsweise sachgerecht sein, ein höheres Mindestalter für die Wählbarkeit oder für die Ernennung in gewisse öffentliche Ämter zu verlangen als für die Ausübung des Wahlrechts, das allen erwachsenen Staatsbürgern zukommen sollte. Die Ausübung dieser Rechte durch Staatsbürger darf nur aus gesetzlich vorgesehenen sowie objektiven und sachgerechten Gründen ausgesetzt oder ausgeschlossen werden. So kann es beispielsweise gerechtfertigt sein, das Wahlrecht oder das Recht, ein öffentliches Amt zu bekleiden, einer Person zu verweigern, deren Unzurechnungsfähigkeit feststeht.

5. Die in lit. a genannte Gestaltung der öffentlichen Angelegenheiten ist ein weiter Begriff, welcher sich auf die Ausübung politischer und insbesondere legislativer, exekutiver und administrativer Macht bezieht. Er umfasst sowohl sämtliche Aspekte der öffentlichen Verwaltung als auch die Formulierung und Umsetzung politischer Grundsätze auf internationaler, nationaler, regionaler und lokaler Ebene. Die Zuweisung der Befugnisse sowie die Art und Weise, in welcher die einzelnen Staatsbürger das in Artikel 25 enthaltene Recht auf Teilnahme an der Gestaltung der öffentlichen Angelegenheiten wahrnehmen, sollte durch Verfassung und andere Gesetze bestimmt werden.

6. Staatsbürger nehmen unmittelbar an der Gestaltung der öffentlichen Angelegenheiten teil, wenn sie als Mitglieder gesetzgeberischer Organe oder als Inhaber exekutiver Ämter Macht ausüben. Dieses Recht auf unmittelbare Teilnahme wird durch lit. b unterstützt. Staatsbürger nehmen ferner unmittelbar an der Gestaltung der öffentlichen Angelegenheiten teil, wenn sie mittels eines Referendums oder eines anderen Wahlverfahrens nach lit. b die Verfassung annehmen oder ändern oder über öffentliche Fragen entscheiden. Staatsbürger können durch die Teilnahme an Volksversammlungen, welche die Befugnis haben, über lokale Angelegenheiten oder über Angelegenheiten einer bestimmten Gemeinschaft zu entscheiden, oder durch ihre Beteiligung in Gremien, welche zur Vertretung der Staatsbürger in Verhandlungen mit der Regierung geschaffen wurden, unmittelbar teilnehmen. Wo eine direkte Teilnahme der Staatsbürger geschaffen wurde, sollten zwischen diesen in bezug auf die Teilnahme keine Unterscheidung

nach den in Artikel 2 Abs. 1 genannten Merkmalen gemacht und keine unsachlichen Einschränkungen auferlegt werden.

7. Wenn Staatsbürger an der Gestaltung der öffentlichen Angelegenheiten durch frei gewählte Vertreter teilnehmen, ergibt sich stillschweigend aus Artikel 25, dass diese Vertreter Regierungsmacht ausüben und durch das Wahlverfahren den Stimmbürgern gegenüber für die Art und Weise der Ausübung dieser Macht verantwortlich sind. Es ergibt sich ferner, dass die Vertreter nur diejenigen Befugnisse ausüben, welche ihnen nach den Verfassungsbestimmungen zukommen. Die Teilnahme durch frei gewählte Vertreter erfolgt durch Wahlverfahren, welche durch mit lit. b vereinbare Gesetze geschaffen werden müssen.

8. Staatsbürger nehmen ferner an der Gestaltung der öffentlichen Angelegenheiten teil durch Einflussnahme mittels öffentlicher Diskussionen und Dialog mit ihren Vertretern oder durch ihre Befugnis, sich zu organisieren. Diese Art der Teilnahme wird durch die Garantie der Meinungsäußerungsfreiheit, der Versammlungsfreiheit sowie der Vereinigungsfreiheit unterstützt.

9. Artikel 25 lit. b stellt besondere Bestimmungen über das Recht der Staatsbürger auf Teilnahme an der Gestaltung der öffentlichen Angelegenheit als Wähler oder als Wahlkandidaten auf. Echte, wiederkehrende Wahlen sind unerlässlich, um sicherzustellen, dass die Vertreter den Staatsbürgern gegenüber für die Art und Weise, wie sie die ihnen übertragenen gesetzgeberischen oder ausführenden Befugnisse ausüben, verantwortlich sind. Solche Wahlen müssen in zeitlichen Abständen abgehalten werden, welche nicht übermäßig groß sind und die sicherstellen, dass die Regierungsbefugnisse weiterhin auf der freien Äußerung des Wählerwillens beruhen. Die in lit. b vorgesehenen Rechte und Pflichten sollten gesetzlich garantiert sein.

10. Das Recht, an Wahlen und Referenden teilzunehmen, muss gesetzlich vorgesehen sein und darf nur sachgerechten Einschränkungen unterliegen, wie beispielsweise die Festsetzung eines Mindestalters zur Ausübung des Wahlrechts. Es ist nicht sachgerecht, das Wahlrecht aufgrund einer körperlichen Behinderung auszuschließen oder Kriterien wie Alphabetisierung, Schulbildung oder Vermögen vorauszusetzen. Die Mitgliedschaft in einer Partei sollte weder eine Voraussetzung noch ein Ausschlussgrund für die Ausübung des Wahlrechts darstellen.

11. Die Vertragsstaaten müssen wirksame Maßnahmen treffen, um sicherzustellen, dass alle Personen, welche wahlberechtigt sind, dieses Recht

wahrnehmen können. Wo die Registrierung der Wähler verlangt wird, sollte diese erleichtert werden, und Hindernisse sollten solcher Registrierung nicht in den Weg gelegt werden. Wenn für die Registrierung Anforderungen an den Wohnsitz gestellt werden, so müssen diese sachgerecht sein und sollten nicht dergestalt sein, dass Obdachlose vom Wahlrecht ausgeschlossen werden. Jeglicher missbräuchlicher Eingriff in die Registrierung oder Stimmabgabe wie auch die Einschüchterung oder Nötigung von Wählern sollten strafrechtlich verboten werden, und diese Gesetze sollten strikte durchgesetzt werden. Aufklärungs- und Registrierungskampagnen sind nötig, um die wirksame Ausübung der in Artikel 25 vorgesehenen Rechte durch eine informierte Gemeinschaft sicherzustellen.

12. Meinungsäußerungs-, Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit sind notwendige Voraussetzungen zur wirksamen Ausübung des Wahlrechts und müssen vollumfänglich geschützt werden. Positive Maßnahmen sollten ergriffen werden, um die Verhinderung der wirksamen Ausübung des Wahlrechts durch Hindernisse wie Analphabetismus, Sprachbarrieren, Armut oder Einschränkungen der Bewegungsfreiheit zu überwinden. Die Wahl betreffende Informationen und Unterlagen sollten in Minderheitensprachen verfügbar sein. Besondere Methoden, wie beispielsweise Photographien oder Symbole, sollten verwendet werden, um sicherzustellen, dass analphabetische Wähler über angemessene Informationen verfügen, auf deren Grundlage sie ihre Wahl treffen können. In ihren Berichten sollten die Vertragsstaaten angeben, in welcher Art und Weise die in dieser Ziffer dargestellten Hindernisse angegangen werden.

13. In ihren Berichten sollten die Vertragsstaaten diejenigen Bestimmungen, welche auf die Ausübung des Wahlrechts anwendbar sind, sowie deren Anwendung in der vom Bericht abgedeckten Periode beschreiben. Die Staatenberichte sollten ferner diejenigen Faktoren, welche die Staatsbürger an der Ausübung ihres Wahlrechts hindern, sowie die zur Überwindung dieser Faktoren ergriffenen Maßnahmen darstellen.

14. Die Vertragsstaaten sollten in ihren Berichten diejenigen gesetzlichen Bestimmungen, nach welchen Staatsbürger das Wahlrecht entzogen würde, angeben und erklären. Die Gründe für einen solchen Entzug sollten objektiv und sachgerecht sein. Falls die Verurteilung wegen der Begehung eines Deliktes einen Grund für die Aussetzung des Wahlrechtes darstellt, so sollte die Dauer dieser Aussetzung zum Delikt und zur Strafe verhältnismäßig sein. Personen, denen ihre Freiheit entzogen wurde, die aber nicht verurteilt worden sind, sollten nicht vom Wahlrecht ausgeschlossen werden.

15. Die wirkungsvolle Umsetzung des Rechts und der Möglichkeit, sich als Kandidat für die Wahl in ein Amt aufstellen zu lassen, sichert den wahlberechtigten Personen die freie Wahl unter den Kandidaten. Jede Beschränkung des Rechts, sich als Kandidat aufstellen zu lassen, wie etwa ein Mindestalter, sollte auf objektiven und sachgerechten Kriterien beruhen. Personen, welche unter allen anderen Gesichtspunkten wählbar wären, sollten nicht aus unsachlichen oder diskriminatorischen Gründen, beispielsweise wegen der Schulbildung, des Wohnortes, der Herkunft oder der politischen Zugehörigkeit, von der Möglichkeit, gewählt zu werden, ausgeschlossen werden. Niemand sollte wegen seiner Kandidatur in irgendeiner Weise diskriminiert oder benachteiligt werden. Die Vertragsstaaten sollten diejenigen gesetzlichen Bestimmungen aufzeigen und erläutern, welche eine bestimmte Gruppe oder Kategorie von Personen von der Möglichkeit, gewählt zu werden, ausschließen.

16. Bedingungen hinsichtlich des Zeitpunktes der Anmeldung der Kandidatur, der Gebühren und Sicherheiten sollten sachgerecht und nicht diskriminatorisch sein. Bestehen sachliche Gründe, gewisse Ämter als unvereinbar mit anderen Positionen (beispielsweise Personen mit richterlichen Aufgaben, hohe Offiziere, Beamte) zu betrachten, so sollten die Maßnahmen zur Verhinderung von Interessenskonflikten die durch lit. b geschützten Rechte nicht unnötig beschneiden. Die Gründe für die Entlassung von Funktionsträgern, die in ein Amt gewählt wurden, sollten in Gesetzen festgelegt sein, welche auf objektiven und sachgerechten Kriterien beruhen und ein faires Verfahren vorsehen.

17. Das Recht sich zur Wahl zu stellen, sollte nicht in unsachlicher Weise beschränkt werden durch das Erfordernis, dass Kandidaten Parteien oder einer bestimmten Partei angehören müssen. Wird von einem Kandidaten verlangt, eine Mindestzahl von Personen, welche seine Aufstellung unterstützen, vorzuweisen, dann sollte dieses Erfordernis sachgerecht sein und nicht der Verhinderung der Kandidatur dienen. Artikel 5 Abs. 1 des Paktes vorbehalten, darf die politische Meinung nicht als Begründung dienen, um einer Person das Recht zu nehmen, sich zur Wahl zu stellen.

18. In ihren Berichten sollten die Vertragsstaaten die gesetzlichen Bestimmungen angeben, in denen die Voraussetzungen festgehalten sind, die erfüllt sein müssen, um ein öffentliches Amt bekleiden zu können, sowie alle Beschränkungen und Voraussetzungen nennen, welche für besondere Ämter gelten. Sie sollten die Wählbarkeitsvoraussetzungen, etwa Altersgrenzen, und alle anderen Bedingungen und Einschränkungen nennen. Sie sollten auch Auskunft darüber geben, ob Einschränkungen bestehen, welche Personen, die im öffentlichen Dienst stehen (einschließlich der Polizei und

der Armee), daran hindern, in bestimmte öffentliche Ämter gewählt zu werden. Die rechtlichen Voraussetzungen und das Verfahren der Entlassung von Funktionsträgern, die in ein öffentliches Amt gewählt wurden, sollten dargelegt werden.

19. Gemäß lit. b sollten periodisch faire und freie Wahlen im Rahmen von Gesetzen, die eine wirkungsvolle Ausübung der Wahlrechte garantieren, durchgeführt werden. Die Wahlberechtigten sollten frei sein, jeden Kandidaten zu wählen und für oder gegen jeden einem Referendum oder einer Volksbefragung unterstellten Vorschlag zu stimmen, und sie sollten frei sein, für oder gegen die Regierung Stellung zu beziehen, ohne dabei unzulässigen Beeinflussungen oder irgendeiner Art von Zwang ausgesetzt zu sein, welche die freie Kundgabe des Wählerwillens verfälschen oder behindern könnten. Wähler sollten ihre Meinung unabhängig bilden können, ohne Gewalt oder Gewaltandrohung, Zwang, Versprechen von Vergünstigungen oder anderen manipulativen Maßnahmen ausgesetzt zu sein. Eine sachgerechte Beschränkung der Mittel, die für Wahlkampagnen aufgewendet werden dürfen, kann angebracht sein, falls dies notwendig ist, um sicherzustellen, dass die freie Auswahl der Wähler nicht beeinträchtigt wird oder dass der demokratische Prozess nicht durch unverhältnismäßige Aufwendungen zugunsten eines Kandidaten oder einer Partei verfälscht wird. Die Ergebnisse regulärer Wahlen sollten respektiert und umgesetzt werden.

20. Es sollte eine unabhängige Wahlbehörde geschaffen werden, um das Wahlverfahren zu überwachen und sicherzustellen, dass es fair, unparteiisch und in Übereinstimmung mit den geltenden, dem Pakt entsprechenden Gesetzen durchgeführt wird. Die Staaten sollten Maßnahmen treffen, um das Wahlgeheimnis zu gewährleisten, auch im Fall schriftlicher oder vertretungsweiser Stimmabgabe, sofern diese Möglichkeiten bestehen. Das setzt voraus, dass die Wähler vor jeder Form von Zwang oder Nötigung zur Offenlegung ihrer beabsichtigten oder getroffenen Wahl sowie vor jeder ungesetzlichen oder willkürlichen Einmischung in den Wahlvorgang geschützt werden. Der Verzicht auf diese Rechte ist mit Artikel 25 des Paktes unvereinbar. Die Sicherheit der Wahlurnen sollte garantiert sein, und die Stimmen sollten in Gegenwart der Kandidaten oder ihrer Vertreter gezählt werden. Es sollte eine unabhängige Kontrolle der Wahl und der Auszählung geben und die Möglichkeit bestehen, eine gerichtliche Überprüfung oder ein gleichwertiges Verfahren zu verlangen, damit die Wähler Vertrauen in die Sicherheit der Stimmabgabe und die Auszählung der abgegebenen Stimmen haben können. Die Hilfe für behinderte, blinde oder schreibunkundige Personen sollte unabhängig sein. Die Wähler sollten über diese Garantien vollumfänglich informiert werden.

21. Obwohl der Pakt kein bestimmtes Wahlsystem vorschreibt, sollte jedes von einem Vertragsstaat angewandte Verfahren mit den durch Artikel 25 geschützten Rechten vereinbar sein und die freie Äußerung des Wählerwillens tatsächlich garantieren. Der Grundsatz »ein Mensch, eine Stimme« sollte gelten, und im Rahmen des Wahlsystems jedes Staates sollte die Stimme jedes Wählers gleich viel zählen wie diejenige jedes anderen Wählers. Die Einteilung der Wahlkreise und die Methode der Zuteilung der Stimmen sollten die Verteilung der Wähler nicht in eine Richtung beeinflussen, welche zur Benachteiligung einer Gruppe führt, und sie sollten das Recht der Staatsbürger, ihre Vertreter frei zu wählen, weder aufheben noch in unsachlicher Weise beeinträchtigen.

22. In ihren Berichten sollten die Vertragsstaaten diejenigen Maßnahmen angeben, die sie getroffen haben, um die Abhaltung wiederkehrender, echter und freier Wahlen zu garantieren, und sie sollten Auskunft geben, wie ihr Wahlsystem die freie Äußerung des Wählerwillens garantiert. Die Berichte sollten das Wahlsystem beschreiben und erläutern, wie die verschiedenen politischen Ansichten der Gemeinschaft in den gewählten Organen vertreten sind. Sie sollten ferner die Gesetze und Verfahren beschreiben, die gewährleisten, dass das Wahlrecht von allen Staatsbürgern tatsächlich frei ausgeübt werden kann, und angeben, wie das Wahlgeheimnis, die Sicherheit und die Gültigkeit des Wahlverfahrens durch das Gesetz garantiert sind. Die konkrete Umsetzung dieser Garantien im Verlauf des durch den Bericht abgedeckten Zeitraums sollte erläutert werden.

23. Artikel 25 lit. c befasst sich mit dem Recht und der Möglichkeit der Staatsbürger, unter allgemeinen Gesichtspunkten der Gleichheit Zugang zu öffentlichen Ämtern zu haben. Um den Zugang unter allgemeinen Gesichtspunkten der Gleichheit sicherzustellen, sollten die Kriterien und Verfahren der Ernennung, Beförderung, Entlassung und Abberufung objektiv und sachgerecht sein. Förderungsmaßnahmen können in gewissen Fällen, in denen dies angemessen erscheint, ergriffen werden, um sicherzustellen, dass alle Staatsbürger in gleicher Weise Zugang zu öffentlichen Ämtern haben. Die Anwendung der Grundsätze der Chancengleichheit und der Berücksichtigung von Verdiensten sowie der Sicherung einer festen Amtszeit gewährleistet, dass Personen, welche öffentliche Ämter bekleiden, frei sind von politischer Einmischung und politischem Druck. Es ist besonders wichtig, darauf zu achten, dass niemand bei der Wahrnehmung seiner Rechte gemäß Artikel 25 lit. c aufgrund der in Artikel 2 Abs. 1 genannten Gründe diskriminiert wird.

24. In ihren Berichten sollten die Vertragsstaaten die Voraussetzungen für den Zugang zu öffentlichen Ämtern, die möglichen Einschränkungen und

die Ernennungs-, Beförderungs-, Entlassungs-, Abberufungs- oder Enthebungsverfahren sowie die Möglichkeiten der gerichtlichen oder sonstigen Überprüfung solcher Verfahren beschreiben. Sie sollten ferner Auskunft darüber geben, wie das Kriterium der Gleichheit des Zugangs gehandhabt wird sowie ob und in welchem Umfang Förderungsmaßnahmen ergriffen wurden.

25. Der freie Austausch von Informationen und Anschauungen über öffentliche und politische Fragen zwischen Staatsbürgern, Kandidaten und gewählten Vertretern ist für die uneingeschränkte Ausübung der in Artikel 25 garantierten Rechte von entscheidender Bedeutung. Dies bedingt eine freie Presse und andere freie Informationsorgane, welche in der Lage sind, alle politischen Fragen ohne Zensur und Einschränkungen zu kommentieren und die Öffentlichkeit zu informieren. Dies erfordert, dass die in Artikel 19, 21 und 22 des Paktes garantierten Rechte vollumfänglich gewährleistet werden, insbesondere die Freiheit, sich einzeln oder im Rahmen politischer Parteien oder anderer Organisationen politisch zu betätigen, die Freiheit, öffentliche Angelegenheiten zu diskutieren, friedlich zu demonstrieren und sich zu versammeln, zu kritisieren und seine Opposition kundzutun, politische Texte zu publizieren, Wahlkampagnen zu führen und politische Anschauungen zu verbreiten.

26. Das Recht auf Vereinigungsfreiheit, einschließlich des Rechtes, Organisationen und Vereinigungen zu gründen, die sich mit politischen und öffentlichen Angelegenheiten befassen, stellt ein ergänzendes wesentliches Element für die durch Artikel 25 geschützten Rechte dar. Die politischen Parteien und die Mitgliedschaft in Parteien spielen eine wichtige Rolle bei der Gestaltung der öffentlichen Angelegenheiten und im Wahlverfahren. Die Vertragsstaaten sollten dafür sorgen, dass die politischen Parteien in ihren internen Angelegenheiten die anwendbaren Bestimmungen des Artikels 25 befolgen, um so den Staatsbürgern die Ausübung der Rechte zu gewährleisten, die ihnen in diesem Artikel zuerkannt werden.

27. Aus Artikel 5 Abs. 1 ergibt sich, dass alle durch Artikel 25 anerkannten und geschützten Rechte nicht so ausgelegt werden dürfen, dass sie ein Recht begründen, Tätigkeiten auszuüben oder Handlungen zu begehen, welche darauf abzielen, die in diesem Pakt anerkannten Rechte und Freiheiten aufzuheben oder über das im Pakt vorgesehene Maß hinaus einzuschränken.

*Allgemeine Bemerkung Nr. 26*  
**Die Kontinuität von Verpflichtungen**  
*Einundsechzigste Sitzung (1997)*

1. Der Internationale Pakt über Bürgerliche und Politische Rechte enthält keine Vorschriften zu seiner Beendigung und sieht keine Regelung für eine Kündigung oder den Rücktritt vor. Infolgedessen muss die Möglichkeit der Beendigung, der Kündigung oder des Rücktritts im Licht einschlägiger Regeln des Völkergewohnheitsrechts betrachtet werden, die im Wiener Vertragsrechtsübereinkommen wiedergegeben sind. Auf dieser Grundlage unterliegt der Pakt weder der Kündigung noch dem Rücktritt, es sei denn, die Parteien beabsichtigten, die Möglichkeit der Kündigung oder des Rücktritts zuzulassen, oder ein solches Recht ergibt sich aus dem Wesen des Vertrags.

2. Der Umstand, dass die Vertragsstaaten die Möglichkeit der Kündigung nicht zugelassen haben und dass dies nicht nur auf ein bloßes Versehen ihrerseits zurückzuführen ist, ergibt sich daraus, dass Artikel 41 Abs. 2 des Pakts einem Vertragsstaat erlaubt, seine Zustimmung zur Zuständigkeit des Ausschusses für die Prüfung zwischenstaatlicher Mitteilungen durch eine entsprechende Notifikation zurückzuziehen, wohingegen keine entsprechende Regelung im Hinblick auf eine Kündigung oder einen Rücktritt von dem Pakt selbst existiert. Ferner kann das Fakultativprotokoll zum Pakt, das zur gleichen Zeit verhandelt und verabschiedet wurde, von den Vertragsstaaten gekündigt werden. Auf dem Wege des Vergleichs erlaubt zusätzlich das Internationale Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung, das ein Jahr vor dem Pakt verabschiedet wurde, ausdrücklich die Kündigung. Deshalb kann der Schluss gezogen werden, dass die Verfasser des Pakts bewusst beabsichtigten, die Möglichkeit der Kündigung auszuschließen. Derselbe Schluss ist auf das Zweite Fakultativprotokoll anzuwenden, bei dessen Abfassung eine Kündigungsklausel absichtlich ausgelassen wurde.

3. Außerdem gehört der Pakt nicht zu jener Art von Verträgen, die aufgrund ihres Wesens ein Kündigungsrecht voraussetzen. Zusammen mit dem gleichzeitig verfassten und verabschiedeten Internationalen Pakt über Wirtschaftliche, Soziale und Kulturelle Rechte kodifiziert der Pakt in Vertragsform die universellen Menschenrechte, die in der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte verankert sind. Diese drei Abkommen werden häufig als »International Bill of Human Rights« bezeichnet. Der Pakt als solcher hat keinen befristeten Charakter, der für Verträge typisch ist, bei denen

das Kündigungsrecht als zulässig anzusehen ist, ungeachtet der Tatsache, dass eine entsprechende spezifische Bestimmung nicht vorhanden ist.

4. Die Rechte, die in dem Pakt verankert sind, stehen allen Menschen zu, die auf dem Hoheitsgebiet eines Vertragsstaates leben. Der Menschenrechtsausschuss hat, wie sich aus seiner langjährigen Praxis ergibt, stets die Ansicht vertreten, dass der Schutz der Paktrechte, sobald er Menschen in einem Vertragsstaat zuerkannt wurde, diesen Menschen ungeachtet eines Regierungswechsels erhalten bleibt, einschließlich bei einer Aufsplitterung in mehrere Staaten, der Staatennachfolge oder irgendeiner späteren Handlung des Vertragsstaates, die darauf abzielt, die Menschen ihrer durch den Pakt zugestandenen Rechte zu berauben.

5. Der Ausschuss ist daher der festen Meinung, dass das Völkerrecht einem Staat, der den Pakt ratifiziert hat, ihm beigetreten ist oder durch Nachfolge übernommen hat, nicht gestattet, ihn zu kündigen oder von ihm zurückzutreten.

*Ergänzung*  
*Allgemeine Bemerkung Nr. 27\**  
**Freizügigkeit (Artikel 12)**  
*Siebenundsechzigste Sitzung (1999)*

1. Das Recht auf Freizügigkeit ist für die freie Entwicklung einer Person unverzichtbar. Es steht, wie sich in der Praxis des Ausschusses bei seiner Befassung mit den Staatenberichten und Individualbeschwerden immer wieder gezeigt hat, in engem Zusammenhang mit anderen festgelegten Paktrechten. Auf die besondere Verbindung zwischen Artikel 12 und 13 hat der Ausschuss in seiner Allgemeinen Bemerkung Nr. 15 (»Die Stellung von Ausländern unter dem Pakt« von 1986) aufmerksam gemacht.<sup>1</sup>

2. Die Schranken, die den von Artikel 12 geschützten Rechten gezogen werden können, dürfen den prinzipiellen Freiheitsaspekt nicht beseitigen und müssen den in Artikel 12 Abs. 3 enthaltenen Grundsatz der Erforderlichkeit ebenso beachten wie die Notwendigkeit, dass sie im Einklang mit den anderen im Pakt anerkannten Rechten stehen müssen.

3. Die Vertragsparteien sind aufgefordert, den Ausschuss durch ihre Berichte mit den einschlägigen inländischen Gesetzen und der Verwaltungs- und Rechtsprechungspraxis im Hinblick auf die nach diesem Artikel geschützten Rechte vertraut zu machen. Dabei sind auch die in dem vorliegenden Kommentar enthaltenen Ausführungen zu berücksichtigen. Die Berichte müssen zudem über die Rechtsbehelfe informieren, die ergriffen werden können, wenn diese Rechte beschränkt werden.

*Freizügigkeit und Niederlassungsfreiheit (Absatz 1)*

4. Jene, die sich rechtmäßig auf dem Territorium eines Staates aufhalten, genießen dort das Recht, sich frei zu bewegen und ihren Wohnsitz zu wählen. Staatsangehörige halten sich auf dem Territorium ihres Heimatstaates grundsätzlich immer rechtmäßig auf. Die Rechtmäßigkeit des Aufenthaltes eines Ausländers beurteilt sich nach innerstaatlichem Recht, das die Einreise eines Ausländers in das Staatsgebiet von Beschränkungen abhängig machen kann, soweit sich aus den internationalen Verpflichtungen des Staates nichts anderes ergibt. In diesem Zusammenhang hat der Ausschuss

\* Die Übersetzung dieser Allgemeinen Bemerkung stammt aus MenschenRechtsMagazin H. 2/2000, S. 85 ff. des MenschenRechtsZentrums der Universität Potsdam.

1 HRI/GEN/1/Rev. 3, 15. August 1997, S. 20 (Ziffer 8).

festgehalten, dass ein Ausländer, der zwar illegal in einen Staat eingereist war, dem aber später ein Aufenthaltsrecht zuerkannt wurde, im Sinne des Artikels 12 als jemand anzusehen ist, der sich rechtmäßig in diesem Land aufhält.<sup>2</sup> Sobald sich eine Person in einem Staat rechtmäßig aufhält, müssen alle Beschränkungen der in Artikel 12 Abs. 1 und 2 garantierten Rechte sowie jede im Vergleich mit eigenen Staatsangehörigen verschiedene Behandlung nach Maßgabe der Voraussetzungen des Artikels 12 Abs. 3 gerechtfertigt werden.<sup>3</sup> Es ist daher wichtig, dass die Vertragsparteien in ihren Berichten auf die Fälle der Ungleichbehandlung von Ausländern hinweisen und die diesbezüglichen Unterscheidungen rechtfertigen.

5. Das Recht, sich frei zu bewegen, bezieht sich auf das ganze Staatsgebiet; dies schließt alle Teile eines Bundesstaates ein. Artikel 12 Abs. 1 berechtigt alle Personen, von einem Ort zum anderen zu ziehen und sich an einem Ort ihrer Wahl niederzulassen. Der Genuss dieses Rechts darf für diejenigen, die sich frei bewegen oder an einem Ort bleiben wollen, nicht von einem besonderen Zweck oder Grund abhängig gemacht werden. Jede Beschränkung muss mit Abs. 3 in Übereinstimmung stehen.

6. Die Vertragspartei muss sicherstellen, dass die in Artikel 12 garantierten Rechte nicht nur vor staatlichen, sondern auch vor privaten Beeinträchtigungen geschützt werden. Im Hinblick auf Frauen ist diese staatliche Schutzpflicht besonders wichtig. Es ist zum Beispiel mit Artikel 12 Abs. 1 unvereinbar, dass das Recht einer Frau, sich frei zu bewegen oder Wohnung zu nehmen, durch Gesetz oder Gewohnheitsrecht von der Entscheidung einer anderen Person, auch eines Verwandten, abhängig gemacht wird.

7. Abgesehen von den in Artikel 12 Abs. 3 vorgesehenen Einschränkungenmöglichkeiten umfasst das Recht, innerhalb des Staatsgebietes an einem Ort eigener Wahl zu leben, den Schutz gegen alle Formen erzwungener innerstaatlicher Umsiedlung. Es schließt auch die Verhinderung der Einreise oder des Aufenthalts in einem bestimmten Teil des Staatsgebietes aus. Eine rechtmäßige Inhaftierung berührt freilich in erster Linie das Recht der persönlichen Freiheit, die durch Artikel 9 des Paktes geschützt ist. Unter bestimmten Umständen können Artikel 12 und 9 allerdings gleichzeitig zur Anwendung kommen.<sup>4</sup>

2 Communication Nr. 456/1991, Celepli *.i.* Schweden, Ziffer 9.2.

3 General Comment Nr. 15, Ziffer 8, in HRI/GEN/1/Rev. 3., 15. August 1997, S. 20.

4 Siehe beispielsweise Communication Nr. 138/1983, Mpandajila *.i.* Zaire, Ziffer 10; Communication Nr. 157/1983, Mpaka-Nsusu *.i.* Zaire, Ziffer 10; Communications Nrn. 241 und 242/1987, Birhashwirwa/Tshisekedi *.i.* Zaire, Ziffer 13.

8. Das Recht, das Staatsgebiet zu verlassen, darf weder von einem bestimmten Zweck noch von dem Zeitraum, den der Einzelne wählt, um sich außerhalb des Landes aufzuhalten, abhängig gemacht werden. Eine normale Auslandsreise ist daher in gleicher Weise geschützt wie die Ausreise zum Zweck dauernder Emigration. Auch das Recht, den Zielstaat zu bestimmen, ist Teil der individualrechtlichen Garantie. Da der Anwendungsbereich des Artikels 12 Abs. 2 nicht auf Personen beschränkt ist, die sich rechtmäßig im Staatsgebiet aufhalten, ist ein legal ausgewiesener Ausländer gleichermaßen dazu berechtigt, den Zielstaat zu wählen, vorausgesetzt, dass dieser Staat zur Aufnahme bereit ist.<sup>5</sup>

9. Um es dem Einzelnen zu ermöglichen, die von Artikel 12 Abs. 2 garantierten Rechte auch tatsächlich in Anspruch zu nehmen, sind sowohl dem Aufenthaltsstaat als auch dem Heimatstaat bestimmte Verpflichtungen auferlegt.<sup>6</sup> Weil üblicherweise Reisen außerhalb des eigenen Staates nicht ohne geeignete Dokumente, insbesondere Pass, durchführbar sind, muss das Recht auf Ausreise zugleich das Recht erfassen, die nötigen Reisedokumente zu erhalten. Das Ausstellen von Pässen obliegt für gewöhnlich dem Heimatstaat des Individuums. Die Weigerung eines Staates, einem im Ausland lebenden Staatsangehörigen einen Pass auszustellen oder dessen Gültigkeit zu verlängern, kann dieser Person das Recht nehmen, den Aufenthaltsort zu verlassen und woandershin zu reisen.<sup>7</sup> Die Behauptung des Heimatstaates, seine Staatsangehörigen könnten ohne Pass in das Staatsgebiet zurückkehren, stellt keine Rechtfertigung dar.

10. Die Staatenpraxis erweist in zahlreichen Fällen, dass sich Rechtsvorschriften und Verwaltungsmaßnahmen nachteilig auf die Freiheit auszureisen, insbesondere aus dem eigenen Staat, auswirken. Es ist deshalb besonders geboten, dass die Vertragsparteien über alle rechtlichen und praktischen Beschränkungen der Ausreisefreiheit berichten, die sie auf ihre eigenen Staatsangehörigen und auf Ausländer anwenden, um den Ausschuss in die Lage zu versetzen, die Vereinbarkeit dieser Regeln und Praktiken mit Artikel 12 Abs. 3 zu beurteilen. Die Berichte der Vertragsparteien sollten auch Informationen über Sanktionsmaßnahmen enthalten, die internationalen Fluggesellschaften auferlegt werden, wenn sie Personen ohne die erforderlichen

5 Siehe General Comment Nr. 15, Ziffer 9, in HRI/GEN/1/Rev. 3, 15. August 1997, S. 21.

6 Siehe Communication Nr. 106/1981, Montero ./. Uruguay, Ziffer 9.4.; Communication Nr. 57/1979, Vidal Martins ./. Uruguay, Ziffer 7; Communication Nr. 77/1980 Lichtensztejn ./. Uruguay, Ziffer 6.1.

7 Siehe Communication Nr. 57/1979, Vidal Martins ./. Uruguay, Ziffer 9.

Reisedokumente in ihr Staatsgebiet bringen, soweit sich solche Maßnahmen auf das Recht, ein anderes Land zu verlassen, auswirken.

### *Beschränkungen (Absatz 3)*

11. Artikel 12 Abs. 3 benennt die außergewöhnlichen Umstände, unter denen die in Abs. 1 und 2 enthaltenen Rechte beschränkt werden können. Diese Vorschrift ermächtigt den Staat nur dazu, diese Rechte zu beschränken, um die nationale Sicherheit, die öffentliche Ordnung (public order/ordre public), die öffentliche Gesundheit oder gute Sitten und die Rechte und Freiheiten anderer zu schützen. Um zulässig zu sein, müssen die Beschränkungen vom Gesetz vorgeschrieben und in einer demokratischen Gesellschaft für den Schutz dieser Zwecke erforderlich sein sowie mit allen anderen im Pakt anerkannten Rechten in Einklang stehen (s.u. Nr. 18).

12. Das Gesetz selbst muss die Bedingungen aufstellen, unter denen die Rechte beschränkt werden können. Staatenberichte sollten deshalb die Rechtsnormen genau angeben, die solche Beschränkungen begründen. Beschränkungen, die nicht im Gesetz vorgeschrieben sind oder im Übrigen nicht mit den Anforderungen des Artikels 12 Abs. 3 übereinstimmen, verletzen die in Abs. 1 und 2 garantierten Rechte.

13. Wenn einschränkende Gesetze im Rahmen von Artikel 12 Abs. 3 erlassen werden, haben sich die Staaten stets von dem Prinzip leiten zu lassen, dass die Beschränkungen nicht den Wesensgehalt des Rechts beeinträchtigen dürfen (vgl. Artikel 5 Abs. 1); das Verhältnis von Recht und Beschränkung, von Norm und Ausnahme darf nicht umgekehrt werden. Die Gesetze, die Beschränkungen zulassen, müssen genaue Eingriffsvoraussetzungen aufstellen und dürfen denen, die mit ihrer Durchführung beauftragt sind, keine unbeschränkte Ermessensfreiheit verleihen.

14. Artikel 12 Abs. 3 macht deutlich, dass es nicht ausreichend ist, wenn die vorgesehenen Beschränkungen zulässigen Zwecken dienen; sie müssen vielmehr auch erforderlich sein, diese zu schützen. Einschränkende Maßnahmen müssen mit dem Verhältnismäßigkeitsprinzip übereinstimmen; sie müssen geeignet sein, ihre schützende Funktion zu erfüllen; sie müssen das mildeste Mittel unter denen sein, die geeignet sind, das gewünschte Ergebnis zu erreichen, und sie müssen zu dem zu schützenden Rechtsgut in einem angemessenen Verhältnis stehen.

15. Das Verhältnismäßigkeitsprinzip muss nicht nur vom Gesetz, das die Beschränkungen regelt, respektiert werden, sondern auch von der Verwaltung und den Gerichten, die diese Gesetze anwenden. Die Staaten müssen

sicherstellen, dass alle Verfahren, mit denen die Ausübung oder Beschränkung dieser Rechte geregelt werden, zügig durchgeführt und dass Gründe für die Anwendung beschränkender Maßnahmen angegeben werden.

16. Die Staaten haben es in ihren Berichten häufig versäumt zu belegen, dass die Anwendung der die Rechte aus Artikel 12 Abs. 1 und 2 einschränkenden Gesetze mit den Anforderungen des Artikels 12 Abs. 3 in Übereinstimmung stehen. Beschränkende Maßnahmen müssen in jedem Einzelfall auf klaren gesetzlichen Grundlagen basieren und den Anforderungen der Notwendigkeit und der Verhältnismäßigkeit entsprechen. Diesen Bedingungen würde zum Beispiel nicht entsprochen, wenn eine Person am Verlassen des Landes nur aus dem Grund gehindert würde, dass sie Träger von »Staatsgeheimnissen« ist, oder wenn ein Individuum innerhalb des Landes nur mit besonderer Genehmigung reisen dürfe. Andererseits könnten die Bedingungen des Artikels 12 Abs. 3 im Fall von Beschränkungen des Zugangs zu Militärgebieten aufgrund nationaler Sicherheitsinteressen oder in Fällen von Begrenzungen der Freiheit, sich in Gebieten niederzulassen, die von Eingeborenen oder Minderheitengemeinschaften bewohnt werden, erfüllt sein.<sup>8</sup>

17. Eine Hauptquelle der Besorgnis sind die vielfältigen rechtlichen und bürokratischen Hemmnisse, die den vollen Genuss der Rechte einer Person, sich frei zu bewegen, ein Land, eingeschlossen das eigene, zu verlassen oder einen Wohnsitz zu wählen, unnötigerweise beeinträchtigen. Bezogen auf das Recht, sich innerhalb eines Landes frei zu bewegen, hat der Ausschuss sowohl Bestimmungen kritisiert, die von Individuen verlangen, eine Erlaubnis zu beantragen, um ihren Wohnsitz zu ändern oder um eine Genehmigung der lokalen Behörden am Zielort zu ersuchen, als auch Verzögerungen bei der Bearbeitung solcher schriftlichen Anträge. Die Staatenpraxis weist einen noch weit größeren Reichtum an Hindernissen auf, die es generell, insbesondere aber den eigenen Staatsangehörigen erschweren, das Land zu verlassen. Zu derartigen Regeln und Praktiken gehören beispielsweise Schwierigkeiten für Antragssteller, Zugang zu den zuständigen Behörden zu erhalten, und Mangel an Informationen bezüglich der rechtlichen Anforderungen; das Erfordernis, besondere Formulare zu beantragen, durch die erst die geeigneten Antragsdokumente für die Ausstellung eines Passes erlangt werden können; die Notwendigkeit positiver Bestätigung von Arbeitgebern oder Familienmitgliedern; die genaue Beschreibung der Reiseroute; die Ausstellung von Pässen nur nach Entrichtung hoher Gebühren, die die Kosten der Verwaltungsleistung wesentlich übersteigen; unvernünftige Verzögerungen bei der Ausstellung von Reisedokumenten; die

8 Siehe General Comment Nr. 23, Ziffer 7, in HRI/GEN/1/Rev. 3, 15. August 1997, S. 41.

zahlenmäßige Beschränkung von Familienmitgliedern, die zusammen reisen wollen; das Erfordernis einer finanziellen Rückkehrbürgschaft oder einer Rückfahrkarte; das Erfordernis einer Einladung des Zielstaates oder von dort lebenden Menschen; die Schikane von Antragstellern, z.B. durch körperliche Bedrohung, Haft, Verlust des Arbeitsplatzes oder Ausschluss ihrer Kinder aus der Schule oder Universität; die Weigerung, einen Pass auszustellen, weil dem Antragsteller nachgesagt wird, er schade dem guten Ruf des Landes. Im Lichte dieser Praktiken sollten die Vertragsparteien sicherstellen, dass alle der von ihnen verhängten Beschränkungen sich in voller Übereinstimmung mit Artikel 12 Abs. 3 befinden.

18. Jede Anwendung der nach Artikel 12 Abs. 3 erlaubten Beschränkungen muss im Einklang mit den anderen im Pakt garantierten Rechten und mit den grundlegenden Prinzipien der Gleichheit und Nichtdiskriminierung stehen. Es wäre daher eine klare Verletzung des Paktes, wenn die in Artikel 12 Abs. 1 und 2 geschützten Rechte unter Heranziehung von Unterscheidungsmerkmalen wie Rasse, Hautfarbe, Geschlecht, Sprache, Religion, politische oder andere Meinung, nationale oder soziale Herkunft, Eigentum, Geburt oder andere Rechtsstellung beschränkt würden. Bei der Prüfung von Staatenberichten hat der Ausschuss mehrfach festgestellt, dass Maßnahmen Artikel 12 verletzen, die Frauen durch das Erfordernis, die Zustimmung oder die Begleitung einer männlichen Person zu haben, davon abhalten, sich frei zu bewegen oder das Land zu verlassen.

#### *Das Recht, in sein eigenes Land einzureisen (Absatz 4)*

19. Mit dem Recht eines Menschen, in sein eigenes Land einzureisen, wird die besondere Beziehung einer Person zu diesem Land anerkannt. Das Einreiserecht hat verschiedene Facetten. Es umfasst das Recht, im eigenen Land zu bleiben. Es enthält nicht nur das Recht, nach dem Verlassen des eigenen Landes dorthin zurückzukehren, es kann eine Person auch berechtigen, das erste Mal in ein Land zu kommen, wenn sie außerhalb des Landes geboren wurde (z.B. wenn es sich um den staatsangehörigkeitsrechtlichen Heimatstaat dieser Person handelt). Das Rückkehrrecht ist ferner von größter Bedeutung für Flüchtlinge, die eine freiwillige Wiederansiedelung anstreben. Es enthält auch das Verbot erzwungener Bevölkerungsverschiebungen oder Massenausweisungen in andere Länder.

20. Der Wortlaut des Artikels 12 Abs. 4 unterscheidet nicht zwischen Staatsangehörigen und Fremden (»niemand«). Folglich können diejenigen, die berechtigt sind, dieses Recht geltend zu machen, nur durch die Interpretation des Satzes »sein eigenes Land« ermittelt werden.<sup>9</sup> Der Anwendungs-

<sup>9</sup> Siehe Communication Nr. 538/1993, Stewart /J. Canada.

bereich des Begriffs »seines eigenen Landes« ist weiter als der Begriff »Land seiner Staatsangehörigkeit«. Entscheidend ist nicht die Staatsangehörigkeit in einem formellen Sinn, also die durch Geburt oder durch Verleihung erworbene Staatsangehörigkeit; erfasst sind jedenfalls auch Individuen, die wegen ihrer besonderen Bindung an oder wegen ihrer Ansprüche gegen dieses Land nicht als Ausländer gelten können. Dies träfe etwa zu auf Angehörige eines Landes, das diesen die Staatsangehörigkeit völkerrechtswidrig entzogen hat, oder auf Personen, deren Heimatstaat in einen anderen Staat eingegliedert wurde oder sonst in ihm aufging und denen dieser andere Staat seine eigene Staatsangehörigkeit verweigert. Der Wortlaut des Artikels 12 Abs. 4 erlaubt auch eine darüber hinausgehende Interpretation, die weitere Kategorien von bereits lange im Land lebenden Einwohnern umfassen könnte, beispielsweise – aber nicht hierauf begrenzt – staatenlose Personen, denen willkürlich das Recht vorenthalten ist, die Staatsangehörigkeit des Landes, in dem sie sich seit langem aufhalten, zu erwerben. Da noch andere Faktoren unter bestimmten Umständen die Entstehung enger und andauernder Beziehungen zwischen einer Person und einem Land verursachen können, sind die Vertragsparteien aufgerufen, in ihre Berichte Informationen über das Recht der ständig im Land lebenden Nichtstaatsangehörigen, in das Land ihres Wohnsitzes zurückzukehren, aufzunehmen.

21. In keinem Fall darf einer Person willkürlich das Recht entzogen werden, in ihr Land einzureisen. Mit dem Hinweis auf das Willkürkonzept in diesem Zusammenhang soll betont werden, dass sich jedes staatliche Handeln – Legislative, Exekutive und Judikative – an diesem Verbot zu orientieren hat; das Willkürverbot garantiert, dass sogar eine gesetzlich vorgesehene Rechtsbeeinträchtigung in Übereinstimmung mit den Vorschriften, Zielen und Zwecken des Paktes stehen und auf jeden Fall unter den jeweiligen Umständen angemessen (reasonable) sein muss. Der Ausschuss ist der Ansicht, dass es, wenn überhaupt, nur ganz wenige Umstände gibt, wonach der Entzug des Rechts, in das eigene Land einzureisen, angemessen sein könnte. Durch die Entziehung der Staatsangehörigkeit oder durch die Ausweisung eines Individuums in einen Drittstaat darf eine Vertragspartei diese Person nicht willkürlich davon abhalten, in ihr Land zurückzukehren.

*Allgemeine Bemerkung Nr. 28*  
***Die Gleichberechtigung von Mann und Frau (Artikel 3)***  
*Achtundsechzigste Sitzung (2000)*

1. Der Ausschuss hat sich entschlossen, seine Allgemeine Bemerkung zu Artikel 3 des Pakts zu aktualisieren und die Allgemeine Bemerkung Nr. 4 (Dreizehnte Sitzung, 1981) im Lichte der Erfahrung, die er während seiner Tätigkeit im Verlauf der vergangenen 20 Jahre gesammelt hat, zu ersetzen. Die vorliegende Überarbeitung soll den bedeutenden Einfluss, den dieser Artikel auf den Genuss der Paktrechte für Frauen ausgeübt hat, hervorheben.
2. Aus Artikel 3 ergibt sich, dass jeder Mensch die Paktrechte gleichberechtigt und in ihrer Gesamtheit genießen soll. Die vollständige Wirkung dieser Vorschrift ist beeinträchtigt, wann immer einer Person die vollständige und gleichberechtigte Inanspruchnahme eines Rechts vorenthalten wird. Folglich sollten die Staaten gewährleisten, dass Männer und Frauen alle Paktrechte in gleicher Weise genießen können.
3. Die Verpflichtung gemäß Artikel 2 und 3, jedem Menschen die in dem Pakt anerkannten Rechte zu gewährleisten, setzt voraus, dass die Vertragsstaaten alle erforderlichen Schritte unternehmen, damit jeder Mensch diese Rechte genießen kann. Dies beinhaltet die Beseitigung von Hindernissen, die der gleichberechtigten Inanspruchnahme der jeweiligen Rechte im Wege stehen, außerdem eine Menschenrechtsbildung der Bevölkerung und von Beamten/innen sowie die Anpassung der innerstaatlichen Gesetzgebung, um den im Pakt enthaltenen Zusicherungen Wirkung zu verleihen. Der Vertragsstaat muss nicht nur Schutzmaßnahmen, sondern in allen Bereichen auch Positivmaßnahmen ergreifen, um so ein wirkungsvolles *Empowerment* der Frau zu erreichen. Die Vertragsstaaten müssen Informationen über die tatsächliche Rolle der Frau in der Gesellschaft vorbringen, so dass der Ausschuss feststellen kann, welche Maßnahmen zusätzlich zu den gesetzlichen Vorschriften ergriffen worden sind oder ergriffen werden sollten, um den jeweiligen Verpflichtungen Wirkung zu verleihen, welcher Fortschritt erzielt worden ist, welche Schwierigkeiten auftreten und welche Schritte unternommen werden, um sie zu überwinden.
4. Die Vertragsstaaten sind dafür verantwortlich, die gleichberechtigte Inanspruchnahme der Rechte ohne jegliche Diskriminierung zu gewährleisten. Artikel 2 und 3 verlangen von den Vertragsstaaten, alle dafür notwen-

digen Maßnahmen zu ergreifen, einschließlich des geschlechtsbezogenen Diskriminierungsverbots, und sowohl im öffentlichen als auch privaten Sektor diskriminierende Handlungen, die die gleichberechtigte Inanspruchnahme der Rechte behindern, zu beseitigen.

5. Ungleichheit in der Inanspruchnahme von Rechten durch Frauen ist überall auf der Welt anzutreffen und tief in Tradition, Geschichte, Kultur und Religion verwurzelt. In einigen Ländern manifestiert sich die untergeordnete Rolle der Frauen durch das hohe Auftreten der pränatalen Selektion des Geschlechts und die Abtreibung weiblicher Föten. Die Vertragsstaaten sollten sicherstellen, dass traditionelle, historische, religiöse oder kulturelle Einstellungen nicht dazu benutzt werden, um Verletzungen des Rechts der Frau auf Gleichheit vor dem Gesetz und auf die gleichberechtigte Inanspruchnahme aller Paktrechte zu rechtfertigen. Die Vertragsstaaten sollten angemessene Auskünfte über diejenigen Aspekte der Tradition, Geschichte, kulturellen Praktiken und religiösen Einstellungen vorbringen, die die Einhaltung von Artikel 3 gefährden oder gefährden können, und angeben, welche Maßnahmen sie ergriffen haben oder zu ergreifen beabsichtigen, um diese Situation zu korrigieren.

6. Um die in Artikel 3 enthaltenen Verpflichtungen zu erfüllen, sollten die Vertragsstaaten jene Faktoren beachten, die die gleichberechtigte Inanspruchnahme jedes der in dem Pakt bestimmten Rechte durch Frauen und Männer behindern. Um dem Ausschuss zu ermöglichen, ein vollständiges Bild von der Situation der Frau in jedem Vertragsstaat hinsichtlich der Umsetzung der Paktrechte zu erhalten, benennt diese Allgemeine Bemerkung einige der Faktoren, die die gleichberechtigte Inanspruchnahme der Paktrechte durch Frauen beeinflussen, und erklärt detailliert, welche Art von Informationen im Hinblick auf diese Rechte erforderlich sind.

7. Die gleichberechtigte Inanspruchnahme von Menschenrechten durch Frauen muss auch während eines Notstands geschützt werden (Artikel 4). Vertragsstaaten, die in Zeiten des öffentlichen Notstands Maßnahmen ergreifen und damit von ihren in Artikel 4 des Pakts eingegangenen Verpflichtungen abweichen, sollten dem Ausschuss Informationen zur Verfügung stellen, die den Einfluss derartiger Maßnahmen auf die Situation der Frauen darlegen, und sie sollten nachweisen, dass diese Maßnahmen nicht diskriminierend sind.

8. Frauen sind in Zeiten internationaler oder nationaler bewaffneter Konflikte besonders schutzbedürftig. Die Vertragsstaaten sollten den Ausschuss über alle Maßnahmen informieren, die während einer solchen Situ-

ation ergriffen wurden, um Frauen vor Vergewaltigung, Entführung und anderen Formen geschlechtsbezogener Gewalt zu schützen.

9. Mit ihrem Beitritt zum Pakt gewährleisten die Vertragsstaaten in Übereinstimmung mit Artikel 3 das gleiche Recht für Mann und Frau, alle im Pakt festgelegten bürgerlichen und politischen Rechte wahrzunehmen. Zudem darf gemäß Artikel 5 keine Bestimmung des Pakts so ausgelegt werden, dass sie für einen Staat, eine Gruppe oder Person das Recht begründet, eine Tätigkeit auszuüben oder eine Handlung zu begehen, die auf die Abschaffung der in Artikel 3 anerkannten Rechte oder auf weitergehende Beschränkungen, als in dem Pakt vorgesehen, hinzielen. Ferner soll der gleichberechtigte Genuss der durch Gesetze, Übereinkommen, Verordnungen oder durch Gewohnheitsrecht anerkannten oder bestehenden grundlegenden Menschenrechte der Frau nicht unter dem Vorwand beschränkt oder außer Kraft gesetzt werden, dass der Pakt derartige Rechte nicht oder nur in einem geringeren Ausmaße anerkenne.

10. Die Vertragsstaaten sollten bei der Berichterstattung über das in Artikel 6 geschützte Recht auf Leben Daten zu den Geburtenraten und zu den Todesfällen in Zusammenhang mit Schwangerschaft und Geburt zur Verfügung stellen. Daten zu Kindersterblichkeitsraten sollten nach Geschlecht aufgeschlüsselt sein. Die Vertragsstaaten sollten Informationen über alle Maßnahmen beibringen, die ergriffen wurden, um Frauen bei der Verhinderung unerwünschter Schwangerschaften zu helfen und um sicherzustellen, dass sie sich nicht lebensbedrohenden heimlichen Abtreibungen unterziehen müssen. Die Vertragsstaaten sollten auch über Maßnahmen berichten, die Frauen vor Praktiken schützen, die ihr Recht auf Leben verletzen, wie die Tötung von weiblichen Kindern, die Verbrennung von Witwen und die Tötung um der Mitgift willen. Der Ausschuss möchte auch Informationen über den Einfluss erhalten, den Armut und Entbehrung auf Frauen ausüben und der eine Bedrohung ihres Lebens darstellt.

11. Um die Einhaltung von Artikel 7 und auch von Artikel 24 des Pakts bewerten zu können, der den besonderen Schutz des Kindes beinhaltet, benötigt der Ausschuss Informationen über nationale Gesetze und Praktiken im Hinblick auf häusliche oder sonstige Arten der Gewalt gegen Frauen, einschließlich der Vergewaltigung. Der Ausschuss muss auch wissen, ob der jeweilige Vertragsstaat Frauen, die aufgrund von Vergewaltigung schwanger geworden sind, den Zugang zu sicherer Abtreibung ermöglicht. Die Vertragsstaaten sollten dem Ausschuss auch Informationen über Maßnahmen zur Verfügung stellen, die erzwungene Abtreibungen und erzwungene Sterilisationen verhindern. Vertragsstaaten, in denen die weibliche Genitalverstümmelung praktiziert wird, sollten Information über das Ausmaß der-

selben und über Maßnahmen zu ihrer Beseitigung vortragen. Informationen, die von den Vertragsstaaten zu all diesen Punkten vorgebracht werden, sollten Schutzmaßnahmen einschließlich der Rechtsbehelfe beinhalten, die für Frauen zur Verfügung stehen, deren Rechte gemäß Artikel 7 verletzt worden sind.

12. In Anbetracht der in Artikel 8 anerkannten Verpflichtungen sollten die Vertragsstaaten den Ausschuss über Maßnahmen informieren, die ergriffen wurden, um den Handel mit Frauen und Kindern sowie die Zwangsprostitution innerhalb des Landes und über dessen Grenzen hinaus zu beseitigen. Sie müssen auch Informationen zu solchen Maßnahmen zur Verfügung stellen, die ergriffen wurden, um Frauen und Kinder einschließlich ausländischer Frauen und Kinder vor Versklavung zu schützen, die, unter anderem, als Hausanstellung oder durch andere Formen persönlicher Dienste verschleiert wird. Vertragsstaaten, in denen Frauen und Kinder angeworben und aus denen sie weggeholt werden, und Vertragsstaaten, von denen diese Frauen und Kinder aufgenommen werden, sollten Informationen über nationale oder internationale Maßnahmen zur Verhinderung der Verletzung der Rechte von Frauen und Kindern zur Verfügung stellen.

13. Die Vertragsstaaten sollten Informationen über jegliche besondere Regelung zur Verfügung stellen, die die Kleidung von Frauen in der Öffentlichkeit betrifft. Der Ausschuss betont, dass solche Regelungen mehrere Paktrechte verletzen können, zum Beispiel: Artikel 26 über das Diskriminierungsverbot; Artikel 7, wenn Körperstrafen auferlegt werden, um eine entsprechende Regelung durchzusetzen; Artikel 9, wenn die Nicht-Befolgung der Regelung mit Haft bestraft wird; Artikel 12, wenn die Freizügigkeit einem derartigen Zwang unterliegt; Artikel 17, der allen Personen das Recht auf Privatleben ohne willkürliche oder rechtswidrige Eingriffe garantiert; Artikel 18 und 19, wenn Frauen Kleiderordnungen unterworfen werden, die ihre Religions- oder Meinungsfreiheit einschränken; und zuletzt Artikel 27, wenn die Kleiderordnung mit jener Kultur in Konflikt steht, auf die die jeweilige Frau einen Anspruch erheben kann.

14. Im Hinblick auf Artikel 9 sollten die Vertragsstaaten Informationen über alle Gesetze oder Praktiken zur Verfügung stellen, die Frauen willkürlich oder unter Missachtung der Gleichheit ihrer Freiheit berauben können, wie zum Beispiel durch Festhalten innerhalb des Hauses (vgl. Allgemeine Bemerkung Nr. 8 Absatz 1).

15. Aus Artikel 7 und 10 folgt, dass die Vertragsstaaten alle Informationen zur Verfügung stellen müssen, die einen Bezug zur Gewährleistung gleicher Rechte für Frauen und Männer haben, denen ihre Freiheit entzogen wurde.

Insbesondere sollten die Vertragsstaaten berichten, ob Männer und Frauen in Gefängnissen getrennt werden und ob Frauen nur von weiblichen Vollzugsbediensteten bewacht werden. Die Vertragsstaaten sollten auch darüber berichten, ob angeklagte jugendliche Frauen von erwachsenen Frauen getrennt werden und über alle Unterschiede in der Behandlung von männlichen und weiblichen Personen, denen die Freiheit entzogen wurde, zum Beispiel über den Zugang zu Resozialisierung und Ausbildungsprogrammen und zu Besuchen von Eheleuten und Familienmitgliedern. Schwangere Frauen, denen die Freiheit entzogen wurde, sollten stets eine menschliche Behandlung und Achtung vor der dem Menschen inhärenten Würde erfahren, insbesondere während der Geburt und während der Sorge für das neugeborene Kind; die Vertragsstaaten sollten über entsprechende Einrichtungen und die medizinische Versorgung für Mütter und ihre Säuglinge berichten.

16. Im Hinblick auf Artikel 12 sollten die Vertragsstaaten Informationen über jede gesetzliche Vorschrift oder Praxis zur Verfügung stellen, die das Recht der Frau auf Freizügigkeit einschränkt, zum Beispiel die Ausübung von Machtbefugnissen des Ehemanns über die Frau oder der Eltern über erwachsene Töchter; rechtliche oder De-facto-Umstände, die Frauen daran hindern zu reisen, zum Beispiel das Erfordernis der Zustimmung eines Dritten für die Ausstellung eines Reisepasses oder eines sonstigen Reisedokuments für eine erwachsene Frau. Die Vertragsstaaten sollten auch über Maßnahmen berichten, die ergriffen wurden, um solche Gesetze und Praktiken zu beseitigen und um Frauen davor, zum Beispiel durch inländische Rechtsbehelfe, zu schützen (vgl. Allgemeine Bemerkung Nr. 27 Absätze 6 und 18).

17. Die Vertragsstaaten sollten sicherstellen, dass ausländischen Frauen gleichberechtigt das Recht zugestanden wird, gegen ihre Ausweisung sprechende Gründe vorzubringen und die Entscheidung für eine Ausweisung entsprechend Artikel 13 überprüfen zu lassen. In dieser Hinsicht sollten sie berechtigt sein, Argumente vorzubringen, die auf geschlechtsspezifischen Verletzungen des Pakts wie jenen beruhen, die oben in den Absätzen 10 und 11 erwähnt werden.

18. Die Vertragsstaaten sollten Informationen zur Verfügung stellen, die es dem Ausschuss ermöglichen, festzustellen, ob der Zugang zur Gerichtsbarkeit und das in Artikel 14 festgeschriebene Recht auf ein faires Gerichtsverfahren von Frauen unter den gleichen Bedingungen wie von Männern in Anspruch genommen werden kann. Insbesondere sollten die Vertragsstaaten den Ausschuss informieren, ob es gesetzliche Vorschriften gibt, die Frauen an einem direkten und selbstständigen Zugang zu Gerichten hindern (vgl.

Mitteilung Nr. 202/1986, *Ato del Avellanal gegen Peru*, Entscheidungsgründe vom 28. Oktober 1988); ob Frauen unter den gleichen Bedingungen wie Männer als Zeugen Aussagen machen dürfen; und ob Maßnahmen getroffen werden, um Frauen den gleichen Zugang zu Prozesskostenhilfe, insbesondere in Familiensachen, zu gewähren. Die Vertragsstaaten sollten darüber berichten, ob die Unschuldsvermutung gemäß Artikel 14 Absatz 2 bestimmten Frauen verweigert wird, und über die Maßnahmen, die getroffen worden sind, um diese Umstände zu beenden.

19. Das Recht gemäß Artikel 16, überall als rechtsfähig anerkannt zu werden, ist insbesondere für Frauen von Bedeutung, die häufig aufgrund ihres Geschlechts oder ihres Ehestands eine Beschneidung dieses Rechts erfahren. Artikel 16 beinhaltet, dass Frauen Eigentum besitzen, einen Vertrag schließen oder andere bürgerliche Rechte ausüben können und nicht aufgrund des Ehestands oder irgendeines anderen Grundes diskriminiert werden dürfen. Artikel 16 schreibt auch fest, dass die Frau nicht als Objekt behandelt werden darf, das zusammen mit dem Besitz des verstorbenen Ehemanns seiner Familie übergeben wird. Die Vertragsstaaten müssen Informationen über Gesetze oder Praktiken zur Verfügung stellen, die Frauen daran hindern, als vollständig rechtsfähige Person zu handeln oder behandelt zu werden, und die Maßnahmen, die ergriffen wurden, um Gesetze oder Praktiken, die eine entsprechende Behandlung verhindern, zu beseitigen.

20. Die Vertragsstaaten müssen Informationen zur Verfügung stellen, um dem Ausschuss zu ermöglichen, alle Gesetze und Praktiken zu bewerten, die in das Recht der Frau auf Privatleben sowie andere von Artikel 17 geschützte Rechte eingreifen können. Zum Beispiel entsteht ein solcher Eingriff dort, wo das sexuelle Verhalten einer Frau bei der Entscheidung über den Umfang ihrer Rechte und ihres Schutzes, einschließlich des Schutzes vor Vergewaltigung, herangezogen wird. Ein anderer Bereich, in dem Staaten das Recht der Frau auf Privatleben möglicherweise missachten, betrifft die Fortpflanzung, zum Beispiel in jenen Fällen, in denen die Erlaubnis des Ehemannes notwendig ist, um eine Entscheidung über eine Sterilisation zu treffen; in Fällen, in denen allgemeine Voraussetzungen für die Sterilisation von Frauen zur Auflage gemacht werden, zum Beispiel, dass sie eine bestimmte Anzahl von Kindern oder ein bestimmtes Alter haben müssen, oder in Fällen, in denen Ärzten und anderem Personal im Gesundheitswesen die gesetzliche Pflicht auferlegt wird, Schwangerschaftsabbrüche anzuzeigen. In diesen Fällen könnten auch andere Paktrechte, zum Beispiel die aus Artikel 6 und 7, betroffen sein. Das Privatleben von Frauen kann auch durch das Verhalten von Privatpersonen beeinträchtigt werden, zum Beispiel durch Arbeitgeber, die einen Schwangerschaftstest verlangen, bevor sie eine Frau einstellen. Die Vertragsstaaten sollten über alle Gesetze sowie öf-

fentliche oder private Handlungen berichten, die die Frau am gleichberechtigten Genuss der Rechte gemäß Artikel 17 beeinträchtigen, und über Maßnahmen, die getroffen wurden, um solche Eingriffe zu beseitigen und Frauen Schutz vor derartigen Eingriffen zu gewähren.

21. Die Vertragsstaaten müssen Maßnahmen ergreifen, um zu gewährleisten, dass das Recht auf Gedanken-, Gewissens- und Religionsfreiheit und die Freiheit, eine Religion oder eine Weltanschauung eigener Wahl zu haben – einschließlich der Freiheit, die Religion oder die Weltanschauung zu wechseln oder zum Ausdruck zu bringen –, im Gesetz und in der Praxis für Mann und Frau unter den gleichen Bedingungen und ohne Diskriminierung garantiert und geschützt werden. Diese von Artikel 18 geschützten Freiheiten dürfen nur unter den im Pakt vorgesehenen Bedingungen eingeschränkt werden und dürfen, unter anderem, nicht durch Regeln, bei denen die Erlaubnis Dritter vorausgesetzt wird, oder die Einmischung von Vätern, Ehemännern, Brüdern oder sonstigen Personen beschränkt werden. Artikel 18 darf nicht dazu benutzt werden, um eine Diskriminierung der Frau mit dem Verweis auf die Gedanken-, Gewissens- und Religionsfreiheit zu rechtfertigen; die Vertragsstaaten sollten deshalb Informationen über den Status der Frauen in Bezug auf ihre Gedanken-, Gewissens- und Religionsfreiheit zur Verfügung stellen und angeben, welche Schritte sie unternommen haben oder beabsichtigen zu unternehmen, um Verletzungen dieser Freiheiten sowohl zu beseitigen als auch zu verhindern und um die Rechte der Frauen so zu schützen, dass keine Diskriminierung mehr stattfindet.

22. Gemäß Artikel 19 sollten die Vertragsstaaten den Ausschuss über alle Gesetze oder andere Faktoren informieren, die Frauen davon abhalten können, ihre gemäß dieser Vorschrift geschützten Rechte gleichberechtigt wahrzunehmen. Da es wahrscheinlich ist, dass die Publikation und Verbreitung von obszönem und pornographischem Material, das Frauen und Mädchen als Objekte von Gewalt oder erniedrigender oder unmenschlicher Behandlung darstellt, geeignet ist, diese Art von Behandlung von Frauen und Mädchen zu fördern, sollten die Vertragsstaaten Informationen über solche gesetzlichen Maßnahmen vorbringen, die die Veröffentlichung oder Verbreitung derartiger Materialien einschränken.

23. Die Staaten sind aufgefordert, Männer und Frauen im Hinblick auf Eheschließung entsprechend Artikel 23 gleich zu behandeln, was auch in der Allgemeinen Bemerkung Nr. 19 (1990) ausführlich erörtert wurde. Männer und Frauen haben das Recht, eine Ehe nur dann einzugehen, wenn sie mit ihrer freien und vollen Zustimmung geschlossen wird, und der Staat ist verpflichtet, die Wahrnehmung dieses Rechts auf gleichberechtigter Grundlage zu schützen. Es gibt viele Faktoren, die Frauen daran hindern

können, ihre Entscheidung zur Eheschließung frei zu treffen. Zum einen ist die Entscheidung abhängig vom Mindestalter für die Eheschließung. Die Staaten sollten dafür gleiche Kriterien für Mann und Frau schaffen. Diese Kriterien sollten sicherstellen, dass Frauen imstande sind, eine Entscheidung ohne Zwang zu treffen. Zum anderen kann in einigen Ländern durch Gesetz oder Gewohnheitsrecht ein Vormund, der in der Regel männlich ist, anstelle der Frau zu der Eheschließung seine Zustimmung geben und dadurch Frauen daran hindern, eine freie Wahl zu treffen.

24. Ein weiterer Faktor, der das Recht der Frauen beeinträchtigen kann, eine Ehe nur mit ihrer freien und vollen Zustimmung zu schließen, besteht in gesellschaftlichen Zwängen, die weibliche Vergewaltigungsoffer marginalisieren und Druck auf sie ausüben, um ihre Einwilligung zur Heirat zu erreichen. Die freie und volle Einwilligung der Frau zu ihrer Eheschließung kann auch durch Gesetze ausgehöhlt werden, die dem Vergewaltiger gestatten, seine strafrechtliche Verantwortlichkeit dadurch aufzuheben oder zu mildern, dass er das Opfer heiratet. Die Vertragsstaaten sollten angeben, ob die Eheschließung mit dem Opfer die strafrechtliche Verantwortlichkeit beseitigt oder mildert und ob in Fällen, in denen das Opfer minderjährig ist, durch eine Vergewaltigung das heiratsfähige Alter des Opfers herabgesetzt wird, insbesondere in Gesellschaften, in denen Vergewaltigungsoffer durch die Gesellschaft an den Rand gedrängt werden. Ein anderer Aspekt des Rechts, eine Ehe zu schließen, kann dadurch beeinträchtigt werden, dass Staaten der erneuten Eheschließung von Frauen Beschränkungen auferlegen, die Männern nicht zur Auflage gemacht werden. Das Recht, den Ehegatten zu wählen, kann darüber hinaus durch Gesetze und Praktiken eingeschränkt werden, die die Eheschließung einer Frau, die einer besonderen Konfession angehört, mit einem Mann verhindern, der sich zu keiner oder zu einer anderen Religion bekennt. Die Staaten sollten Informationen zu solchen Gesetzen und Praktiken zur Verfügung stellen, die das Recht der Frau untergraben, nur dann zu heiraten, wenn sie ihre freie und volle Zustimmung gegeben hat, sowie über Maßnahmen zu deren Abschaffung. Außerdem sollte beachtet werden, dass die Gleichberechtigung im Hinblick auf das Recht zu heiraten die Unvereinbarkeit von Polygamie mit diesem Prinzip beinhaltet. Polygamie verletzt die Würde der Frau. Sie ist eine unzulässige Diskriminierung der Frau. Infolgedessen sollte sie unbedingt abgeschafft werden, wo auch immer sie noch existiert.

25. Um ihre Verpflichtungen gemäß Artikel 23 Abs. 4 zu erfüllen, müssen die Vertragsstaaten sicherstellen, dass der Ehestand gleiche Rechte und Pflichten für beide Ehegatten enthält, zum Beispiel im Hinblick auf das Sorgerecht und die Pflege der Kinder, die religiöse und moralische Erziehung der Kinder, die Fähigkeit, den Kindern die Nationalität der Eltern zu

übertragen, und im Hinblick auf Eigentum und dessen Verwaltung, sei es gemeinsames Eigentum oder Eigentum nur eines Ehegatten. Die Vertragsstaaten sollten ihre Gesetzgebung überprüfen, um zu gewährleisten, dass verheiratete Frauen im Hinblick auf Eigentum und dessen Verwaltung, soweit notwendig, gleiche Rechte besitzen. Die Vertragsstaaten sollten auch sicherstellen, dass keine geschlechtsbezogene Diskriminierung hinsichtlich des Erwerbs oder des Verlusts der Staatsbürgerschaft aufgrund einer Eheschließung, hinsichtlich des Aufenthaltsrechts und des Rechts jedes der Ehegatten, die Verwendung seines oder ihres ursprünglichen Familiennamens beizubehalten oder bei der Wahl eines neuen Familiennamens gleichberechtigt zu sein. Gleichberechtigung innerhalb der Ehe setzt voraus, dass Ehemann und Ehefrau gleichermaßen Verantwortlichkeit und Befugnisse innerhalb der Familie besitzen.

26. Die Vertragsstaaten müssen darüber hinaus die Gleichberechtigung bezüglich einer Auflösung der Ehe gewährleisten und die Möglichkeit einer Verstoßung ausschließen. Die Voraussetzungen für Scheidung und Annullierung sollten für Männer und Frauen dieselben sein, ebenso wie Entscheidungen im Hinblick auf die Verteilung des Besitzes, den Unterhalt und das Sorgerecht für die Kinder. Inwieweit der Elternteil ohne Sorgerecht den Kontakt zu den Kindern aufrechterhalten kann, sollte aufgrund gleichberechtigter Erwägungen entschieden werden. Frauen sollten auch die gleichen Erbrechte wie Männer besitzen, wenn die Auflösung der Ehe durch den Tod eines der Ehegatten verursacht wird.

27. Um der Anerkennung der Familie im Sinne des Artikels 23 Wirkung zu verleihen, ist es wichtig, verschiedene Formen der Familie zu akzeptieren. Dies schließt unverheiratete Paare und deren Kinder sowie allein erziehende Elternteile und deren Kinder ein, wobei die Gleichbehandlung von Frauen unter diesen Umständen zu gewährleisten ist (vgl. Allgemeine Bemerkung Nr. 19 Abs. 2). Familien mit allein erziehendem Elternteil bestehen oft aus einer allein stehenden Frau, die für ein oder mehrere Kinder sorgt; die Vertragsstaaten sollten beschreiben, welche Art von Unterstützung vorhanden ist, um solchen Frauen zu ermöglichen, ihre elterlichen Aufgaben gleichberechtigt einem Mann in ähnlicher Lage zu erfüllen.

28. Die Verpflichtung der Vertragsstaaten, Kinder zu schützen (Artikel 24), sollte für Jungen und Mädchen in gleicher Weise verwirklicht werden. Die Vertragsstaaten sollten über Maßnahmen berichten, die ergriffen wurden, um sicherzustellen, dass Mädchen im Vergleich zu Jungen bei der Erziehung, Ernährung und Gesundheitsfürsorge gleich behandelt werden, und sollten dem Ausschuss unter Berücksichtigung dieser Umstände aufgeschlüsselte Daten zur Verfügung stellen. Die Vertragsstaaten sollten sowohl

durch Gesetzgebung als auch durch andere geeignete Maßnahmen alle kulturellen und religiösen Praktiken beseitigen, die die Freiheit und das Wohlergehen weiblicher Kinder gefährden.

29. Das Recht, an der Gestaltung öffentlicher Angelegenheiten teilzuhaben, ist nicht überall auf gleichberechtigter Basis umgesetzt worden. Die Vertragsstaaten müssen sicherstellen, dass das Gesetz Frauen die in Artikel 25 festgeschriebenen Rechte gleichberechtigt mit Männern garantiert, und es müssen wirksame Positivmaßnahmen ergriffen werden, um die Teilhabe von Frauen an der Gestaltung öffentlicher Angelegenheiten und an öffentlichen Ämtern zu fördern und zu gewährleisten. Maßnahmen, die von den Vertragsstaaten ergriffen werden, um sicherzustellen, dass alle wahlberechtigten Personen, auch imstande sind, dieses Recht auszuüben, sollten keine geschlechtsbezogene Diskriminierung enthalten. Der Ausschuss fordert die Vertragsstaaten auf, statistische Daten über den Prozentsatz von Frauen in öffentlichen Wahlämtern, einschließlich in der Legislative, in hochrangigen Ämtern des öffentlichen Dienstes und in der Justiz, zur Verfügung zu stellen.

30. Diskriminierung von Frauen fällt häufig mit Diskriminierung wegen anderer Gründe wie Rasse, Hautfarbe, Sprache, Religion, politischer oder sonstiger Überzeugung, nationaler oder sozialer Herkunft, Eigentum, Geburt oder sonstiger Status zusammen. Die Vertragsstaaten sollten darlegen, inwieweit Frauen durch Diskriminierung aus anderen Gründen in besonderer Weise beeinträchtigt sind, und über Maßnahmen berichten, die ergriffen wurden, um diese Beeinträchtigungen zu unterbinden.

31. Das gemäß Artikel 26 geschützte Recht auf Gleichheit vor dem Gesetz und auf Freiheit von Diskriminierung, fordert die Staaten auf, gegen Diskriminierung durch öffentliche und private Akteure in allen Bereichen einzuschreiten. Gegen Frauen gerichtete Diskriminierung auf dem Gebiet der Sozialversicherungsgesetze (Mitteilung Nr. 172/84, *Broeks gegen Niederlande*, Entscheidungsgründe vom 9. April 1987; 182/84, *Zwaan de Vries gegen Niederlande*, Entscheidungsgründe vom 9. April 1987; 218/1986, *Vos gegen Niederlande*, Entscheidungsgründe vom 29. März 1989) sowie auf dem Gebiet der Staatsbürgerschaft oder der Rechte von Nicht-Staatsangehörigen (Mitteilung Nr. 035/1978, *Aumeeruddy-Cziffra und andere gegen Mauritius*, Entscheidungsgründe vom 9. April 1981) verletzt Artikel 26. So genannte Ehrenverbrechen, die unbestraft bleiben, stellen eine gravierende Verletzung des Pakts und insbesondere der Artikel 6, 14 und 26 dar. Ebenso verstoßen Gesetze, die wegen Ehebruch oder anderen Straftaten schwerere Strafen für Frauen als für Männer verhängen, die Forderung nach Gleichbehandlung. Der Ausschuss hat bei der Überprüfung der Be-

richte der Vertragsstaaten auch häufig festgestellt, dass ein großer Anteil von Frauen in Bereichen beschäftigt ist, die nicht durch Arbeitsgesetze geschützt sind, und dass Frauen aufgrund vorherrschender Bräuche und Traditionen insbesondere hinsichtlich des Zugangs zu besser bezahlter Beschäftigung und zu gleicher Bezahlung für gleichwertige Arbeit diskriminiert werden. Die Vertragsstaaten sollten ihre Gesetzgebung und Praktiken überprüfen und bei der Umsetzung aller Maßnahmen die Führung übernehmen, die notwendig ist, um die Diskriminierung der Frau in allen Bereichen zu beseitigen, zum Beispiel durch ein Diskriminierungsverbot in privatrechtlichen Bereichen wie der Beschäftigung, der Ausbildung und der politischen Aktivitäten sowie bei der Bereitstellung von Wohnraum, Mitteln und Leistungen. Die Vertragsstaaten sollten über diese Maßnahmen berichten und Informationen über Rechtsbehelfe, die Opfern derartiger Diskriminierung zur Verfügung stehen, beibringen.

32. Rechte, die Personen, welche gemäß Artikel 27 Minderheiten angehören, im Hinblick auf ihre Sprache, Kultur und Religion genießen, berechtigen keinen Staat, keine Gruppe oder keine Person, das Recht der Frau auf gleichberechtigten Genuss irgendeines der Paktrechte zu verletzen, einschließlich des Rechts auf Gleichheit vor dem Gesetz. Die Staaten sollten über alle Gesetze oder Verwaltungspraktiken berichten, die sich auf Angehörige einer Minderheit beziehen, die eine Verletzung der Gleichberechtigung der Frau nach dem Pakt begründen könnten (Mitteilung Nr. 24/1977, *Lovelace gegen Kanada*, Stellungnahmen vom Juli 1981), über Maßnahmen, die ergriffen wurden oder beabsichtigt sind, um das gleiche Recht von Männern und Frauen auf den Genuss aller bürgerlichen und politischen Paktrechte zu gewährleisten. Die Staaten sollten außerdem über Maßnahmen berichten, die ergriffen wurden, um ihren Verantwortlichkeiten in Bezug auf kulturelle oder religiöse Praktiken innerhalb von Minderheiten, die Frauenrechte beeinträchtigen, nachzukommen. In ihren Berichten sollten die Vertragsstaaten dem Beitrag, den Frauen für das kulturelle Leben ihrer Gemeinschaften leisten, Aufmerksamkeit schenken.

*Allgemeine Bemerkung Nr. 29\**  
**Notstand (Artikel 4)**  
*Achtundsechzigste Sitzung (2000)*

1. Artikel 4 des Paktes ist äußerst bedeutsam für das System des Menschenrechtsschutzes nach dem Pakt. Einerseits erlaubt er einem Staat, zeitweilig einen Teil der sich aus dem Pakt ergebenden Verpflichtungen einseitig außer Kraft zu setzen. Andererseits unterwirft Artikel 4 sowohl die bloße suspendierende Maßnahme als auch ihre materiell-rechtlichen Konsequenzen einem spezifischen Schutzmechanismus. Die Wiederherstellung des Normalzustandes, in dem die uneingeschränkte Beachtung des Pakts wieder sichergestellt werden kann, muss das herausragende Ziel eines Vertragsstaates sein, der von dem Pakt abweicht. Mit diesen Allgemeinen Bemerkungen, die die auf der 13. Sitzung 1981 angenommenen Allgemeinen Bemerkungen Nr. 5 ersetzen, versucht der Ausschuss, den Vertragsstaaten Hilfestellung bei der Erfüllung der sich aus Artikel 4 ergebenden Verpflichtungen zu gewähren.

2. Maßnahmen, die Bestimmungen des Paktes außer Kraft setzen, müssen Ausnahmecharakter haben und von vorübergehender Natur sein. Bevor ein Staat Artikel 4 in Anspruch nehmen kann, müssen zwei wesentliche Bedingungen erfüllt sein: Die Situation muss zu einem öffentlichen, den Bestand der Nation gefährdenden Notstand gediehen sein, und der Vertragsstaat muss offiziell den Notstand erklärt haben. Die letzte Bedingung ist essentiell für die Erhaltung des Legalitäts- und des Rechtsstaatsprinzips in Zeiten, in denen diese am meisten benötigt werden. Wenn Staaten einen Notstand ausrufen, der zur Folge haben könnte, dass sich aus dem Pakt ergebende Verpflichtungen außer Kraft gesetzt werden, müssen sie im Rahmen ihrer Verfassung und anderer Rechtsvorschriften handeln, die eine solche Proklamation und die Ausübung von Notstandsvollmachten regeln. Es ist die Aufgabe des Ausschusses, die betreffenden Gesetze im Hinblick darauf zu überwachen, ob sie die Beachtung von Artikel 4 ermöglichen und garantieren. Damit der Ausschuss diese Aufgabe erfüllen kann, sollen die Vertragsstaaten ihren Berichten nach Artikel 40 ausreichende und genaue Informationen über ihre Gesetze und die Praxis auf dem Gebiet der Notstandsvollmachten beifügen.

\* Die Übersetzung dieser Allgemeinen Bemerkung stammt aus MenschenRechtsMagazin H. 2/2003, S. 110 ff. des MenschenRechtsZentrums der Universität Potsdam.

3. Nicht jede Störung der öffentlichen Ordnung oder Katastrophe kann als öffentlicher Notstand gelten, der, wie von Artikel 4 Abs. 1 verlangt, den Bestand der Nation gefährdet. Während nationaler oder internationaler bewaffneter Konflikte werden die Regeln des humanitären Völkerrechts anwendbar. Sie helfen, zusätzlich zu den Bestimmungen in Artikel 4 und Artikel 5 Abs. 1 des Paktes, den Missbrauch von Notstandsvollmachten durch den Staat zu verhindern. Der Pakt verlangt, dass selbst während eines bewaffneten Konfliktes Maßnahmen, die zur Folge haben, dass Bestimmungen des Paktes außer Kraft gesetzt werden, nur dann und soweit zulässig sind, als eine Bedrohung des Bestandes der Nation vorliegt. Falls Staaten erwägen, sich in anderen Situationen als in bewaffneten Konflikten auf Artikel 4 zu berufen, sollten sie sorgfältig überlegen, welche Rechtfertigung dafür vorliegt und ob eine solche Maßnahme unter diesen Umständen zulässig und erforderlich ist. In einer Vielzahl von Fällen hat der Ausschuss seine Besorgnis über Vertragsstaaten zum Ausdruck gebracht, die durch den Pakt geschützte Rechte offensichtlich außer Kraft gesetzt haben oder deren nationale Gesetze offensichtlich ein Außer-Kraft-Setzen in Situationen erlauben, die nicht von Artikel 4 erfasst sind.<sup>1</sup>

4. Eine grundlegende Bedingung für jegliche Maßnahmen, die entsprechend Artikel 4 Abs. 1 die sich aus dem Pakt ergebenden Rechte suspendieren, ist, dass solche Maßnahmen strikt auf das Ausmaß beschränkt bleiben, das die Umstände der Situation erfordern. Diese Bedingung bezieht sich auf die Dauer, den räumlichen Geltungsbereich und das materielle Ausmaß des Notstandes und jeglicher Suspendierungsmaßnahmen, die aufgrund des Notstandes ergriffen werden. Die Suspendierung einiger Verpflichtungen des Paktes in Notstandslagen ist klar von Restriktionen oder Begrenzungen zu unterscheiden, die gerade auch in normalen Zeiten im Hinblick auf einzelne Bestimmungen des Paktes zulässig sind.<sup>2</sup> Dessen ungeachtet spiegelt sich in der Verpflichtung, jede Suspendierung genau auf die Erfordernisse der Situation zu beschränken, der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit wider, der sowohl bei der Befugnis zur Suspendierung als auch bei der Kompetenz zur Beschränkung Anwendung findet. Überdies entbindet die bloße Tatsache, dass eine zulässige Suspendierung einer bestimmten Vorschrift durch die Dringlichkeit der Situation aus sich heraus

1 Siehe die folgenden Bemerkungen/Abschließenden Stellungnahmen: Vereinigte Republik Tansania (1992), CCPR/C/79/Add.12, Abs. 7; Dominikanische Republik (1993), CCPR/C/79/Add.18, Abs. 4; Vereinigtes Königreich von Großbritannien und Nordirland (1995), CCPR/C/79/Add.55, Abs. 23; Peru (1996), CCPR/C/79/Add.76, Abs. 11; Bolivien (1997), CCPR/C/79/Add.74, Abs. 14; Kolumbien (1997), CCPR/C/79/Add.76, Abs. 25; Libanon (1997), CCPR/C/79/Add.78, Abs. 10; Uruguay (1998), CCPR/C/79/Add.90, Abs. 8; Israel (1998) CCPR/C/79/Add.93, Abs. 11.

2 Siehe z.B. Artikel 12 und 19 des Paktes.

gerechtfertigt sein kann, nicht von der Notwendigkeit, dass die einzelnen aufgrund der Suspendierung getroffenen Maßnahmen ebenfalls nach Maßgabe der Umstände der Situation erforderlich sein müssen. In der Praxis wird dies sicherstellen, dass keine Bestimmung des Paktes völlig unwirksam wird, selbst wenn ein Vertragsstaat sie rechtmäßig außer Kraft setzt. Bei der Beratung von Staatenberichten hat der Ausschuss seine Besorgnis über die ungenügende Beachtung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes zum Ausdruck gebracht.<sup>3</sup>

5. Die Frage, wann und in welchem Ausmaß eine Suspendierung von Rechten erfolgen darf, kann nicht von der Bestimmung in Artikel 4 Abs. 1 des Paktes getrennt werden, derzufolge alle Maßnahmen, die Verpflichtungen des Vertragsstaates aus dem Pakt außer Kraft setzen, streng auf die Erfordernisse der Situation beschränkt sein müssen. Diese Bedingung erfordert von den Vertragsstaaten, dass sie nicht nur bei der Rechtfertigung der Entscheidung über die Erklärung des Notstandes, sondern auch bei der Rechtfertigung aller darauf basierenden Maßnahmen sorgfältig vorgehen müssen. Wenn Vertragsstaaten zum Beispiel eine Naturkatastrophe, eine Massendemonstration mit gewalttätigen Ausschreitungen oder einen schweren Industrieunfall zum Anlass nehmen, eine sich aus dem Pakt ergebende Verpflichtung außer Kraft zu setzen, so müssen sie dies nicht nur damit rechtfertigen können, dass eine solche Situation den Bestand der Nation gefährdet, sondern auch damit, dass die einzelnen Maßnahmen, die Vorschriften des Paktes außer Kraft setzen, aufgrund der Umstände der Situation erforderlich sind. Nach Auffassung des Ausschusses wird es in solchen Situationen grundsätzlich ausreichen, bezüglich einiger Rechte von den im Pakt vorgesehenen Einschränkungsmöglichkeiten Gebrauch zu machen, zum Beispiel bei der Freizügigkeit (Artikel 12) oder der Versammlungsfreiheit (Artikel 21). Die fraglichen Vorschriften zu suspendieren wäre insoweit durch die Erfordernisse der Situation nicht gerechtfertigt.

6. Die Tatsache, dass einige der Bestimmungen des Paktes in Artikel 4 (Abs. 2) als nicht suspendierbar aufgeführt werden, bedeutet nicht, dass andere Artikel des Paktes beliebig außer Kraft gesetzt werden können, selbst wenn der Bestand der Nation bedroht ist. Die rechtliche Verpflichtung, Suspendierungen auf solche Maßnahmen zu beschränken, die aufgrund der Erfordernisse der Situation unabdingbar sind, verpflichtet sowohl die Vertragsstaaten als auch den Ausschuss, jeden betroffenen Artikel einer auf einer objektiven Einschätzung der tatsächlichen Situation beruhenden sorgfältigen Überprüfung zu unterziehen.

3 Siehe z.B. Abschließende Stellungnahme zu Israel (1998), CCPR/C/79/Add.93, Abs. 11.

7. Artikel 4 Abs. 2 des Paktes schreibt ausdrücklich vor, dass bei folgenden Artikeln keine Suspendierung erfolgen darf: Artikel 6 (Recht auf Leben), Artikel 7 (Verbot der Folter oder grausamer, unmenschlicher oder erniedrigender Bestrafung oder medizinischer oder wissenschaftlicher Experimente ohne Einverständnis), Artikel 8 Abs. 1 und 2 (Verbot der Sklaverei, des Sklavenhandels und der Leibeigenschaft), Artikel 11 (Verbot der Inhaftierung aufgrund der Unfähigkeit, eine Vertragsverpflichtung zu erfüllen), Artikel 15 (Prinzip der Gesetzmäßigkeit im Bereich des Strafrechts, d.h. die strafrechtliche Verantwortlichkeit und die Bestrafung kann nur aufgrund klarer, präziser gesetzlicher Vorschriften erfolgen, die zu dem Zeitpunkt galten, als die Handlung oder das Unterlassen erfolgte, es sei denn, ein späteres Gesetz sieht eine geringere Bestrafung vor), Artikel 16 (die Anerkennung eines jeden als eine Person vor dem Gesetz) und Artikel 18 (Gedanken-, Gewissens- und Religionsfreiheit). Die in diesen Bestimmungen erfassten Rechte sind allein dadurch, dass sie in Artikel 4 Abs. 2 aufgeführt werden, nicht suspendierbar. Das gleiche gilt für die Parteien des Zweiten Zusatzprotokolls über die Abschaffung der Todesstrafe entsprechend der in Artikel 6 des Protokolls enthaltenen Regelung. Begrifflich folgt aus der Qualifikation einer Paktbestimmung als nicht suspendierbar keineswegs, dass Begrenzungen oder Restriktionen niemals zulässig wären. Die Verweisung in Artikel 4 Abs. 2 auf Artikel 18 (eine Bestimmung, die in ihrem Abs. 3 eine spezifische Klausel über Beschränkungen enthält) macht deutlich, dass die Zulässigkeit von Beschränkungen vom Problem der Suspendierbarkeit unabhängig ist. Sogar in außerordentlichen öffentlichen Notstandsfällen müssen Staaten, die in das Recht der Bekenntnis- oder Religionsausübungsfreiheit eingreifen, dies mit Verweis auf die in Artikel 18 Abs. 3 bestimmten Erfordernisse rechtfertigen. Anlässlich verschiedener Gelegenheiten hat der Ausschuss seine Besorgnis darüber zum Ausdruck gebracht, dass die in Artikel 4 Abs. 2 genannten nicht suspendierbaren Rechte entweder außer Kraft gesetzt wurden oder, aufgrund Unzulänglichkeiten im Rechtssystem des Vertragsstaates, dem Risiko ausgesetzt waren, außer Kraft gesetzt zu werden.<sup>4</sup>

8. Gemäß Artikel 4 Abs. 1 ist eine der Bedingungen, unter denen die Suspendierung von Paktbestimmungen gerechtfertigt werden kann, dass die getroffenen Maßnahmen keine Diskriminierung allein aufgrund von Rasse,

4 Siehe die folgenden Bemerkungen/Abschließenden Stellungnahmen: Dominikanische Republik (1993), CCPR/C/79/Add.18, Abs. 4; Jordanien (1994), CCPR/C/79/Add.35, Abs. 6; Nepal (1994), CCPR/C/79/Add.42, Abs. 9; Russische Föderation (1995), CCPR/C/79/Add. 54, Abs. 27; Sambia (1996), CCPR/C/79/Add. 62, Abs. 11; Gabun (1996), CCPR/C/79/Add.71, Abs. 10; Kolumbien (1997), CCPR/C/79/Add.76, Abs. 25; Israel (1998), CCPR/C/79/Add.93, Abs. 11; Irak (1997), CCPR/C/79/Add.84, Abs. 9; Uruguay (1998), CCPR/C/79/Add.90, Abs. 8; Armenien (1998), CCPR/C/79/Add.100, Abs. 7; Mongolei (2000), CCPR/C/79/Add.120, Abs. 14; Kirgisien (2000), CCPR/CO/69/KGZ, Abs. 12.

Hautfarbe, Geschlecht, Sprache, Religion oder sozialer Herkunft enthalten. Auch wenn Artikel 26 oder die anderen Bestimmungen des Paktes, die sich auf das Diskriminierungsverbot beziehen (Artikel 2; 3; 14 Abs. 1; 23 Abs. 4; 24 Abs. 1 und 25), nicht unter den nicht suspendierbaren Bestimmungen in Artikel 4 Abs. 2 aufgeführt werden, gibt es Elemente oder Dimensionen des Rechts, nicht diskriminiert zu werden, die unter keinen Umständen suspendiert werden dürfen. Die Bestimmung des Artikels 4 Abs. 1 muss insbesondere befolgt werden, wenn vom Pakt abweichende Maßnahmen ergriffen werden, die eine Unterscheidung zwischen Personen vornehmen.

9. Darüber hinaus verlangt Artikel 4 Abs. 1, dass Maßnahmen, die Paktbestimmungen suspendieren, nicht im Widerspruch zu sonstigen völkerrechtlichen Verpflichtungen eines Vertragsstaates stehen dürfen, insbesondere zu Regeln des humanitären Völkerrechts. Artikel 4 des Paktes kann eine Abweichung vom Pakt nicht rechtfertigen, wenn damit gegen andere internationale Verpflichtungen dieses Staates verstoßen würde, gleichgültig, ob diese auf Verträgen oder allgemeinem Völkerrecht beruhen. Dies spiegelt auch Artikel 5 Abs. 2 des Paktes wider, demzufolge es zu keiner Beschränkung oder Suspendierung von irgendwelchen in anderen Dokumenten anerkannten Grundrechten unter dem Vorwand kommen darf, dass der Pakt diese Rechte nicht oder nur in geringerem Ausmaße garantiert.

10. Wenngleich es nicht die Aufgabe des Menschenrechtsausschusses ist, das Verhalten eines Vertragsstaates am Maßstab anderer Verträge zu überprüfen, so hat der Ausschuss in Ausübung seiner Funktionen nach dem Pakt die Kompetenz, andere internationale Verpflichtungen eines Vertragsstaates in Betracht zu ziehen, wenn er darüber entscheidet, ob der Pakt einem Vertragsstaat gestattet, eine bestimmte Paktvorschrift zu suspendieren. Deshalb sollten Vertragsstaaten, wenn sie sich auf Artikel 4 Abs. 1 berufen oder wenn sie gemäß Artikel 40 über die rechtlichen Rahmenbedingungen von Notständen berichten, über ihre sonstigen internationalen Verpflichtungen informieren, soweit diese für den Schutz der betreffenden Rechte von Bedeutung sind. Insbesondere gilt dies für solche Verpflichtungen, die in Notstandszeiten anwendbar sind.<sup>5</sup> In diesem Zusammenhang sollten die Vertragsstaaten Entwicklungen sorgfältig zur Kenntnis nehmen, die sich in-

5 Verweis auf die Konvention über die Rechte des Kindes, die von nahezu allen Vertragsstaaten ratifiziert wurde und keine Abänderungsklausel enthält. Wie Artikel 38 der Konvention klar zum Ausdruck bringt, gilt die Konvention auch in Notstandslagen.

nerhalb des Völkerrechts in Hinblick auf die Anwendung von Menschenrechtsstandards in Notstandssituationen vollziehen.<sup>6</sup>

11. Die Aufzählung der nicht suspendierbaren Vorschriften in Artikel 4 ist verbunden, aber nicht identisch mit der Frage, ob bestimmte Menschenrechtsverpflichtungen die Natur unbedingter Völkerrechtsnormen haben. Die in Artikel 4 Abs. 2 enthaltene Erklärung, dass von bestimmten Paktvorschriften nicht abgewichen werden darf, muss teilweise als Anerkennung der unbedingten Natur einiger in Vertragsform durch den Pakt garantierter fundamentaler Rechte gesehen werden (z.B. Artikel 6 und 7). Es ist jedoch offensichtlich, dass einige andere Paktbestimmungen in die Liste der nicht suspendierbaren Vorschriften aufgenommen wurden, weil es niemals notwendig werden kann, von diesen Rechten während eines Notstands abzuweichen (z.B. Artikel 11 und 18). Überdies geht die Kategorie der unbedingten Normen über die Liste der nicht suspendierbaren Vorschriften gemäß Artikel 4 Abs. 2 hinaus. Vertragsstaaten ist es verwehrt, sich auf Artikel 4 Abs. 2 des Paktes als Rechtfertigung zu berufen, wenn sie humanitäres Völkerrecht oder unbedingte Normen des Völkerrechts verletzen, z.B. indem sie Geiseln nehmen, Kollektivstrafen verhängen, Menschen willkürlich ihrer Freiheit berauben oder von grundlegenden Prinzipien des fairen Verfahrens, einschließlich der Unschuldsvermutung, abweichen.

12. Die Definition bestimmter Menschenrechtsverletzungen als Verbrechen gegen die Menschlichkeit kann ein hilfreiches Kriterium sein, um den Bereich zulässiger Suspendierung von Paktbestimmungen zu bestimmen. Wenn unter der Autorität des Staates begangene Handlungen die Basis für individuelle strafrechtliche Verantwortung für Verbrechen gegen die

6 Verweis auf Berichte des Generalsekretärs an die Menschenrechtskommission, vorgelegt entsprechend den Resolutionen der Kommission 1998/29, 1996/65 und 2000/69 zu humanitären Mindeststandards (später: grundlegende Standards der Menschlichkeit), E/CN.4/1999/92, E/CN.4/2000/94 und E/CN.4/2001/91, sowie auf frühere Anstrengungen, unter allen Umständen gültige grundlegende Menschenrechte festzustellen, z.B. die Pariser Mindeststandards der Menschenrechtsnormen im Fall eines Notstandes (International Law Association, 1984), die Prinzipien von Syrakus über Vorschriften zur Beschränkung und zur Suspendierung im Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte, den Schlussbericht von Leandro Despouy, Sonderberichterstatter der Unterkommission zu Menschenrechten und Notständen (E/CN.4/SUB.2/1997/19 und Add.1), die Leitprinzipien zur internen Umsiedlung (E/CN.2/1998/53/Add.2) und die Turku (Åbo) Deklaration zu minimalen humanitären Standards (1990), E/CN.4/1995/116. Für weiterführende Arbeiten auf diesem Gebiet wird auf die Entscheidung der 26. Internationalen Konferenz des Roten Kreuzes und des Roten Halbmonds (1995) verwiesen, dem Internationalen Komitee vom Roten Kreuz die Aufgabe zu übertragen, einen Bericht über die gewohnheitsrechtlichen Regeln im humanitären Völkerrecht vorzubereiten, die bei internationalen und nicht-internationalen bewaffneten Konflikten zur Anwendung kommen.

Menschlichkeit der in diese Handlungen verwickelten Personen bilden, kann Artikel 4 des Paktes nicht als Rechtfertigung dafür dienen, dass ein Notstand den betreffenden Staat von seiner Verantwortung in Bezug auf dieses Verhalten befreit. Deshalb ist die kürzlich in zuständigkeitsbegründender Absicht erfolgte Kodifizierung von Verbrechen gegen die Menschlichkeit im Statut von Rom über den Internationalen Strafgerichtshof für die Interpretation des Artikels 4 Pakt von Bedeutung.<sup>7</sup>

13. In den Vorschriften des Paktes, die nicht in Artikel 4 Abs. 2 erwähnt werden, gibt es Elemente, die nach Auffassung des Ausschusses nicht Gegenstand rechtlich zulässiger Suspendierungen nach Artikel 4 sein können. Im Folgenden sollen einige erläuternde Beispiele gegeben werden.

(a) Alle ihrer Freiheit beraubten Personen sollen menschlich und mit Respekt gegenüber der unveräußerlichen Menschenwürde behandelt werden. Obwohl dieses in Artikel 10 des Paktes beschriebene Recht nicht ausdrücklich in der Liste der nicht suspendierbaren Rechte in Artikel 4 Abs. 2 aufgeführt wird, ist der Ausschuss der Auffassung, dass der Pakt hier eine Norm des allgemeinen Völkerrechts aufgenommen hat, die nicht Gegenstand der Suspendierung sein darf. Dies wird durch den Verweis auf die Unveräußerlichkeit der Menschenwürde in der Präambel des Paktes und durch die enge Verbindung zwischen Artikel 7 und 10 bekräftigt.

(b) Von den Verboten der Geiselnahme, Entführung oder unzulässigen Inhaftierung darf nicht abgewichen werden. Die absolute Natur dieser Verbote, selbst in Zeiten des Notstands, ist durch ihren Status als allgemeine Völkerrechtsnormen gerechtfertigt.

(c) Der Ausschuss vertritt die Auffassung, dass der internationale Minderheitenschutz Elemente enthält, die unter allen Umständen respektiert werden müssen. Dies findet seine Entsprechung im völkerrechtlichen Verbot des Völkermordes, in der in Artikel 4 selbst (Abs. 1) enthaltenen Antidiskriminierungsklausel sowie in der unabänderlichen Natur von Artikel 18.

7 Siehe Artikel 6 (Völkermord) und 7 (Verbrechen gegen die Menschlichkeit) des Statuts, welches am 1. Juli 2001 von 35 Staaten ratifiziert worden war. Während viele der in Artikel 7 aufgeführten spezifischen Verhaltensregeln sich direkt auf die Verletzung solcher Menschenrechte beziehen, die in Artikel 4 Abs. 2 des Paktes als unabänderlich aufgeführt werden, deckt die Kategorie Verbrechen gegen die Menschlichkeit, wie sie in dieser Bestimmung definiert wird, gleichzeitig aber auch Verletzungen einiger Regelungen des Paktes ab, die nicht in der besagten Bestimmung des Paktes erwähnt wurden. So können z.B. schwere Verletzungen des Artikel 27 ebenso als Völkermord unter Artikel 6 des Statuts von Rom subsumiert werden, während Artikel 7 gleichzeitig Verfahren abdeckt, die sich sowohl gegen die Artikel 6, 7 und 8, als auch gegen die Artikel 9, 12, 26 und 27 des Paktes richten.

(d) Wie durch das Statut von Rom über den Internationalen Strafgerichtshof bekräftigt, stellen ohne zulässige völkerrechtliche Grundlage erfolgte Deportationen oder Zwangsumsiedlungen aus Gebieten, in denen die betreffenden Personen rechtmäßig leben, in Form gewaltsamer Entfernung durch Ausweisung oder andere Zwangsmaßnahmen ein Verbrechen gegen die Menschlichkeit dar.<sup>8</sup> Die Ermächtigung, während eines Notstands Artikel 12 des Paktes außer Kraft zu setzen, kann niemals als Rechtfertigung für solche Maßnahmen dienen.

(e) Die Verkündung des Notstandes gemäß Artikel 4 Abs. 1 darf von einem Vertragsstaat nicht als Rechtfertigung genutzt werden, um unter Verstoß gegen Artikel 20 Kriegspropaganda zu betreiben oder zu nationalem, rassischem oder religiösem Hass aufzurufen, wodurch zu Diskriminierung, Feindseligkeit oder Gewalt aufgestachelt würde.

14. Artikel 2 Abs. 3 des Paktes verpflichtet jeden Vertragsstaat, Rechtsschutz für den Fall zur Verfügung zu stellen, dass Bestimmungen des Paktes verletzt wurden. Diese Klausel ist zwar nicht in der Liste der nicht suspendierbaren Bestimmungen in Artikel 4 Abs. 2 erwähnt, stellt jedoch eine dem Pakt in seiner Gesamtheit zugehörige Vertragsverpflichtung dar. Selbst wenn eine Vertragspartei während eines Notstandes und weil die Erfordernisse der Situation Maßnahmen in diesem Ausmaße verlangen, ihre justiziellen oder anderen Rechtsschutzverfahren im Hinblick auf ihr praktisches Funktionieren anpasst, muss der Vertragsstaat im Einklang mit Artikel 2 Abs. 3 des Paktes handeln und einen effektiven Rechtsschutz zur Verfügung stellen.

15. Es ist dem Schutz der in Artikel 4 Abs. 2 ausdrücklich als nicht suspendierbar anerkannten Rechte immanent, dass sie durch verfahrensrechtliche und oftmals gerichtliche Garantien abzusichern sind. Die sich auf verfahrensrechtliche Schutzmechanismen beziehenden Paktbestimmungen dürfen niemals Maßnahmen zum Opfer fallen, die den Schutz nicht suspendierbarer Rechte umgehen. Auf Artikel 4 darf nicht in einer Weise zugegriffen werden, die zur Suspendierung nicht suspendierbarer Rechte führen könnte. Da z.B. Artikel 6 des Paktes in seiner Gesamtheit unabänderlich ist, muss während eines Notstandes jedes Verfahren, das zur Verhängung der Todesstrafe führt, den Bestimmungen des Paktes, einschließlich aller Erfordernisse der Artikel 14 und 15, entsprechen.

16. Die in Artikel 4 des Paktes enthaltenen sich auf Suspendierungen beziehende Schutzmechanismen beruhen auf dem Legalitäts- und dem Rechtsstaatsprinzip, das dem Pakt in seiner Gesamtheit eigen ist. Da be-

<sup>8</sup> Siehe Artikel 7 Abs. 1 (d) und 7 Abs. 2 (d) des Statuts von Rom.

stimmte Elemente des Rechts auf ein faires Verfahren während eines bewaffneten Konflikts ausdrücklich im humanitären Völkerrecht garantiert werden, kann der Ausschuss keine rechtfertigende Basis für eine Suspendierung dieser Garantien während anderer Notfallsituationen erkennen. Der Ausschuss ist der Auffassung, dass Legalitäts- und Rechtsstaatsprinzip es verlangen, während eines Notstandes die grundlegenden Anforderungen einzuhalten. Nur ein Gerichtshof kann gegen eine Person aufgrund einer Straftat ein Verfahren durchführen und sie verurteilen. Die Unschuldsvermutung muss respektiert werden. Zum Schutz nicht suspendierbarer Rechte darf das Recht auf Anrufung eines Gerichts nicht beeinträchtigt werden, um ohne Verzögerung die Rechtmäßigkeit einer Inhaftierung nachprüfen lassen zu können.<sup>9</sup>

17. In Artikel 4 Abs. 3 unterwerfen sich die Vertragsstaaten einem Verfahren internationaler Notifikation, wenn sie sich auf ihre Befugnis zur Suspendierung gemäß Artikel 4 berufen wollen. Ein Vertragsstaat, der das Recht, Verpflichtungen zu suspendieren, ausübt, hat den übrigen Vertragsstaaten über den Generalsekretär der Vereinten Nationen unverzüglich mitzuteilen, welche Bestimmungen er suspendiert hat und welche Gründe ihn dazu veranlasst haben. Eine solche Notifikation ist nicht nur erforderlich, um die Aufgaben des Ausschusses zu erfüllen, vor allem um zu prüfen, ob die von einem Vertragsstaat getroffenen Maßnahmen aufgrund der Situation unbedingt erforderlich waren, sie erlaubt vielmehr auch anderen Vertragsstaaten, die Erfüllung der Paktbestimmungen zu überwachen. Angesichts des summarischen Charakters vieler in der Vergangenheit eingegangener Notifikationen betont der Ausschuss, dass Notifikationen der Vertragsstaaten vollständige Informationen über die ergriffenen Maßnahmen, deren umfassende Begründung und eine vollständige Dokumentation der einschlägigen Rechtsvorschriften enthalten müssen. Sollte ein Vertragsstaat nachträglich weitere Maßnahmen gemäß Artikel 4 ergreifen, mit denen zum

9 Siehe die Abschließenden Stellungnahmen des Ausschusses zu Israel (1998) (CCPR/C/79/Add.93), Abs. 21: »... Der Ausschuss betrachtet die gegenwärtige Anwendung der Administrativhaft als nicht vereinbar mit den Artikeln 7 und 16 des Paktes, die auch in Zeiten eines öffentlichen Notstandes nicht suspendiert werden dürfen ... Der Ausschuss unterstreicht jedoch, dass ein Vertragsstaat nicht von den Erfordernissen einer effektiven juristischen Haftprüfung abgehen darf.« Siehe ebenfalls die Empfehlungen des Ausschusses an die Unterkommission zur Vorbeugung von Diskriminierung und Schutz von Minderheiten zum Entwurf eines dritten Fakultativprotokolls zum Pakt: »Der Ausschuss äußert seine Genugtuung darüber, dass Staaten generell anerkennen, dass die Habeas-Corpus- und Amparo-Rechte in Notstandssituationen nicht beschränkt werden sollen. Weiterhin ist der Ausschuss der Ansicht, dass die in Artikel 9 Abs. 3 und 4 zur Verfügung gestellten Rechtsmittel in Verbindung mit Artikel 2 dem Pakt als Ganzem immanent sind.« Offizielle Aufzeichnungen der Generalversammlung, 49. Sitzung, Nachtrag Nr. 40 (A/49/40), Band 1, Annex XI, Abs. 2.

Beispiel die Dauer des Notstandes verlängert wird, so sind darüber ergänzende Notifikationen erforderlich. Auch die Aufhebung der Suspendierung ist unverzüglich zu notifizieren. Diese Verpflichtungen wurden nicht immer befolgt: So haben Vertragsstaaten es unterlassen, durch Vermittlung des Generalsekretärs die übrigen Vertragsstaaten von der Verkündung eines Notstandes sowie von den sich daraus ergebenden Maßnahmen, die einzelne oder mehrerer Bestimmungen des Paktes suspendierten, in Kenntnis zu setzen. Gelegentlich haben es Vertragsstaaten versäumt, über Veränderungen der territorialen Erstreckung oder sonstige Änderungen des Notstandsregimes zu informieren.<sup>10</sup> In einigen Fällen hat der Ausschuss nur gelegentlich der Beratung des Staatenberichts eines Vertragsstaates davon erfahren, dass der Vertragsstaat einen Notstand verhängt und Bestimmungen des Paktes außer Kraft gesetzt hat. Der Ausschuss verweist mit Nachdruck auf die Pflicht zur unverzüglichen internationalen Notifikation, wann immer ein Vertragsstaat Maßnahmen ergreift, Bestimmungen des Paktes zu suspendieren. Die Aufgabe des Ausschusses darüber zu wachen, dass Recht und Praxis eines Vertragsstaates Artikel 4 beachten, ist freilich nicht davon abhängig, ob ein Staat eine entsprechende Information übermittelt hat.

10 Siehe Bemerkungen/Abschließende Stellungnahmen zu Peru (1992) CCPR/C/79/Add.8, Abs. 10; Irland (1993) CCPR/C/79/Add.21, Abs. 11; Ägypten (1993), CCPR/C/79/Add.23, Abs. 7; Kamerun (1994) CCPR/C/79/Add.33, Abs. 7; Russische Föderation (1995), CCPR/C/79/Add.54, Abs. 27; Sambia (1996), CCPR/C/79/Add.62, Abs. 11; Libanon (1997), CCPR/C/79/Add.78, Abs. 10; Indien (1997), CCPR/C/79/Add.81, Abs. 19; Mexiko (1999), CCPR/C/79/Add.109, Abs. 12.

*Allgemeine Bemerkung Nr. 30*  
**Die Berichtspflichten der Vertragsstaaten**  
**gemäß Artikel 40 des Pakts**  
*Fünfundsiebzigste Sitzung (2002)*

Diese Allgemeine Bemerkung ersetzt die Allgemeine Bemerkung Nr. 1.

1. Die Vertragsstaaten haben sich verpflichtet, Berichte gemäß Artikel 40 des Pakts innerhalb eines Jahres nach In-Kraft-Treten vorzulegen und danach immer, wenn der Ausschuss es verlangt.
2. Der Ausschuss nimmt zur Kenntnis, dass nur wenige Staaten ihre Berichte rechtzeitig eingereicht haben. Die meisten Berichte wurden mit Verspätungen von einigen Monaten bis zu mehreren Jahren eingereicht, und einige Vertragsstaaten sind diesbezüglich trotz wiederholter Erinnerungen des Ausschusses immer noch säumig.
3. Andere Staaten haben angekündigt, dass sie vor dem Ausschuss erscheinen würden, sind jedoch zu dem festgesetzten Termin nicht erschienen.
4. Um diese Lage zu ändern, hat der Ausschuss folgende neue Regeln aufgestellt:
  - (a) Wenn ein Vertragsstaat einen Bericht eingereicht, aber keine Delegation zum Ausschuss gesandt hat, kann der Ausschuss den Vertragsstaat benachrichtigen, zu welchem Zeitpunkt er beabsichtigt, den Bericht zu prüfen, oder ob er den Bericht nach wie vor an dem ursprünglich geplanten Termin prüft;
  - (b) Wenn ein Vertragsstaat keinen Bericht vorgelegt hat, kann der Ausschuss nach seinem Ermessen den Vertragsstaat benachrichtigen, welchen Zeitpunkt er vorschlägt, um die von dem Vertragsstaat ergriffenen Maßnahmen zur Umsetzung der Paktrechte zu prüfen;
  - (i) Ist der Vertragsstaat durch eine Delegation vertreten, wird der Ausschuss in Anwesenheit der Delegation zu dem vorgesehenen Termin mit der Prüfung fortfahren;

(ii) Ist der Vertragsstaat nicht vertreten, kann der Ausschuss nach seinem Ermessen entweder entscheiden, die von dem Vertragsstaat ergriffenen Maßnahmen zur Umsetzung der Paktrechte zu dem ursprünglich geplanten Termin zu prüfen, oder dem Vertragsstaat einen neuen Termin mitzuteilen.

Bei der Anwendung dieser Verfahren soll der Ausschuss seine Sitzungen öffentlich abhalten, wenn eine Delegation anwesend ist, und nicht öffentlich, wenn keine Delegation anwesend ist, und zugleich die Allgemeinen Richtlinien zu Form und Inhalt der Staatenberichte sowie die Verfahrensregeln des Ausschusses befolgen.

5. Nachdem der Ausschuss seine abschließenden Stellungnahmen abgegeben hat, soll ein Nachbereitungsprozess erfolgen, um den Dialog mit dem Vertragsstaat herzustellen, aufrecht zu erhalten oder wiederherzustellen. Zu diesem Zweck und um dem Ausschuss zu ermöglichen, weitere Maßnahmen zu ergreifen, soll ein/eine Sonderberichterstatter/in ernannt werden, der/die dem Ausschuss Bericht erstattet.

6. Anhand des Berichts des Sonderberichterstatters/der Sonderberichtserstatterin soll der Ausschuss die von dem jeweiligen Vertragsstaat dargelegte Position prüfen und, soweit notwendig, einen neuen Termin zur Vorlage des nächsten Berichts für den Vertragsstaat festsetzen.

*Allgemeine Bemerkung Nr. 31*  
**Die Rechtsnatur der Paktverpflichtungen**  
*Achtzigste Sitzung (2004)*

1. Diese Allgemeine Bemerkung ersetzt die Allgemeine Bemerkung Nr. 3, deren Grundsätze sie wiedergibt und weiterentwickelt. Das allgemeine Diskriminierungsverbot in Artikel 2 Abs. 1 wurde in den Allgemeinen Bemerkungen Nr. 18 und Nr. 28 behandelt, welche in Zusammenhang mit dieser Allgemeinen Bemerkung gelesen werden sollten.

2. Während gemäß Artikel 2 die Paktverpflichtungen als Pflichten der Vertragsstaaten gegenüber Einzelpersonen – als den Rechtsträgern des Pakts – formuliert sind, hat jeder Vertragsstaat auch ein rechtliches Interesse an der Erfüllung der Paktverpflichtungen eines jeden anderen Vertragsstaates. Dies ergibt sich aus der Tatsache, dass es sich bei »Normen, die die Grundrechte eines jeden Menschen betreffen« um *erga omnes* Verpflichtungen handelt. Wie im vierten Absatz der Präambel des Pakts erwähnt, besteht nach der Charta der Vereinten Nationen eine Verpflichtung für die Staaten, die allgemeine und wirksame Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten zu fördern. Außerdem beinhaltet die vertragliche Dimension eines jeden Abkommens, dass jeder Vertragsstaat gehalten ist, gegenüber allen anderen Vertragsstaaten seinen Verpflichtungen aus dem Vertrag nachzukommen. In diesem Zusammenhang erinnert der Ausschuss die Vertragsstaaten daran, dass er die Abgabe einer Erklärung gemäß Artikel 41 für wünschenswert hält. Ebenso weist er diejenigen Vertragsstaaten, die bereits eine solche Erklärung abgegeben haben, auf die potenzielle Bedeutung hin, die die Inanspruchnahme dieses Verfahrens gemäß Artikel 41 mit sich bringen kann. Dennoch bedeutet das bloße Bestehen der Staatenbeschwerde in denjenigen Vertragsstaaten, die eine solche Erklärung gemäß Artikel 41 abgegeben haben, nicht, dass dieses Verfahren das einzige Mittel ist, mit dem die Vertragsstaaten ihr Interesse an der Erfüllung der Paktverpflichtungen anderer Vertragsstaaten geltend machen können. Im Gegenteil, das Artikel 41-Verfahren sollte als ergänzend und nicht als einschränkend im Hinblick auf das gegenseitige Interesse der Vertragsstaaten an der Erfüllung ihrer Vertragspflichten angesehen werden. Demgemäß empfiehlt der Ausschuss den Vertragsstaaten, stets den Verletzungen der Paktgarantien durch einen beliebigen Vertragsstaat Aufmerksamkeit zu widmen. Die Beachtung möglicher Verletzungen der Paktverpflichtungen durch andere Vertragsstaaten sollte nicht als unfreundlicher Akt, sondern vielmehr als Vertretung legitimer Gemeinschaftsinteressen angesehen werden.

3. Artikel 2 definiert den Umfang der Rechtspflichten, die sich für die Vertragsstaaten aus dem Pakt ergeben. Eine allgemeine den Vertragsstaaten obliegende Pflicht besteht darin, die Paktrechte zu achten und sie jedermann auf ihrem jeweiligen Hoheitsgebiet zu gewährleisten. Gemäß dem in Artikel 26 Wiener Vertragsrechtübereinkommen verankerten Grundsatz, müssen die Vertragsstaaten ihre Paktverpflichtungen nach Treu und Glauben erfüllen.

4. Die Paktverpflichtungen allgemein und insbesondere jene, die sich aus Artikel 2 ergeben, sind für jeden Vertragsstaat bindend. Alle Bereiche der Staatsgewalt (Exekutive, Legislative, Judikative) und alle anderen öffentlichen oder staatlichen Behörden, egal auf welcher Ebene – ob national, regional oder kommunal – fallen in die Verantwortung des Vertragsstaates. Die Tatsache, dass die Exekutive den Vertragsstaat gewöhnlich auf internationaler Ebene wie auch vor dem Ausschuss repräsentiert, kann den Vertragsstaat nicht von seiner Verantwortung entbinden, wenn eine Paktverletzung durch ein anderes staatliches Organ begangen wird. Dies ergibt sich direkt aus dem in Artikel 27 Wiener Vertragsrechtsübereinkommen verankerten Grundsatz, wonach »eine Vertragspartei sich nicht auf ihr innerstaatliches Recht berufen kann, um die Nichterfüllung eines Vertrages zu rechtfertigen«. Obwohl Artikel 2 Abs. 2 den Vertragsstaaten erlaubt, den in diesem Pakt anerkannten Rechten im Einklang mit ihren verfassungsmäßigen Verfahren Wirksamkeit zu verleihen, gelten die gleichen Grundsätze, um zu verhindern, dass die Vertragsstaaten Verfassungsrecht oder andere Aspekte innerstaatlichen Rechts als Rechtfertigung für die Nichterfüllung ihrer Paktverpflichtungen anführen. In diesem Zusammenhang erinnert der Ausschuss die Vertragsstaaten mit einer föderalen Struktur an die Vorschriften des Artikels 50, wonach »die Bestimmungen des Pakts ohne Einschränkung oder Ausnahme für alle Teile eines Bundesstaates gelten«.

5. Die sich aus Artikel 2 Abs. 1 ergebende Verpflichtung, die Paktrechte zu achten und zu gewährleisten, ist für die Vertragsstaaten von unmittelbarer Wirkung. Zudem stellt Artikel 2 einen Auffangtatbestand für alle anderen Paktrechte dar und bildet eine Art allumfassenden Rahmen, in dem die spezielleren Paktrechte gefördert und geschützt werden. Der Ausschuss hat demzufolge bereits in seiner Allgemeinen Bemerkung Nr. 24 darauf hingewiesen, dass Vorbehalte zu Artikel 2 Abs. 1 und 2 mit dem Ziel und Zweck des Pakts unvereinbar seien.

6. Die Rechtspflicht, die sich aus Artikel 2 Abs. 1 ergibt, ist sowohl positiver als auch negativer Natur. Die Vertragsstaaten müssen Verletzungen der Paktrechte unterlassen und jegliche Einschränkungen der Paktrechte müssen mit den entsprechenden Vorschriften des Pakts übereinstimmen. Soweit

Einschränkungen gemacht werden, müssen die Vertragsstaaten auf jeden Fall deren Notwendigkeit darlegen, und sie dürfen nur solche Maßnahmen ergreifen, die im Hinblick auf die Verfolgung ihres Ziels verhältnismäßig sind, um den stetigen und effektiven Schutz der Paktrechte zu gewährleisten. In keinem Fall dürfen Einschränkungen derart angewendet oder geltend gemacht werden, dass sie den Wesensgehalt der Paktrechte berühren.

7. Artikel 2 verlangt, dass die Vertragsstaaten alle Hindernisse beseitigen, die die effektive Verwirklichung der Paktrechte beeinträchtigen, und sie sollten daher Gesetzgebungs-, Verwaltungs-, Bildungs- und andere Maßnahmen ergreifen, um ihre Rechtspflichten zu erfüllen. Der Ausschuss hält es für wichtig, die Kenntnis des Pakts nicht nur unter Regierungsbeamten/innen sondern auch innerhalb der gesamten Bevölkerung zu erhöhen.

8. Die sich aus Artikel 2 Abs. 1 ergebenden Pflichten sind bindend für die Vertragsstaaten und haben als solche keine unmittelbare horizontale Wirkung aufgrund des Völkerrechts. Der Pakt kann nicht als Ersatz für innerstaatliches Straf- oder Zivilrecht gesehen werden. Dennoch werden die positiven Verpflichtungen der Vertragsstaaten zur Gewährleistung der Paktrechte nur dann erfüllt, wenn Einzelpersonen geschützt werden und zwar nicht nur vor Verletzungen der Paktrechte durch den Staat und seine Vertreter, sondern auch vor Handlungen von Privatpersonen oder privaten Organisationen, die den Genuss der Paktrechte beeinträchtigen, sofern die Paktrechte auf Privatpersonen oder private Organisationen angewendet werden können. Es mag Umstände geben, in denen ein Versäumnis der Vertragsstaaten gemäß Artikel 2, die Paktrechte zu gewährleisten, eine eigene Verletzung dieser Rechte durch die Vertragsstaaten darstellen würde als Folge des Versäumnisses der Vertragsstaaten angemessene Maßnahmen zu ergreifen oder die erforderliche Sorgfalt auszuüben, um Schaden zu verhindern, zu sanktionieren, zu untersuchen oder wiedergutzumachen, der durch Handlungen von Privatpersonen oder privaten Organisationen verursacht wurde. Der Pakt selbst sieht in einigen Artikeln gewisse Bereiche vor, in denen positive Pflichten der Vertragsstaaten bestehen, um Handlungen von Privatpersonen und Organisationen zu erfassen. Zum Beispiel müssen die Rechte mit Bezug zum Privatleben gemäß Artikel 17 durch Gesetz geschützt sein. Ebenso ergibt sich aus Artikel 7, dass die Vertragsstaaten Positivmaßnahmen ergreifen müssen, um sicherzustellen, dass Privatpersonen oder private Organisationen nicht Folter oder grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Bestrafung von Personen, die sich in ihrer Gewalt befinden, ausüben. In Bereichen, die elementare Bereiche des Alltagslebens betreffen, wie etwa der Arbeitsplatz oder der Wohnbereich, muss der Einzelne vor solchen Diskriminierungsformen geschützt werden, auf die Artikel 26 Bezug nimmt.

9. Die Adressaten der Paktgarantien sind jedoch Einzelpersonen. Mit der Ausnahme von Artikel 1 schützt der Pakt nicht die Rechte juristischer Personen oder ähnlicher Organisationen oder Gruppen. Viele Paktrechte, wie etwa die Religionsfreiheit gemäß Artikel 18, die Vereinigungsfreiheit gemäß Artikel 22 oder die Rechte von Minderheiten gemäß Artikel 27, können innerhalb einer Gruppe ausgeübt werden. Die Tatsache dass die Zuständigkeit des Ausschusses für die Entgegennahme und Prüfung von Mitteilungen sich nur auf Mitteilungen von Einzelpersonen erstreckt (Artikel 1 des Ersten Fakultativprotokolls), bedeutet nicht, dass solche Einzelpersonen Handlungen oder Unterlassungen von juristischen Personen oder ähnlichen Organisationen als Verletzungen ihrer eigenen Rechte geltend machen können.

10. Artikel 2 Abs. 1 verlangt von den Vertragsstaaten, die Paktrechte zu achten und sie allen in ihrem Gebiet befindlichen und ihrer Herrschaftsgewalt unterstehenden Personen zu gewährleisten. Das bedeutet, dass die Paktrechte für jede Person, die in irgendeiner Form der Staatsgewalt oder der effektiven Kontrolle eines Vertragsstaats unterliegt, gewährleistet werden müssen, auch wenn die Person sich nicht auf dem Staatsgebiet des Vertragsstaats befindet. Wie bereits in der Allgemeinen Bemerkung Nr. 15 auf der 27. Sitzung (1986) erwähnt, beschränkt sich der Genuss der Paktrechte nicht nur auf Staatsbürger/innen sondern erstreckt sich auf jedermann, unabhängig von Staatsangehörigkeit oder Staatenlosigkeit, wie zum Beispiel Asylsuchende, Flüchtlinge, Wanderarbeiter/innen oder jede andere Person, die sich auf dem Staatsgebiet oder innerhalb der Staatsgewalt eines Vertragsstaates befindet. Dieser Grundsatz findet auch auf diejenigen Personen Anwendung, die sich in der Gewalt oder unter effektiver Kontrolle der Streitmächte eines Vertragsstaates außerhalb seines Staatsgebietes befinden, unabhängig von den Umständen, die dazu geführt haben, wie etwa Streitkräfte, die nationale Kontingente eines Vertragsstaates bei internationalen Friedenseinsätzen bilden.

11. Wie bereits in der Allgemeinen Bemerkung Nr. 29 angedeutet, gilt der Pakt auch in Situationen bewaffneten Konflikts, in denen auch das humanitäre Völkerrecht Anwendung findet. Während im Hinblick auf einige Paktrechte speziellere Normen des humanitären Völkerrechts besonders relevant für die Auslegung der Paktrechte sind, so stehen doch beide Rechtsgebiete in einem sich ergänzenden und nicht in einem sich gegenseitig ausschließenden Verhältnis.

12. Weiterhin verlangt die sich aus Artikel 2 ergebende Pflicht, die Paktrechte für jedermann auf dem Staatsgebiet oder unter der Kontrolle des Vertragsstaates zu achten und zu gewährleisten, auch die Verpflichtung, eine Person nicht auszuliefern, abzuschieben oder auszuweisen, wenn kon-

krete Gründe für ein echtes Risiko eines nicht wiedergutzumachenden Schadens bestehen, wie in Artikel 6 und 7 des Pakts vorgesehen und zwar entweder in dem Empfängerland oder jedem anderen Land, in das der/die Betroffene gebracht wird. Die zuständigen Gerichts- und Verwaltungsbehörden sollten in dieser Hinsicht auf die Notwendigkeit der Befolgung der Paktverpflichtungen aufmerksam gemacht werden.

13. Artikel 2 Abs. 2 verlangt von den Vertragsstaaten, geeignete Maßnahmen zu ergreifen, um den Paktrechten auf innerstaatlicher Ebene Wirkung zu verleihen. Daraus folgt, dass die Vertragsstaaten aufgrund der Ratifizierung die notwendigen Änderungen in ihren Rechtssystemen und in ihrer Praxis vornehmen müssen, um die Befolgung der Paktvorschriften gewährleisten zu können, es sei denn, die Paktrechte werden bereits im innerstaatlichen Recht und in der innerstaatlichen Praxis entsprechend geschützt. Dort wo zwischen dem Pakt und dem innerstaatlichen Recht Diskrepanzen bestehen, verlangt Artikel 2, dass das innerstaatliche Recht oder die Praxis soweit geändert werden, dass die vom Pakt auferlegten Standards erreicht werden. Artikel 2 erlaubt den Vertragsstaaten, dies im Einklang mit ihren verfassungsmäßigen Verfahren zu erreichen und verlangt demnach nicht, dass der Pakt bei der Umsetzung in innerstaatliches Recht unmittelbar gerichtlich geltend gemacht werden kann. Der Ausschuss ist dennoch der Ansicht, dass die Paktgarantien in solchen Staaten, in denen der Pakt automatisch oder durch ein besonderes Verfahren in das nationale Recht übertragen wird, verstärkten Schutz erhalten. Der Ausschuss empfiehlt denjenigen Vertragsstaaten, in denen der Pakt nicht Teil der innerstaatlichen Rechtsordnung ist, die Aufnahme des Pakts in das innerstaatliche Rechtssystem zu erwägen, um die volle Verwirklichung der Paktrechte, wie von Artikel 2 gefordert, zu erleichtern.

14. Die Forderung des Artikels 2 Abs. 2, Schritte zu unternehmen, um den in dem Pakt anerkannten Rechten Wirksamkeit zu verleihen, gilt vorbehaltlos und ist von unmittelbarer Wirkung. Das Versäumnis, diese Verpflichtung zu erfüllen, kann nicht mit einem Hinweis auf die politischen, sozialen, kulturellen oder wirtschaftlichen Umstände in dem betroffenen Staat gerechtfertigt werden.

15. Artikel 2 Abs. 3 verlangt, dass die Vertragsstaaten zusätzlich zum effektiven Schutz der Paktrechte sicherstellen müssen, dass jeder, der in seinen Paktrechten verletzt worden ist, das Recht hat, eine wirksame Beschwerde einzulegen. Solche Beschwerdemöglichkeiten sollten derart gestaltet sein, dass sie die besondere Schutzbedürftigkeit bestimmter Personengruppen, einschließlich Kinder, in Betracht ziehen. Der Ausschuss misst der Schaffung geeigneter Justiz- und Verwaltungsstrukturen für die

Behandlung von Rechtsverletzungen im innerstaatlichen Recht große Bedeutung bei. Der Ausschuss stellt fest, dass der Genuss der Paktrechte durch die Justiz auf verschiedene Weise effektiv gesichert werden kann, einschließlich der unmittelbaren Anwendbarkeit des Paktes, der Anwendung vergleichbarer verfassungsrechtlicher und anderer Rechtsvorschriften oder der Wirkung der Auslegung des Pakts bei der Anwendung nationalen Rechts. Insbesondere sind Verwaltungsstrukturen notwendig, um die allgemeine Verpflichtung zu erfüllen, mutmaßliche Verletzungen schnell, gründlich und effektiv von unabhängigen und unparteiischen Organen untersuchen zu lassen. Nationale Menschenrechtsinstitutionen mit entsprechendem Mandat können dazu beitragen. Das Versäumnis eines Vertragsstaates, mutmaßliche Verletzungen zu untersuchen, würde eine eigenständige Verletzung des Pakts darstellen. Die Beendigung einer andauernden Verletzung stellt einen unerlässlichen Teil des Rechts auf wirksame Abhilfe dar.

16. Artikel 2 Abs. 3 verlangt von den Vertragsstaaten, Einzelpersonen, deren Rechte verletzt wurden, Schadensersatz zu gewähren. Ohne einen solchen Schadensersatz würde die Verpflichtung für ein wirksames Beschwerdeverfahren zu sorgen, was von zentraler Bedeutung für Artikel 2 Abs. 3 ist, nicht erfüllt. Außerdem ist der Ausschuss der Ansicht, dass neben dem explizit von Artikel 9 Abs. 5 und Artikel 14 Abs. 6 geforderten Schadensersatz der Pakt allgemein bei Rechtsverletzungen von Wiedergutmachung ausgeht. Der Ausschuss stellt fest, dass, soweit angemessen, Schadensersatz sowohl in Form von Wiederherstellung und Rehabilitation als auch in Form von Wiedergutmachungsmaßnahmen bestehen kann, wie etwa öffentlichen Entschuldigungen, öffentlichen Mahnmalen, Unterlassungserklärungen und Änderungen einschlägiger Gesetze und Praktiken oder auch der Verfolgung derjenigen, die Menschenrechtverletzungen begangen haben.

17. Die Ziele des Pakts würden unterlaufen ohne die bedeutende, sich aus Artikel 2 ergebende Verpflichtung, Maßnahmen zu ergreifen, um wiederholte Verletzungen des Pakts zu verhindern. Daher hat der Ausschuss im Hinblick auf Fakultativprotokollfälle in seinen Entscheidungen häufig die Notwendigkeit von Maßnahmen aufgenommen, die über einen Opfer-Ausgleich hinausgehen, um eine Wiederholung der jeweiligen Verletzung zu unterbinden. Solche Maßnahmen können zum Beispiel in Gesetzesänderungen und Änderungen der Praxis in dem betroffenen Vertragsstaat bestehen.

18. Dort wo die in Ziffer 15 erwähnten Untersuchungen Verletzungen bestimmter Paktrechte aufzeigen, müssen die Vertragsstaaten sicherstellen, dass die Verantwortlichen zur Rechenschaft gezogen werden. Genauso wie

das Versäumnis Verletzungen zu untersuchen, kann auch das Versäumnis, die Verantwortlichen solcher Verletzungen zu verfolgen, eine eigenständige Paktverletzung darstellen. Diese Verpflichtungen ergeben sich insbesondere im Hinblick auf solche Verletzungen, die auch gemäß nationalem oder internationalem Recht als Straftat anerkannt sind, wie etwa Folter und ähnliche grausame, unmenschliche und erniedrigende Behandlung (Artikel 7), summarische Exekutionen und willkürliche Tötung (Artikel 6) und Verschwindenlassen (Artikel 7 und 9, häufig Artikel 6). In der Tat kann das Problem der Straffreiheit bei solchen Verletzungen, ein für den Ausschuss ständig besorgnisbehafteter Bereich, bei der Wiederholung von Verletzungen eine große Rolle spielen. Soweit sie im Rahmen von weit verbreiteten oder systematischen Angriffen auf die Zivilbevölkerung begangen werden, stellen solche Verletzungen Verbrechen gegen die Menschlichkeit dar (siehe Artikel 7 des Statuts von Rom des Internationalen Strafgerichtshofs).

Demnach können betroffene Vertragsstaaten auch nicht Beamte/innen oder staatliche Vertreter/innen, welche die in diesem Absatz bezeichneten Paktverletzungen begangen haben, ihrer persönlichen Verantwortung entheben, wie es bei gewissen Amnestien (siehe Allgemeine Bemerkung Nr. 20) und vorheriger Indemnität oder Immunität vorgekommen ist. Außerdem rechtfertigt keine offizielle Position Immunität bezüglich der rechtlichen Verantwortung bei solchen Verletzungen. Auch sollten andere Hindernisse im Hinblick auf die rechtliche Verantwortung beseitigt werden, wie etwa das Argument, übergeordneten Anweisungen gefolgt zu sein oder unbillige kurze Verfristungen in Fällen, in denen Fristen anwendbar sind. Die Vertragsstaaten sollten sich auch gegenseitig bei der Verfolgung von Personen unterstützen, die im Verdacht stehen, Paktverletzungen begangen zu haben, die nach nationalem und internationalem Recht strafbar sind.

19. Der Ausschuss ist außerdem der Ansicht, dass das Recht, wirksame Beschwerde einzulegen, in einigen Fällen erfordert, dass die Vertragsstaaten provisorische oder zeitweilige Maßnahmen schaffen und umsetzen, um fortdauernde Verletzungen zu vermeiden und um so früh wie möglich jeglichen Schaden, der durch solche Verletzungen entstanden sein kann, wiedergutzumachen.

20. Auch wenn die Rechtssysteme der Vertragsstaaten formell mit angemessenen Schadensersatzvorkehrungen ausgestattet sind, finden Paktverletzungen dennoch statt. Dies lässt sich vermutlich darauf zurückführen, dass die Abhilfeverfahren in der Praxis nicht effektiv funktionieren. Demnach sollten die Vertragsstaaten Auskünfte über Hindernisse im Hinblick auf die Wirksamkeit ihrer Abhilfeverfahren erteilen.