



Aktueller Begriff

50 Jahre Menschenrechtspakte der Vereinten Nationen

Am 16. Dezember 1966 verabschiedete die Generalversammlung der Vereinten Nationen (VN) den Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte (Zivilpakt, ICCPR) und den Internationalen Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (Sozialpakt, ICESCR). Ganze 18 Jahre hatte es gedauert, um die (unverbindliche) Allgemeine Erklärung der Menschenrechte (AEMR) der VN von 1948 in völkerrechtliche Vertragswerke zu übersetzen, welche nunmehr für die teilnehmenden Staaten **rechtlich verbindlich** waren. Die Bundesrepublik Deutschland ratifizierte beide Abkommen im November 1973. Endgültig in Kraft getreten sind die Pakte erst am 23. März bzw. 3. Januar 1976 – fast zehn Jahre nach ihrer Verabschiedung.

Den Zivilpakt überwacht der mit gewählten Expertinnen und Experten besetzte Ausschuss für Menschenrechte (CCPR). Er prüft die periodischen **Staatenberichte** und gibt sog. **Abschließende Bemerkungen** zum Umsetzungsstand ab. Ferner konkretisiert er die Auslegung der Rechte durch sog. **Allgemeine Bemerkungen**. Durch das Fakultativprotokoll von 1966 erhielt der CCPR das Mandat, über **Individualbeschwerden** zu entscheiden. Der Sozialpaktausschuss (CESCR) wurde erst 1985 vom VN-Wirtschafts- und Sozialrat (ECOSOC) eingesetzt; seit 2008 ermöglicht ein **Fakultativprotokoll** die Individualbeschwerde. Auf die beiden Pakte folgten **thematische VN-Menschenrechtsabkommen**, die sich besonderen **Gefährdungslagen** – etwa dem Schutz vor Diskriminierung, Folter oder Verschwindenlassen – sowie spezifisch gefährdeten **Bevölkerungsgruppen** – etwa Frauen, Kinder oder Menschen mit Behinderungen – widmen. Überprüft wird die Einhaltung der einzelnen Abkommen wiederum von Fachausschüssen, von denen einige auch über Individualbeschwerden entscheiden dürfen.

Inhaltlich lassen sich die Menschenrechte des Zivil- und Sozialpakts in **Gruppen** einteilen: So enthält der **Zivilpakt** neben Gleichheits- und politischen Rechten auch die Rechte auf Leben und persönliche Unverletzlichkeit, auf persönliche Sicherheit, Freiheit und Entfaltung der Person. Der **Sozialpakt** beinhaltet u. a. die Rechte auf Arbeit, soziale Sicherheit, auf einen angemessenen Lebensstandard und auf Gesundheit, das Recht auf Bildung und Kultur sowie den Schutz von Ehe und Familie, von Mutterschaft und Minderjährigen. Andere Rechte der AEMR – z. B. auf Eigentum, Asyl und Staatsangehörigkeit – wurden dagegen nicht in die Pakte übernommen.

Der **Ressourcenvorbehalt** und der Grundsatz **progressiver Realisierung** erschwerten zunächst die Durchsetzung des Sozialpaktes. Nach dessen Art. 2 Abs. 1 verpflichtet sich jeder Vertragsstaat, „unter Ausschöpfung aller seiner Möglichkeiten Maßnahmen zu treffen, um nach und nach [...] die volle Verwirklichung der in diesem Pakt anerkannten Rechte zu erreichen“. Die Erklärung und das Aktionsprogramm der Wiener Weltmensenrechtskonferenz von 1993 betonten jedoch die Allgemeingültigkeit und Unteilbarkeit sowie den Bedingungs- und Sinnzusammenhang aller Menschenrechte. Mittlerweile ist anerkannt, dass auch aus wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechten nicht nur staatliche Pflichten zur **Achtung** und zum **Schutz**, sondern ebenso zur **Gewährleistung** erwachsen (sogenannte „mensenrechtliche Pflichtentrias“). Daraus folgt, dass bestimmte **Kernbereiche** mit **Mindestgewährleistungspflichten** bestehen, die die Vertragsstaaten ohne Rücksicht auf ihre Ressourcen zu erfüllen haben. Die Umsetzungsverpflichtungen gehen

dabei über die Herstellung formaler Gleichberechtigung hinaus und können etwa spezifische Fördermaßnahmen für bestimmte Gruppen beinhalten.

Zu den Herausforderungen im globalen Menschenrechtsschutz

Der VN-Hochkommissar für Menschenrechte, Zeid Ra'ad Al Hussein, stellte anlässlich des 50. Jahrestages der Menschenrechtspakte heraus, dass Millionen von Menschen von den **Fortschritten bei der Verwirklichung der Menschenrechte** profitierten. Während er seine Wertschätzung für die „prinzipienfeste und standhafte Haltung der Bundeskanzlerin“ gegenüber Migrantinnen und Migranten betonte, mahnte der VN-Hochkommissar gleichzeitig die Notwendigkeit an, sich politisch gegen die aktuelle **gesellschaftliche Vertrauenskrise** stark zu machen, die durch die Globalisierung hervorgerufen worden sei. Menschenrechte und –prinzipien seien nicht nur durch gewalttätigen Extremismus, zunehmende polizeiliche Überwachung und Armut bedroht, sondern auch durch religiösen Hass, Fremdenfeindlichkeit und Diskriminierung. Daher seien insbesondere Politik, Institutionen und Justiz dazu aufgerufen, Menschenrechte zu achten, zu schützen und aktiv zu gewährleisten.

Zur Menschenrechtslage und zum anstehenden Überprüfungsverfahren in Deutschland

Deutschland hat die meisten VN-Menschenrechtsübereinkommen und ihre Zusatzprotokolle ratifiziert. Die Abkommen gelten nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zu Art. 59 Abs. 2 S. 1 GG auf nationaler Ebene im Range **einfacher Bundesgesetze**. Der Rechtsanwendungsbefehl ist von allen Stellen der vollziehenden und rechtsprechenden Gewalt z. B. im Wege unmittelbarer Anwendung oder völkerrechtskonformer Auslegung nationalen Rechts umzusetzen.

Am 7. Dezember 2016 veröffentlichte das **Deutsche Institut für Menschenrechte (DIMR)** – die unabhängige nationale Menschenrechtsinstitution Deutschlands – seinen ersten **Menschenrechtsbericht an den Deutschen Bundestag** nach § 2 Abs. 5 DIMRG. Als Schwerpunkt wählte das DIMR das Thema Flucht. Positiv bewertete das DIMR, dass angesichts der hohen Zahl an Schutzsuchenden im Berichtszeitraum 2015/16 bürokratische Hürden abgebaut wurden. Als menschenrechtlich problematisch befand es restriktive Maßnahmen wie die Einschränkung des Abschiebungsschutzes aus Gesundheitsgründen sowie des Familiennachzugs, die Ausdehnung der Residenzpflicht, Wohnsitzauflagen sowie bestimmte Leistungskürzungen und Beschäftigungsverbote.

Bislang noch nicht vorgelegt hat die Bundesregierung die 2016 fälligen **Staatenberichte** zum Sozialpakt sowie zum Übereinkommen gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe (Anti-Folter-Konvention, CAT). Den deutschen Staatenbericht zum Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau (Frauenrechtskonvention, CEDAW) wird der CEDAW-Ausschuss in seiner 66. Sitzung im Februar/März 2017 **prüfen** und **Abschließende Bemerkungen** an die Bundesrepublik richten. 2017 ist ferner der Staatenbericht im Rahmen des **Allgemeinen Periodischen Überprüfungsverfahrens (UPR)** des VN-Menschenrechtsrates einzureichen.

Quellen und Literaturhinweise:

- Beate Wagner, 50 Jahre UN-Menschenrechtspakte, in: APuZ 10–11/2016, 07.03.2016, S. 17–23, <http://www.bpb.de/apuz/222193/50-jahre-un-menschenrechtspakte?p=all>.
- Deutsches Institut für Menschenrechte (DIMR), <https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/>, insbesondere <https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/menschenrechtsinstrumente/empfehlungen-an-deutschland/>.
- Unterrichtung durch das DIMR (Berichtszeitraum Januar 2015 bis Juli 2016), BT-Drs. 18/10615, 07.12.2016.
- Zeid Ra'ad Al Hussein, Rede zur Zukunft der Menschenrechtspakte, 06.10.2016, <http://www.institut-fuer-menschenrechte.de/aktuell/veranstaltungen/berliner-menschenrechtstag/berliner-menschenrechtstag-2016/rede/rede-des-un-hochkommissars-fuer-menschenrechte-zeid-raad-al-hussein/>.