

# Neue internationale Anforderungen an die Überführung von Menschenrechtsabkommen in nationales Recht

## Das Verhältnis des Internationalen Pakts über bürgerliche und politische Rechte zu nationalem Recht

Anja Seibert-Fohr\*

	Seite
I. Einleitung	391
II. Die innerstaatliche Geltung des Pakts in der Praxis der Vertragsstaaten	394
III. Unmittelbare Anwendbarkeit des Pakts nach völkerrechtlichen Grundsätzen	397
IV. Die Pflicht zur innerstaatlichen Anwendung des Pakts	399
1. Allgemeine völkerrechtliche Grundsätze zur Pflicht der innerstaatlichen Anwendung	400
2. Die Vorgaben des Pakts nach der Auslegung des Menschenrechtsausschusses	401
3. Rechtliche Herleitung und Bewertung der Pflicht zur innerstaatlichen Anwendung	404
4. Auswirkungen auf die Praxis der Vertragsstaaten	406
a) Realisierbarkeit der innerstaatlichen Anwendung im Einklang mit den verfassungsmäßigen Verfahren der Vertragsstaaten	406
b) Die innerstaatliche Anwendung des Pakts in der neueren Praxis einiger Vertragsstaaten	407
V. Der Rang des Pakts innerhalb der nationalen Rechtsordnungen	409
VI. Analyse der bundesdeutschen Praxis	413
VII. Abschließende Bemerkungen und Ausblick	417
Summary	420

## I. Einleitung

Während traditionell die Frage der Überführung von internationalen Standards in nationales Recht den Vertragsstaaten weitgehend überlassen blieb<sup>1</sup>, zeigt sich im Bereich der Menschenrechte eine zunehmende Tendenz, den Staaten Vorgaben über die Art und Weise der Umsetzung zu machen. Der Grund für diese erhöhten Anforderungen liegt in der Natur der Rechtsmaterie. Menschenrechtliche Verträge befassen sich nicht, wie traditionelle völkerrechtliche Verträge, mit den Außenbeziehungen eines Staates, sondern sind auf die Einhaltung bestimmter Standards im

---

\* LL.M. (George Washington University), Wissenschaftliche Referentin am Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht. Die Autorin dankt ihren Kollegen Dr. Mahulena Hofmann und Dr. Tigran Beknazar für die wertvollen Hinweise auf die Praxis der Tschechischen Republik und der Russischen Föderation.

<sup>1</sup> Eine Analyse des heutigen Völkerrechts hinsichtlich der Umsetzungsanforderungen in nationales Recht findet sich bei S. Kadelbach, *International Law and the Incorporation of Treaties into Domestic Law*, GYIL 42 (1999), 66. Seiner Ansicht nach kann kaum davon ausgegangen werden, daß nach dem derzeitigen Stand völkerrechtliche Verträge mehr als Erfolgsgarantien beinhalten, allerdings sei der Boden für eine Fortentwicklung in diesem Bereich bereitet, *ibid.*, 83.

nationalen Bereich gerichtet und bedürfen daher einer entsprechenden nationalen Umsetzung. Dementsprechend liegt die Durchsetzung internationaler Menschenrechtskonventionen primär bei den Vertragsstaaten selbst. Der nationale Rechtsweg ist zunächst zu bestreiten, bevor ein Fall vor eines der internationalen Menschenrechtsgerichte gebracht werden kann.<sup>2</sup> Sind aber die internationalen Bestimmungen von den innerstaatlichen Gerichten nicht anwendbar, scheidet die nationale gerichtliche Durchsetzung.<sup>3</sup> Dies deutet bereits darauf hin, daß eine Überführung der internationalen Standards in nationales Recht zumindest wünschenswert ist, um eine effektive Gewährleistung und Durchsetzung zu gewährleisten. Allerdings zeigt sich bei der Frage, welche Anforderungen an die Umsetzung aus den Menschenrechtskonventionen abzuleiten sind, folgendes Dilemma. Einerseits verlangen diese eine möglichst effektive Garantie der von ihnen verbürgten Rechte und damit eine möglichst effektive Umsetzung und Verwirklichung. Andererseits aber soll den Staaten bei der Umsetzung ein möglichst weiter Spielraum gelassen werden, um so den unterschiedlichen nationalen Rechtssystemen Rechnung zu tragen.<sup>4</sup>

Wie dieser Konflikt gelöst werden kann, soll anhand des Internationalen Pakts über bürgerliche und politische Rechte<sup>5</sup> exemplarisch dargestellt werden. Der Pakt ist aufgrund der umfassenden Verbürgung zahlreicher Rechte eines der bedeutendsten Instrumente des universellen Menschenrechtsschutzes. Obwohl sich bei der Auseinandersetzung mit internationalen Menschenrechtsstandards in den Mitgliedsstaaten des Europarates ein starker Fokus auf die Europäische Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten (EMRK) zeigt, kommt dem Internationalen Pakt eine selbständige Bedeutung zu. Er geht in manchen Bestimmungen über die EMRK hinaus.<sup>6</sup> Die Anforderungen des Internationalen Pakts an staatliches Handeln sollten daher von staatlichen Institutionen nicht außer Acht gelassen werden. Dies gilt umso mehr, als nach der Auslegung des Menschenrechtsausschusses, der zur Überwachung der Umsetzung des Pakts berufen ist, formale Anforderungen an die innerstaatliche Umsetzung des Pakts gestellt werden, die über die der EMRK hinausgehen.<sup>7</sup>

<sup>2</sup> Art. 2 des ersten Fakultativprotokolls zum Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte sieht vor, daß der innerstaatliche Rechtsweg zu erschöpfen ist, bevor ein Individuum aus einem Vertragsstaat des Protokolls eine Beschwerde beim Menschenrechtsausschuß einlegen kann, BGBl. 1992 II, 1247.

<sup>3</sup> Ein Beispiel dafür bietet die Praxis in Großbritannien in Bezug auf die EMRK vor Inkrafttreten des Human Rights Acts, der die EMRK in britisches Recht überführte. Dazu vgl. unter IV. 4. a).

<sup>4</sup> Dieser Konflikt wird beispielsweise in Art. 2 (2) des Internationalen Pakts über bürgerliche und politische Rechte deutlich.

<sup>5</sup> BGBl. 1973 II, 1534, 99 U.N.T.S. 171. Im folgenden wird die Bezeichnung "Pakt" verwandt.

<sup>6</sup> Der Menschenrechtsausschuß hat in seinen Concluding Observations zu Schweden vom 9.4.2002 beispielsweise darauf hingewiesen, daß der Pakt in bestimmten Bereichen, wie beispielsweise bei Art. 25-27, einen über die Europäische Menschenrechtskonvention hinausgehenden Schutz bietet. U.N. Doc. CCPR/CO/74/SWE, para. 6.5. In seinen Concluding Observations zu Island von 1998 hat er betont, daß Art. 3, 4, 12, 22, 24, 25, 26 und 27 über die Bestimmungen der EMRK hinaus gehen, U.N. Doc. CCPR/C/79/Add.98, para. 8.

<sup>7</sup> Zu den Anforderungen der EMRK, siehe unter IV. 1.

Die ursprüngliche Behauptung, der Pakt beinhalte lediglich Erfolgsgarantien ("obligation of result"), nämlich die Nichtverletzung der Paktrechte, nicht dagegen Pflichten, welche die Vornahme einer bestimmten Handlung erfordern ("obligation of conduct"), ist heute durch die Auslegung des Menschenrechtsausschusses widerlegt. Artikel 2 Abs. 1 spricht ausdrücklich von der Pflicht, die Paktrechte zu achten und zu gewährleisten ("to respect and to ensure"). Die Gewährleistung umfaßt auch aktive Maßnahmen der Vertragsstaaten. Dies betrifft nicht nur die konkrete Durchführung in Bezug auf einzelne Rechte, sondern auch die Umsetzung des Pakts in nationales Recht insgesamt. Letzteres soll anhand der vom Menschenrechtsausschuß entwickelten konkreten Anforderungen an die Überführung in nationales Recht (Inkorporation) dargestellt werden. Im Vordergrund wird dabei das Verhältnis des Pakts zu nationalem Recht stehen. Zunächst soll die Praxis in den Vertragsstaaten diesbezüglich dargestellt werden, um das Verständnis für die vom Pakt vorgefundene Ausgangslage zu erleichtern und um diese dann den vom Menschenrechtsausschuß entwickelten Anforderungen an die innerstaatliche Geltung des Pakts gegenüberzustellen. Dabei soll der Frage nachgegangen werden, ob der Pakt selbst Rechte begründet, die im innerstaatlichen Bereich unmittelbar anwendbar sind, vergleichbar mit einigen Bestimmungen des EG-Vertrages, oder ob er lediglich Vorgaben für die Umsetzung macht, indem er die Pflicht der Vertragsstaaten begründet, die Paktgarantien in nationales Recht zu inkorporieren. Weiterhin wird erörtert, welchen Rang der Pakt innerhalb der staatlichen Rechtsordnung beansprucht.

Ausgangspunkt für diese Fragen ist Artikel 2 Abs. 2, in dem sich jeder Vertragsstaat verpflichtet "im Einklang mit seinem verfassungsmäßigen Verfahren und mit den Bestimmungen dieses Pakts die erforderlichen Schritte zu unternehmen, um die gesetzgeberischen oder sonstigen Vorkehrungen zu treffen, die notwendig sind, um den in diesem Pakt anerkannten Rechten Wirksamkeit zu verleihen, soweit solche Vorkehrungen nicht bereits getroffen worden sind." Wie im folgenden darzustellen sein wird, ist in der Auslegung dieser Bestimmung durch den Menschenrechtsausschuß eine bisher unbekannte Entwicklung zu verzeichnen, die zunehmend höhere Anforderungen an die formale Umsetzung des Pakts stellt, um so einen möglichst effektiven Menschenrechtsschutz zu gewährleisten.<sup>8</sup> Diese Entwicklung geht einher mit einer zunehmenden Inkorporation menschenrechtlicher Abkommen in das nationale Recht der Vertragsstaaten.

---

<sup>8</sup> Diese Entwicklung hinsichtlich der formellen Anforderungen an die Umsetzung geht einher mit einer fortschreitenden Auslegung hinsichtlich der materiellen Anforderungen. Vgl. dazu A. Seibert-Föhr, *The Role of the Reporting System in Respect of the Development of Human Rights Treaties' Application*, in: E. Klein (Hrsg.), *The Monitoring System of Human Rights Treaty Obligations*, 1998, 111 ff.

## II. Die innerstaatliche Geltung des Pakts in der Praxis der Vertragsstaaten

Herkömmlicherweise wird zwischen internationalem und nationalem Recht mehr oder weniger streng unterschieden.<sup>9</sup> Verschiedene Theorien zum Verhältnis dieser Rechtsordnungen zueinander haben ihren Niederschlag in den nationalen Verfassungen gefunden. Staaten, die von einem Dualismus, nämlich einer Trennung von nationalem und internationalem Recht ausgehen, verlangen eine Transformation des internationalen Rechts in nationales Recht, bevor völkerrechtliche Normen innerstaatlich anwendbar werden.<sup>10</sup> Dies bedeutet jedoch nicht, daß völkerrechtliche Verträge bei fehlender Transformation in den Gerichten dieser Staaten keinerlei Rolle spielten. Es besteht die Möglichkeit einer indirekten Anwendung, wie beispielsweise die Berücksichtigung einer Vertragsbestimmung bei der Auslegung nationalen Rechts. Beispiele für diese Praxis in Bezug auf den Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte bieten Großbritannien<sup>11</sup> und Neuseeland<sup>12</sup>.

Nach der monistischen Konstruktion gelten ratifizierte völkerrechtliche Verträge als Quelle nationalen Rechts. Allerdings bedeutet dies noch nicht, daß die Verträge auch unmittelbar von den Gerichten angewandt werden können. Unmittelbar anwendbar bedeutet, daß eine völkerrechtliche Vertragsvorschrift unmittelbare Auswirkungen auf den Rechtsanwender hat, so daß nationale Gerichte und andere staatliche Organe diese beachten müssen und der Rückgriff auf den Vertragstext selbst gewährleistet ist.<sup>13</sup> Die Anforderungen, die monistische Staaten an die un-

<sup>9</sup> Zum Verhältnis von Völkerrecht zu staatlichem Recht werden verschiedene Theorien vertreten. Nach der dualistischen Konstruktion von Heinrich Triepel bedarf es einer Transformation, damit ein völkerrechtlicher Rechtsbefehl über staatliches Recht innerstaatlich Anwendung finden kann. H. Triepel, *Völkerrecht und Landesrecht*, 1899, 271. Teilweise wird die Vollzugstheorie und teilweise auch ein gemäßigter Monismus vertreten. A. Verdross/B. Simma, *Universelles Völkerrecht, Theorie und Praxis*, 3. Aufl., 1984, 54 ff.

<sup>10</sup> Eine detaillierte Darstellung des Status völkerrechtlicher Verträge in verschiedenen Staaten und eine entsprechende Erklärung der Terminologie enthält T. Buergenthal, *Self-Executing and Non-Self-Executing Treaties in National and International Law*, RdC 235 (1992-IV), 309 (341 ff.).

<sup>11</sup> Das British Privy Council hat in *Pratt and Morgan v. The Attorney General for Jamaica* den Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte unmittelbar angewandt. Privy Council Appeal No.10, Judgment of the Lords of the Judicial Committee of the Privy Council, November 2, 1993, abgedruckt in: HUM. RTS. L. J. 14 (1993), 338 (342). Eine Analyse dieses Falls bietet T. Buergenthal, *International Tribunals and National Courts: The Internationalization of Domestic Adjudication*, in: U. Beyerlin [et al.] (Hrsg.), *Recht zwischen Umbruch und Bewahrung: Festschrift für R. Bernhardt*, 1995, 687 (689-695).

<sup>12</sup> K. Keith, *The Application of International Human Rights Law in New Zealand*, Tex. Int'l L.J. 32, 401 (406-408).

<sup>13</sup> Zu unterscheiden ist zwischen verschiedenen Grundlagen für die unmittelbare Anwendbarkeit. Eine Völkerrechtsnorm kann aufgrund des nationalen Rechts als unmittelbar anwendbar ("self-executing") betrachtet werden. Davon zu unterscheiden ist die Frage, ob ein völkerrechtlicher Vertrag *ipso facto* unmittelbar anwendbares ("directly applicable") Recht, d.h. Individualrechte begründet, die vor nationalen Gerichten durchsetzbar sind. Dazu unter III. Zwar ähneln sich diese Konzepte insoweit, als sie i.d.R. darauf abstellen, ob eine Vertragsbestimmung der Konkretisierung bedarf, sie unterscheiden sich jedoch in der Ausprägung der Anforderungen. Eine völkerrechtliche Vertragsbestimmung

mittelbare Anwendbarkeit stellen, variieren. Das im US-amerikanischen Recht angewandte Konzept der "self-executing treaties" geht davon aus, daß Gerichte dann einen völkerrechtlichen Vertrag unmittelbar ohne die Zwischenschaltung eines nationalen Gesetzes zur Umsetzung und Konkretisierung desselben anwenden können, wenn er selbst ohne das Zutun des Gesetzgebers operabel ist.<sup>14</sup> Dabei steht die Absicht der Vereinigten Staaten beim Vertragsschluß im Vordergrund.<sup>15</sup> Demgegenüber wird in der Bundesrepublik dem Wortlaut eine größere Bedeutung beigemessen.<sup>16</sup> Nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts führt die Überführung eines völkerrechtlichen Vertrages in nationales Recht durch das entsprechende Zustimmungsgesetz zur unmittelbaren Anwendbarkeit einer Vertragsnorm, wenn sie nach Wortlaut, Zweck und Inhalt geeignet und hinreichend bestimmt ist, wie eine innerstaatliche Vorschrift rechtliche Wirkung zu entfalten, dafür also keiner weiteren normativen Ausführung bedarf.<sup>17</sup> In anderen Staaten werden teilweise weniger strenge Anforderungen an die unmittelbare Anwendbarkeit gestellt.<sup>18</sup> Die Regel dort ist die unmittelbare Anwendbarkeit, es sei denn der Vertrag selbst sieht etwas anderes vor.<sup>19</sup> Dabei wird nicht auf die Entstehungsgeschichte, sondern auf den Vertragstext abgestellt. Die Verfassung Kasachstans sieht beispielsweise vor, daß völkerrechtliche Verträge, die das Land ratifiziert, Vorrang vor nationalem Recht haben und der unmittelbaren Anwendung bedürfen, es sei denn, der Vertrag sieht die Verabschiedung eines Gesetzes vor.<sup>20</sup>

Auch wenn die nationalen Regelungen über die unmittelbare Anwendbarkeit völkerrechtlicher Vertragsbestimmungen oftmals von einem ähnlichen Grundgedanken getragen sind, nämlich der Frage, ob die Bestimmung so konkret ausgestaltet ist, daß sie keines ausführenden Aktes bedarf, so variieren doch die konkreten Anforderungen.<sup>21</sup> Eine völkerrechtliche Vertragsbestimmung kann daher in einem monistischen Vertragsstaat unmittelbar anwendbar sein, während ein anderer mo-

---

kann deshalb in einem Vertragsstaat aufgrund der nationalen Anforderungen unmittelbar anwendbar sein, auch dann wenn keine entsprechende völkerrechtliche Pflicht besteht.

<sup>14</sup> *Cook v. United States*, 288 U.S. (2 Pet.) 253, 254 (1829): A treaty clause is self-executing "whenever it operates by itself without the aid of any legislative provision." C. M. Vazquez, *The Four Doctrines of Self-Executing Treaties*, *AJIL* 89 (1995), 695; K. A. Baghdadi, *Apples and Oranges: the Supremacy Clause and the Determination of Self-Executing Treaties*, *Hastings int'l & comp. l. Rev.* 20, No. 3 (1997), 701.

<sup>15</sup> 1 Restatement (Third) of the Foreign Relations of the United States § 131, comment h, 58 (1987).

<sup>16</sup> G. Buchs, *Die unmittelbare Anwendbarkeit völkerrechtlicher Vertragsbestimmungen: Am Beispiel der Rechtsprechung der Gerichte Deutschlands, Österreichs, der Schweiz und der Vereinigten Staaten von Amerika*, 1993, 70, 110.

<sup>17</sup> BVerfGE 6, 290; 29, 348, 360; BVerwGE 44, 156, 160; 88, 254; BGHZ 17, 309, 313 f.

<sup>18</sup> Dazu im einzelnen Buergenthal (Anm. 10), 368-392.

<sup>19</sup> Ein Beispiel dafür bietet Art. 10 der Tschechischen Verfassung von 1992 in Bezug auf Menschenrechtsabkommen. *Sbírka zákonu České republiky* (Slg.) Nr. 1, 28.12.1992, Poz. 1; Nr. 1/1993 Slg.

Im Juni 2002 trat eine geänderte Fassung des Art. 10 in Kraft, die auch andere völkerrechtliche Verträge umfaßt. Zur Auslegung dieser Verfassungsbestimmung siehe unter IV. 4. b).

<sup>20</sup> Art. 4 der Verfassung Kasachstans von 1995.

nistischer Vertragsstaat dies verneint. Beispielsweise kann der Internationale Pakt über bürgerliche und politische Rechte nach dem Recht von Finnland<sup>22</sup>, der Tschechischen Republik<sup>23</sup>, Frankreichs<sup>24</sup> und Libyens<sup>25</sup> unmittelbar angewandt werden.

Demgegenüber wurde der Pakt in den Vereinigten Staaten für "not self-executing" erklärt.<sup>26</sup> Ebenso unterscheidet sich in monistischen Staaten auch der Rang

<sup>21</sup> Eine Analyse der unterschiedlichen Anforderungen und Gemeinsamkeiten für Deutschland, die Schweiz, Österreich und die USA findet sich bei Buchs (Anm. 16). Sie kommt zu einem ähnlichen Ergebnis im Bezug auf diese Staaten, vgl. S. 110.

<sup>22</sup> Finnland hat den Pakt gemäß Art. 95 der Verfassung durch ein Gesetz in nationales Recht überführt. Gesetz (107/1976) vom 23.6.1975 sowie Verordnung vom 30.1.1976. Zur unmittelbaren Anwendbarkeit siehe unter IV. 4. b).

<sup>23</sup> Vgl. dazu unter IV. 4. b).

<sup>24</sup> Art. 55 der französischen Verfassung vom 4.10.1958: "Les traités ou accords régulièrement ratifiés ou approuvés ont, dès leur publication, une autorité supérieure à celle des lois, sous réserve, pour chaque accord ou traité, de son application par l'autre partie." Die gerichtliche Anwendung völkerrechtlicher Verträge trotz entgegenstehender nationaler Gesetze späteren Datums wurde für verwaltungsgerichtliche Streitigkeiten durch den Conseil d'Etat im Fall *Nicolo* festgestellt. Rec. Lebon, 20.10.1989, 190. Französische Gerichte haben nach dieser Auslegung aufgrund von Art. 55 der Verfassung die Kompetenz zur Überprüfung innerstaatlicher Gesetze auf ihre Vereinbarkeit mit völkerrechtlichen Verträgen. Dazu im einzelnen K. Oellers-Frahm, Die Beachtung völkerrechtlicher Verpflichtungen in Frankreich, in: H.J. Cremer [et al.] (Hrsg.), Tradition und Weltoffenheit des Rechts, Festschrift für H. Steinberger, 2002, 865 (876 ff.).

In Frankreich wird zwischen "applicabilité" und "effet direct" unterschieden. Art. 5 betrifft ersteres, während an die Herleitung individueller Rechte aus völkerrechtlichen Verträgen, die gerichtlich durchgesetzt werden können, besondere Anforderungen gestellt werden. Im Fall *Faurisson v. France* hat Frankreich als Einwand gegen die Zulässigkeit der Individualbeschwerde vor dem Menschenrechtsausschuß geltend gemacht, daß der Beschwerdeführer den Pakt vor der Cour de Cassation hätte geltend machen können, da der Pakt gemäß Art. 55 der französischen Verfassung Bestandteil des nationalen Rechts sei und daher die Gerichte eine Verletzung des Pakts prüfen könnten. Frankreich hat damit die unmittelbare Anwendbarkeit des Pakts vorgetragen. Comm. No. 550/1993, in: U.N. Doc. CCPR/C/58/D/550/1993 (1996), para. 4.4. Der Menschenrechtsausschuß hat in seinen Concluding Observations zu Frankreich 1996 willkommen geheißen, daß die unmittelbare Anwendung des Pakts und sein Vorrang vor Gesetzesrecht auf den Bereich der Verwaltungsgerichtsbarkeit ausgedehnt wurde. U.N. Doc. CCPR/C/79/Add.80 (1997).

<sup>25</sup> Nach dem Staatenbericht Libyens erlangen völkerrechtliche Verträge mit ihrer Ratifikation und Verkündung den Status von nationalem Recht und sind durchsetzbar wie innerstaatliche Gesetze. U.N. Doc. CCPR/C/102/Add.1 (1997), para. 371 (b). Vgl. auch die entsprechende positive Stellungnahme des Menschenrechtsausschusses: Concluding Observations on the Libyan Arab Jamahiriya of 1998, U.N. Doc. CCPR/C/79/Add.101, para. 4.

<sup>26</sup> "That the provisions of Articles 1 through 27 of the Covenant are not self-executing". Reservations, Understandings and Declarations (RUDs) to the International Covenant on Civil and Political Rights der USA: Senate Comment on Foreign Relations, Report on the ICCPR, S. Exec. Rep. No. 23, 102d Cong., 2d Sess. 6-20 (1992), in: ILM 31 (1992), 645 (651-657). Text of Resolution and Ratification, III (1). Danach schafft der Pakt keine Rechte, die vor amerikanischen Gerichten durchsetzbar sind, auch wenn gemäß Art. VI der US-amerikanischen Verfassung völkerrechtliche Verträge Teil des nationalen Rechts sind. Vgl. D.P. Stewart, U.S. Ratification of the Covenant on Civil and Political Rights: The Significance of the Reservations, Understandings and Declarations, HRLJ 14 (1993), 77 (79). Zu der Auffassung, einzelstaatliche Gerichte wären nicht daran gehindert, den Pakt unmittelbar anzuwenden, vgl. T. Buergenthal, Modern Constitutions and Human Rights Treaties, Colum. J. Transnat'l L. 36 (1997), 211 (221-222). Ein deutsches Beispiel des Ausschlusses der unmittelbaren Anwendbarkeit findet sich im Zustimmungsgesetz zu dem Europäischen Abkommen über das auf Schuldvertragsverhältnisse anzuwendende Recht. Dazu J. Delbrück, Multilaterale Staatsverträge

des Pakts innerhalb der nationalen Rechtsordnung.<sup>27</sup> Ob diese sehr unterschiedlichen Praktiken hinsichtlich der Umsetzung des Pakts in nationales Recht den Anforderungen des Pakts Genüge tun, soll Gegenstand der folgenden Darstellung sein.

### III. Unmittelbare Anwendbarkeit des Pakts nach völkerrechtlichen Grundsätzen

Im vorangegangenen Kapitel ging es um die unterschiedlichen nationalen Anforderungen an die unmittelbare Anwendbarkeit völkerrechtlicher Normen. Im folgenden soll der Frage nachgegangen werden, ob der Pakt selbst aufgrund völkerrechtlicher Grundsätze unabhängig von den nationalen Regelungen über die innerstaatliche Geltung von internationalem Recht individuelle Rechte begründet, die von innerstaatlichen Gerichten unmittelbar anzuwenden sind. Nach traditionellem Völkerrecht, das von einer klaren Trennung von nationalem und internationalem Recht getragen ist, begründet ein völkerrechtlicher Vertrag nicht *ipso facto* Normen, die innerstaatlich anwendbar sind. In seinem *Gutachten über die Jurisdiktion der Gerichte von Danzig* hat der Ständige Internationale Gerichtshof 1928 festgestellt, daß völkerrechtliche Verträge nicht als solche unmittelbar geltende Rechte für Individuen begründen.<sup>28</sup> Danach können völkerrechtliche Verträge nur dann von nationalen Gerichten angewandt werden, wenn diese aufgrund nationalen Rechts Eingang in die innerstaatliche Rechtsordnung gefunden haben und als unmittelbar anwendbar betrachtet werden. Maßgeblich für die unmittelbare Anwendbarkeit ist nach diesem traditionellen Konzept allein nationales Recht, und zwar selbst dann, wenn ein Vertrag die Pflicht begründet, eine Vertragsbestimmung unmittelbar anwendbar zu machen.<sup>29</sup>

Ein moderner Ansatz findet sich im Europäischen Gemeinschaftsrecht. Der Europäische Gerichtshof hat in der Entscheidung *Van Gend en Loos* entschieden, daß Artikel 12 des Gemeinschaftsvertrages unmittelbar anwendbares Gemeinschaftsrecht für alle EG-Mitgliedstaaten ist und daher Rechte für den einzelnen begründet, die vor nationalen Gerichten durchgesetzt werden können.<sup>30</sup> Das Gericht stellte in Bezug auf den Gemeinschaftsvertrag fest: “[It does] not only impose ob-

---

erga omnes und deren Inkorporation in nationale IPR-Kodifikationen, in: F. Matscher/K. Siehr/J. Delbrück, *Multilaterale Staatsverträge erga omnes und deren Inkorporation in nationale IPR-Kodifikationen*, 1986, 147 ff. Vgl. auch Frowein, *ibid.*, 172-174.

<sup>27</sup> Zum Status von Menschenrechtsverträgen in verschiedenen nationalen Rechtsordnungen vgl. Buergenthal, *ibid.*, 216 ff.

<sup>28</sup> “[International treaties] cannot, as such, create direct rights and obligations for private individuals”, P.C.I.J. (ser. B) No. 15, 3, (17-18). Eine eingehende Analyse der Entscheidung findet sich bei Buergenthal (Anm. 10), 322-325.

<sup>29</sup> Buergenthal, *ibid.*, 317, 319 ff.; B. Graefrath, *How Different Countries Implement International Standards on Human Rights*, Canadian HUM. RTS. Y.B. 31 (1984/85), 3 (9). Zu der von der unmittelbaren Anwendbarkeit zu unterscheidenden Pflicht, den Pakt innerstaatlich anwendbar zu machen, vgl. unter IV.

ligations but is also intended to confer ... rights [upon nationals] which become part of their legal heritage.”<sup>31</sup>

Es ist fraglich, ob dieser Ansatz auf den Internationalen Pakt übertragbar ist. In Anlehnung an den Europäischen Gerichtshof im Urteil *Van Gend en Loos* könnte argumentiert werden, daß der Pakt eine neue internationale Rechtsordnung geschaffen hat, zugunsten derer die Mitgliedstaaten ihre Souveränität eingeschränkt haben, und die sich nicht nur an die Staaten, sondern auch an die Individuen richtet.<sup>32</sup> Zwar bezog sich der Europäische Gerichtshof auf den Gemeinschaftsvertrag als Grundlage eines supranationalen Systems, worin sich dieser von dem Pakt unterscheidet. Es ist aber keine Frage, daß der Pakt als Instrument des internationalen Menschenrechtsschutzes eine neuartige Rechtsordnung geschaffen hat, in dem das Individuum in den Mittelpunkt rückte. Berücksichtigt man die Möglichkeit der Individualbeschwerde nach dem 1. Zusatzprotokoll, in dem der einzelne die Verletzung seiner Rechte vor dem Menschenrechtsausschuß geltend machen kann, so wird deutlich, daß das Individuum nicht bloßes Objekt, sondern Subjekt dieses Systems ist.

Entscheidend ist letztlich die Beantwortung der Frage, ob der Pakt darauf angelegt ist, unmittelbar Rechte für den einzelnen zu begründen, die nicht nur international vor dem Menschenrechtsausschuß, sondern auch national vor den Gerichten geltend gemacht werden können, oder ob lediglich den Vertragsstaaten aufgegeben wurde, die Paktrechte zu gewährleisten, und ihnen also die Wahl der Mittel überlassen bleibt. Der Wortlaut des Artikels 2 scheint eher gegen eine unmittelbare Anwendung zu sprechen. Während Absatz 1 so gelesen werden könnte, daß der Pakt selbst national anwendbare Rechte begründet<sup>33</sup>, erfordert Artikel 2 Abs. 2 Umsetzungsmaßnahmen im Einklang mit dem verfassungsmäßigen Verfahren der Vertragsstaaten, um den im Pakt anerkannten Rechten Wirksamkeit zu verleihen. Damit scheint der Pakt der Praxis dualistischer Staaten Rechnung zu tragen, die völ-

<sup>30</sup> CML Reports 2 (1963), 129-130. An sich begründet diese Form der unmittelbaren Anwendbarkeit letztlich nur dann die Möglichkeit nationaler Gerichte, auf die jeweilige europarechtliche Norm unmittelbar zurückzugreifen, wenn dies das nationale Recht nicht ausschließt. Großbritannien als dualistischer Staat, wo völkerrechtliche Verträge nicht unmittelbar anwendbar sind, hat daher den European Communities Act von 1972 erlassen.

<sup>31</sup> CML Reports 2 (1963), 129-130. In der Regel wird eine zweigliedrige Prüfung angewandt, in der zunächst festzustellen ist, ob sich das Rechtsregime insgesamt für eine unmittelbare Anwendbarkeit eignet und dann, ob dies auch für die betreffende Norm selbst gilt. A. v. Bogdandy, Rechtsgleichheit, Rechtssicherheit und Subsidiarität im transnationalen Wirtschaftsrecht, Zur unmittelbaren Anwendbarkeit von Art. 81 III EG und des WTO-Rechts, EuZW 20 (2001), 357 (357).

<sup>32</sup> Der EuGH sprach von “new legal order of international law for the benefit of which the states have limited their sovereign rights, albeit within limited fields, and the subjects of which comprise not only Member States but also their nationals”, CML Reports 2 (1963), 129-130. Vgl. auch *Internationale Handelsgesellschaft v. Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide- und Futtermittel*, 1970 ECR 1125, para. 3; *Staatliche Finanzverwaltung v. Spa. v. Simmenthal (Simmenthal II)*, 1978 ECR 629, paras. 14-23.

<sup>33</sup> Art. 2 (1) lautet: “Each State Party to the present Covenant undertakes to respect and to ensure to all individuals within its territory and subject to its jurisdiction the rights recognized in the present Covenant ...”.

kerrechtliche Verträge nicht als Quelle nationalen Rechts auffassen und eine entsprechende Transformation erfordern. Dies belegt auch die Entstehungsgeschichte des Pakts. Mit der Aufnahme von Artikel 2 Abs. 2 sollte unterstrichen werden, daß der Pakt der Umsetzung bedarf.<sup>34</sup> Bei der Ausarbeitung des Pakts bestanden Meinungsverschiedenheiten hinsichtlich der Frage, ob der Pakt überhaupt innerstaatlich unmittelbar angewendet werden könne. Die Vereinigten Staaten schlugen eine Bestimmung vor, nach der die Paktbestimmungen selbst nicht als innerstaatliches Recht wirksam werden sollten.<sup>35</sup> Weil andere Staatenvertreter eine unmittelbare Anwendung nicht ausschließen wollten, wurde dieser Vorschlag zurückgewiesen.<sup>36</sup> Auch wenn eine unmittelbare Anwendbarkeit nach der Maßgabe der nationalen Vorgaben nicht ausgeschlossen werden sollte, so wollten die Staatenvertreter mit der Aufnahme von Artikel 2 Abs. 2 unterstreichen, daß der Pakt selbst keine unmittelbare Anwendung begründet.<sup>37</sup>

Auch der Menschenrechtsausschuß hat bisher keine unmittelbare Anwendbarkeit des Pakts *ipso facto* angenommen. In *J.A.M.B.-B. v. The Netherlands* hat er festgestellt, daß die Frage, ob der Pakt von nationalen Gerichten unmittelbar angewandt werden kann, Sache des nationalen Rechts ist.<sup>38</sup> Ebenso wies er in *Araujo-Jongen v. The Netherlands* darauf hin, daß die Frage, ob eine Bestimmung des Pakts unmittelbare Wirkung in einem Vertragsstaat entfaltet, nach Maßgabe des jeweiligen nationalen Rechts zu beurteilen sei und nicht der Kompetenz des Ausschusses unterfalle.<sup>39</sup> Danach besteht zwar die Möglichkeit der unmittelbaren Anwendung der Paktbestimmungen, allerdings nicht kraft des Pakts selbst, sondern allein nach Maßgabe des jeweiligen nationalen Rechts.

#### IV. Die Pflicht zur innerstaatlichen Anwendung des Pakts

Während bis dato nicht angenommen wurde, daß der Pakt nach völkerrechtlichen Grundsätzen unmittelbar anwendbare Rechte begründet, bleibt zu erwägen, ob der Pakt die Mitgliedstaaten verpflichtet, die Paktrechte so in nationales Recht zu überführen, daß diese von den Gerichten angewandt werden können.<sup>40</sup>

<sup>34</sup> U.N. Docs. E/CN.4/AC.1/SR.33 (1948), 4; E/CN.4/AC.1/SR.43 (1948), 2.

<sup>35</sup> "The provisions of this Covenant shall not themselves become effective as domestic law", U.N. Doc. E/CN.4/224 (1949).

<sup>36</sup> U.N. Doc. E/CN.4/SR.125 (1949), 7-9, 17-19.

<sup>37</sup> U.N. Doc. A/C.3/ SR.1258 (1963), in: GAOR (XVIII), Agenda item 48, 245, para. 40; U.N. Doc. A/C.3/ SR.1182 (1962), in: GAOR (XVII), Agenda item 43, 239, para. 4,7; U.N. Doc. A/C.3/ SR.1258 (1963), in: GAOR (XVIII), Agenda item 48, 242, para. 16.

<sup>38</sup> Comm. No. 477/1991 (1994), in: U.N. Doc. CCPR/C/50/477/1991, para. 5.6.

<sup>39</sup> Comm. No. 418/1990 (1993), in: Report of the Human Rights Committee [HRC Report], Vol. II, GAOR, Supp.No. 40 (A/49/40), 114, (118). Vgl. auch *APL v. The Netherlands*, Comm. No. 478/1991 (1993), para. 6.5.

<sup>40</sup> Zu unterscheiden ist zwischen einer unmittelbaren Anwendbarkeit aufgrund eines völkerrechtlichen Vertrages im Sinne des EuGH, wonach eine völkerrechtliche Vertragsbestimmung unmittelbar anwendbar ist und Individualrechte begründet, die der einzelne vor nationalen Gerichten durchsetzen

## 1. Allgemeine völkerrechtliche Grundsätze zur Pflicht der innerstaatlichen Anwendung

Zwar findet sich im Wiener Übereinkommen über das Recht der Verträge<sup>41</sup> keine Regelung zu den Anforderungen an die Überführung völkerrechtlicher Verträge in nationales Recht, der Ständige Internationale Gerichtshof hat in dem bereits zitierten *Gutachten über die Jurisdiktion der Gerichte von Danzig* aber darauf hingewiesen, daß ein internationaler Vertrag durchaus eine völkerrechtliche Pflicht begründen kann, individuelle Rechte zuzugestehen, sofern dies Ziel des Vertrages ist.<sup>42</sup> Es komme darauf an, ob die Vertragsstaaten beabsichtigten, ein Regime ("special legal régime") zu schaffen, das den unmittelbaren Rückgriff auf die Vertragsbestimmungen erfordere.

Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte hat eine solche Pflicht für die EMRK-Vertragsstaaten bisher verneint. Im Fall *Swedish Engine Drivers Union* hat er festgestellt, daß die Entscheidung über die Art der Umsetzung der Europäischen Menschenrechtskonvention den Staaten überlassen bleibe. Die Konvention schreibe den Staaten nicht vor, wie die Rechte innerstaatlich zu gewährleisten seien.<sup>43</sup> Obwohl der Gerichtshof in *Ireland v. United Kingdom* anerkannte, daß die Konventionsrechte darauf gerichtet seien, direkt gewährleistet zu werden<sup>44</sup>, und daß dies insbesondere dann der Fall sei, wenn die Konvention in nationales Recht Eingang gefunden hat<sup>45</sup>, hat er darauf hingewiesen, daß das Fehlen eines Gesetzes, das Verletzungen der Konventionsrechte verbietet, keine Vertragsverletzung darstelle.<sup>46</sup> Es gebe andere Methoden zur Sicherung der in der Konvention garantierten Rechte.

---

kann, und der Pflicht, völkerrechtliche Vertragsbestimmungen so in nationales Recht zu überführen, daß Gerichte und andere Organe Rückgriff auf dieselbe nehmen können. Zwar erfordert die erste Alternative in Staaten, wie Großbritannien, auch ein Parlamentsgesetz, damit auf der Grundlage nationalen Rechts eine unmittelbare Anwendung durch die Gerichte gewährleistet wird, aber der Spielraum für die Transformation ist hierbei wesentlich eingeschränkt. Demgegenüber gibt es bei einer Pflicht, den Rückgriff auf eine völkerrechtliche Vertragsbestimmung zu ermöglichen, eine Vielzahl möglicher Transformationen. Diese werden am Ende dieses Kapitels aufgezeigt. Bei der Pflicht, die nationale Anwendung einer Vertragsbestimmung zu ermöglichen, ist der Rückgriff auf den völkerrechtlichen Vertrag u.U. durch die Zwischenschaltung nationalen materiellen Rechts mittelbarer als bei der durch einen völkerrechtlichen Vertrag begründeten unmittelbaren Anwendbarkeit. Dennoch muß der Rückgriff auf die völkerrechtliche Bestimmung letztlich gewährleistet sein.

<sup>41</sup> BGBl. 1985 II, 927; 1155 U.N.T.S. 331.

<sup>42</sup> PCIJ Ser. B No. 15 (1928), 3 (17-18).

<sup>43</sup> "[N]either Article 13 nor the Convention in general lays down for the Contracting States any given manner for ensuring within their internal law the effective implementation of any provisions of the Convention", 20 Eur. Ct. H.R. Ser. A, 1976, 1 (18).

<sup>44</sup> 25 Eur. Ct. H.R. Ser. A, 1978, 5 (91): "directly secured to anyone within the jurisdiction of the Contracting States".

<sup>45</sup> "That intention finds a particular faithful reflection in those instances where the Convention has been incorporated into domestic law", 25 Eur. Ct. H.R. Ser. A, 1978, 5 (91).

<sup>46</sup> 25 Eur. Ct. H.R. Ser. A, 1978, 5 (91); 61 Eur. Ct. H.R. Ser. A, 1981, 42.

## 2. Die Vorgaben des Pakts nach der Auslegung des Menschenrechtsausschusses

Dieses Argument ist auch bei der Auslegung des Internationalen Pakts über bürgerliche und politische Rechte vorgebracht worden.<sup>47</sup> Der Pakt enthält keine explizite Bestimmung über die Überführung in nationales Recht. Artikel 2 Abs. 1 gebietet die Achtung und Gewährleistung der Paktrechte, während in Artikel 2 Abs. 2 Maßnahmen gefordert werden, um den im Pakt anerkannten Rechten Wirksamkeit zu verleihen. Nach Ansicht einiger Autoren spricht die Erwähnung von gesetzlichen oder anderen Maßnahmen dafür, daß eben nicht der Pakt selbst unmittelbar anwendbar gemacht werden muß.<sup>48</sup> Die Wahl zwischen verschiedenen Möglichkeiten der Umsetzung sei den Vertragsstaaten überlassen, solange die Paktrechte nicht verletzt würden.<sup>49</sup>

Dies entspricht allerdings nicht der derzeitigen Auslegung des Pakts durch den Menschenrechtsausschuß. Während der Ausschuß den Mitgliedstaaten in den 80er Jahren des letzten Jahrhunderts einen weiten Spielraum bei der Umsetzung des Pakts ließ<sup>50</sup> ist er im Laufe der Zeit dazu übergegangen, diesen Spielraum zunehmend einzuschränken. Zunächst verblieb den Staaten noch die Wahl zwischen einer unmittelbaren Anwendung und der indirekten Anwendung des Pakts bei der Ausarbeitung und Auslegung von nationalem Recht.<sup>51</sup> Dabei reichte es, wenn bei der Auslegung nationalen Rechts der Pakt hinreichend berücksichtigt wurde. Im Laufe der 90er Jahre des vergangenen Jahrhunderts begann der Ausschuß, eine umfassende nationale Kodifikation der im Pakt garantierten Recht oder dessen unmittelbare Anwendung zu verlangen.<sup>52</sup> Dabei ging es dem Ausschuß darum, zu sichern, daß

---

<sup>47</sup> A. Cassese, *Modern Constitutions and International Law*, RdC 185 (1985), 331 (458, note 113).

<sup>48</sup> O. Schachter, *The Obligation to Implement the Covenant in Domestic Law*, in: L. Henkin (Hrsg.), *The International Bill of Rights*, 1981, 311 (312).

<sup>49</sup> F. Jhabvala, *Domestic Implementation of the Covenant on Civil and Political Rights*, NILR 32 (1985), 461 (463, 466).

<sup>50</sup> General Comment No. 3/13 on article 2 (1981), in: HRI/GEN/1/Rev.1, 4, para. 1; General Comment No. 17/35 on article 24 (1989), in: HRI/GEN/1/Rev.1, 24, para. 3; General Comment No. 18/37 on Non-Discrimination, in: HRI/GEN/1/Rev. 1, 26, para. 4; HRC Report, in: GAOR, Suppl. No. 40, U.N. Doc. A/33/40, para. 117: "The method used to integrate the provisions of the Covenant in domestic law is a matter of each State party to decide in accordance with its legal system and practice".

<sup>51</sup> Der Ausschuß empfahl in Bezug auf die anstehende Verfassungsreform in Sri Lanka: "due consideration be given to the provisions of the Covenant", *Comments on Sri Lanka*, U.N. Doc. CCPR/C/79/Add.56, para. E. "[T]he need to comply with the international obligations should be taken fully into account by the judiciary." *Comments on Ireland*, U.N. Doc. CCPR/C/79/Add.21, para. 18. Vgl. auch *Comments on Hungary*, U.N. Doc. CCPR/C/79/Add.22, para. E.1.

<sup>52</sup> Der Ausschuß empfahl Großbritannien die Transformation des Pakts in nationales Recht, so daß er unmittelbar anwendbar wird, oder einen Grundrechtskatalog "under which legislative or executive encroachment on Covenant rights could be reviewed by the courts". *Concluding Observations on the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland*, U.N. Doc. CCPR/C/79/Add. 55, HRC Report, in: GAOR, Suppl. No. 40, Doc. A/50/40, paras. 408-435, subpara. 20. Ungarn empfahl

Verletzungen der Paktrechte von nationalen Gerichten untersucht werden konnten, sei es nun mittelbar über die nationale Kodifikation oder unmittelbar.

Mittlerweile ist der Menschenrechtsausschuß dazu übergegangen, von den Vertragsstaaten eine Anwendung des Pakts selbst ("direct application") zu verlangen<sup>53</sup>, und zwar entweder aufgrund eines Rechtsakts, welcher die einzelnen Paktrechte in nationales Recht inkorporiert und gleichzeitig den Rückgriff auf den Pakt ermöglicht oder durch die Behandlung des Pakts als unmittelbar anwendbar<sup>54</sup>. Dem Ausschuß kommt es darauf an, daß auf den Pakt selbst Rückgriff genommen werden kann.<sup>55</sup> Beispielsweise bekundete der Menschenrechtsausschuß in seinen Concluding Observations (Abschließende Bemerkungen) zu Schweden vom 9. April 2002 sein Bedauern, daß der Pakt, auch wenn schwedische Gerichte bei der Auslegung nationalen Rechts indirekt Bezug auf diesen nehmen, nicht direkt vor den Gerichten geltend gemacht werden könne.<sup>56</sup> Dänemark empfahl der Ausschuß angemessene Maßnahmen, um die Anwendung der Paktbestimmungen selbst sicherzustellen.<sup>57</sup> Im Fall von Tansania hat der Ausschuß zwar positiv vermerkt, daß die Gerichte beginnen, auf den Pakt in ihren Urteilen Bezug zu nehmen, hat allerdings zusätzlich empfohlen, dem Pakt im nationalen Recht formelle Geltung und Anwendbarkeit zu verschaffen.<sup>58</sup>

Sofern ein Vertragsstaat den Pakt nicht als unmittelbar anwendbar betrachtet, wird eine Inkorporation der Paktrechte in nationales Recht notwendig. So bedauerte der Ausschuß beispielsweise in seinen Concluding Observations zu den Überseeischen Gebieten Großbritanniens von 2001, daß die Bestimmungen des Pakts nicht unmittelbar von nationalen Gerichten angewandt werden können, und empfahl eine Inkorporation der Paktrechte in die jeweiligen Rechtsordnungen.<sup>59</sup> Inkor-

---

er die Einarbeitung der Paktrechte in nationales Recht oder die unmittelbare Anwendung des Pakts selbst. Comments on Hungary, U.N. Doc. CCPR/C/79/Add.22, para. E.1.

<sup>53</sup> Der Ausschuß selbst benutzt den Begriff "direct application". Vgl. Concluding Observations on Denmark, U.N. Doc. CCPR/C/79/Add.68, para. 17.

<sup>54</sup> Dies müßte dann auf der Grundlage der nationalen Grundsätze über die unmittelbare Anwendbarkeit erfolgen.

<sup>55</sup> Der Rückgriff auf den Pakt selbst wird mit "direct application" beschrieben. Der Terminus ist allerdings nicht mit unmittelbarer Anwendbarkeit zu übersetzen, denn auch eine mittelbare Ermöglichung des Rückgriffs auf den Pakt durch nationales Recht ist möglich, solange Maßstab letztlich der Pakt selbst ist. Zu unterscheiden ist in diesem Zusammenhang zwischen "self-executing provisions" (unmittelbar anwendbaren Vertragsbestimmungen) und "direct application" (eine Anwendung des Pakts selbst durch nationale Gerichte, die auf unterschiedliche Art und Weise erfolgen kann). Die Frage der unmittelbaren Anwendbarkeit einer Vertragsbestimmung ("self-executing provision") ist nach der Auslegung des Ausschusses nach der Maßgabe von nationalem Recht zu beurteilen, was aber nicht ausschließt, daß die Staaten gehalten sind, eine Anwendung des Pakts ggf. durch die Zwischenschaltung von nationalem Recht zu ermöglichen.

<sup>56</sup> U.N. Doc. CCPR/CO/74/SWE, para. 6.

<sup>57</sup> Concluding Observations on Denmark: "take appropriate measures to ensure the direct application of the provisions of the Covenant into domestic law", U.N. Doc. CCPR/C/79/Add.68, para. 17.

<sup>58</sup> "While the Committee is encouraged to hear that the courts are beginning to refer to the Covenant in judgments, it recommends that the Covenant be given formal recognition and applicability in domestic law (art. 2)", Concluding Observations on the United Republic of Tanzania, U.N. Doc. CCPR/C/Add.97, in: HRC Report, GAOR, Suppl. No. 40, U.N. Doc. A/53/40, Vol. 1, P, para. 394.

poration bedeutet hier eine Bezugnahme des nationalen Rechts auf den Pakt bzw. eine Wiederholung der Paktrechte in nationalem Recht. Wichtig ist bei der Inkorporation die gleichzeitige Sicherstellung des Rückgriffs auf den Pakt selbst, wie folgende Beispiele zeigen: Da der britischen Tradition folgend in Indien völkerrechtliche Verträge nicht unmittelbar anwendbar sind, empfahl der Ausschuss eine Überführung der Paktbestimmungen in indisches Recht ("incorporate fully the provisions of the Covenant in domestic law"), so daß Individuen diese unmittelbar vor den Gerichten geltend machen können ("so that individuals may invoke them directly before the courts").<sup>60</sup> Ähnlich unterstrich der Ausschuss in seinen Bemerkungen zu Nepal die Notwendigkeit, die Paktbestimmungen insgesamt in nationales Recht zu inkorporieren, so daß sie von nationalen Gerichten durchgesetzt werden können.<sup>61</sup> Es reicht nicht mehr alleine aus, daß dieselben Rechte im nationalen Recht gewährleistet sind. Dies zeigt das Beispiel Israels, wo sich Paktrechte in Regelungen des nationalen Rechts und in der Rechtsprechung widerspiegeln. Der Menschenrechtsausschuß kritisierte dennoch, daß der Pakt selbst nicht unmittelbar vor den Gerichten geltend gemacht werden kann ("directly invoked").<sup>62</sup>

Die rechtliche Ermöglichung der innerstaatlichen Anwendung allein ist allerdings unzureichend für eine effektive Sicherung der Paktrechte. Dies zeigt sich beispielsweise bei einigen Staaten der ehemaligen Sowjetunion, von denen eine Vielzahl in ihren Verfassungen ausdrücklich Bezug auf internationales Recht nehmen und dieses als Bestandteil des nationalen Rechts ansehen.<sup>63</sup> Bei der tatsächlichen Anwendung völkerrechtlicher Verträge in einigen dieser Staaten zeigen sich jedoch Defizite.<sup>64</sup> Die Vertragsstaaten sollten die innerstaatliche Anwendung durch die Gerichte daher auch praktisch ermöglichen. Dementsprechend fragt der Menschenrechtssauschuß regelmäßig nach Fällen, in denen Gerichte den Pakt unmittelbar angewandt haben. Im Falle von Usbekistan, beispielsweise, hat er die unmittelbare Anwendbarkeit des Pakts begrüßt, sich jedoch betroffen darüber gezeigt, daß

<sup>59</sup> U.N. Doc. CCPR/CO/73/UK; CCPR/CO/73/UKOT, para. 23.

<sup>60</sup> Concluding Observations of the Human Rights Committee on India of 1997, U.N. Doc. CCPR/C/79/Add.81, para. 13.

<sup>61</sup> "[The Committee stressed the] need the provisions of the Covenant to be fully incorporated into domestic law and made enforceable by domestic courts", Concluding Observations on Nepal, U.N. Doc. CCPR/C/79/Add.42, para. 12. In seinen Concluding Observations zu Gabon hat der Ausschuss gefordert "that the Covenant be incorporated in the domestic legal order and that its provisions be made directly applicable before the courts", U.N. Doc. CCPR/C/79/Add.71, para. 18.

<sup>62</sup> Der Ausschuss drückte sein Bedauern darüber aus, daß "although some rights provided for in the Covenant are legally protected and promoted through the Basic Laws, municipal laws, and the jurisprudence of the courts, the Covenant has not been incorporated in Israeli law and cannot be directly invoked in the courts", Concluding Observations on Israel, HRC Report, in: GAOR, Suppl. No. 40, U.N. Doc. A/53/40, Vol. I, L., para. 305.

<sup>63</sup> Eine detaillierte Darstellung der Praxis dieser Staaten bietet G. M. Danilenko, *Implementation of International Law in CIS States: Theory and Practice*, EJIL 10 (1999), 51.

<sup>64</sup> Aserbaidshan und einige zentralasiatische Staaten bieten Beispiele für die fehlende Anwendung internationaler Verträge durch die Gerichte, *ibid.*, 69. Eine Ausnahme bildet das russische Verfassungsgericht, welches in grundrechtlichen Entscheidungen fast immer Bezug auf internationales Recht nimmt, *ibid.*, 56 ff.

bisher keine Paktverletzung vor den usbekischen Gerichten geltend gemacht worden war. Der Ausschuß forderte Usbekistan daher dazu auf, die Richter mit dem Pakt vertraut zu machen, um eine unmittelbare Anwendung desselben praktisch zu ermöglichen, und auch die Öffentlichkeit und die Anwaltschaft von dem Pakt zu unterrichten, damit diese die Verletzung von Paktrechten vor Gericht geltend machen können.<sup>65</sup>

### 3. Rechtliche Herleitung und Bewertung der Pflicht zur innerstaatlichen Anwendung

Der Ausschuß nimmt bei seiner Forderung nach formaler Anerkennung und innerstaatlicher Anwendung des Pakts ausdrücklich Bezug auf Artikel 2.<sup>66</sup> Der Grund für die fortentwickelten Anforderungen an die Umsetzung des Pakts liegt in der Absicht, eine möglichst effektive Gewährleistung und Umsetzung gemäß Artikel 2 Abs. 1 und 2 zu sichern und dem einzelnen durch die innerstaatliche Anwendung die Möglichkeit eines effektiven Rechtsschutzes gemäß Artikel 2 Abs. 3 zu gewährleisten. In Artikel 2 Abs. 3 verpflichten sich die Vertragsstaaten u.a., „dafür Sorge zu tragen, daß jeder, der in seinen in diesem Pakt anerkannten Rechten oder Freiheiten verletzt worden ist, das Recht hat, eine wirksame Beschwerde einzulegen“ und daß „jeder, der eine solche Beschwerde erhebt, sein Recht durch das zuständige Gerichts-, Verwaltungs- oder Gesetzgebungsorgan oder durch eine andere, nach den Rechtsvorschriften des Staates zuständige Stelle feststellen lassen kann“. Der Wortlaut selbst spricht nicht von einem unmittelbaren Rückgriff auf den Pakt bei der Beschwerde, sondern stellt lediglich auf die im Pakt anerkannten Rechte ab. Denkbar erscheint daher zunächst auch die Prüfung anhand eines nationalen Gesetzes, welches dieselben Rechte wie der Pakt verbürgt. Zwar besteht die Möglichkeit, daß über eine mittelbare Anwendung des Pakts bei der Auslegung nationalen Rechts ein vergleichbarer Rechtsschutz erzielt wird.<sup>67</sup> Jedoch wird befürchtet, daß die Gerichte, wenn der Pakt nicht formell Bestandteil des nationalen Rechts ist, von einer mittelbaren Anwendung keinen Gebrauch machen. Dies gilt insbesondere vor dem Hintergrund, daß staatliche Institutionen (Gerichte und Verwaltungsbehörden) in der Regel zurückhaltend sind, auf internationale Verträge Bezug zu nehmen. Dementsprechend kritisierte Medina Quiroga, ein Mitglied des Menschenrechtsausschusses, daß in Großbritannien Gerichte nur sehr selten Bezug

<sup>65</sup> Concluding Observations on Uzbekistan of 2001, U.N. Doc. CCPR/CO/71/UZB, para. 28. In seinen Concluding Observations zur Mongolei empfahl der Menschenrechtsausschuß, die Öffentlichkeit darüber zu unterrichten, daß die Paktrechte vor nationalen Gerichten geltend gemacht werden können, um so ein effektives Rechtsmittel zu haben, Concluding Observations on Mongolia, U.N. Doc. CCPR/C/79/Add.120, para. 18.

<sup>66</sup> Concluding Observations on the United Republic of Tanzania, U.N. Doc. CCPR/C/Add.97, in: HRC Report, GAOR, Suppl. No. 40, U.N. Doc. A/53/40, Vol. 1, P, para. 394. Vgl. auch Concluding Observations on Uzbekistan of 2001, U.N. Doc. CCPR/CO/71/UZB, para. 28.

<sup>67</sup> Vgl. dazu generell Buergenthal (Anm. 10), 319.

auf den Pakt nehmen.<sup>68</sup> Nach Ansicht anderer Mitglieder ist der Rückgriff auf den Pakt bei dessen innerstaatlicher Anwendbarkeit leichter und einer mittelbaren daher vorzuziehen.<sup>69</sup> Bei einer Wiedergabe der Paktrechte im nationalen Recht ohne formale Bezugnahme auf den Pakt besteht außerdem die Gefahr von Abweichungen, wenn die Gerichte nicht gehalten sind, das nationale Recht im Einklang mit dem Pakt auszulegen.<sup>70</sup> Prüfungsmaßstab sollte daher letztlich der Pakt selbst sein. Darüber hinaus gibt es dann, wenn das nationale Recht die Paktrechte nur unvollständig enthält, keine Möglichkeit, diese Lücke zu füllen.<sup>71</sup> In diesem Fall bietet die innerstaatliche Anwendbarkeit des gesamten Pakts einen wirksamen Schutz, so daß sich Individuen unbeschadet der inadäquaten nationalen Umsetzung auf den Pakt berufen können. Es spricht also vieles für die Annahme, daß sich das Beschwerderecht in Artikel 2 Abs. 3 unmittelbar auf den Pakt bezieht, was einen Rückgriff auf den Text des Pakts selbst erfordert.<sup>72</sup>

Die vom Ausschuß geforderte innerstaatliche Anwendung des Pakts steht nicht im Widerspruch zu Artikel 2 Abs. 2, der Maßnahmen zur Effektivierung der im Pakt garantierten Rechte im Einklang mit dem jeweiligen Verfassungsrecht fordert.<sup>73</sup> Zu den notwendigen Maßnahmen gehört nach der Auslegung des Menschenrechtsausschusses auch die Überführung in nationales Recht. Allerdings können sich die Staaten nicht alleine darauf bei der Umsetzung des Pakts beschränken. Vielmehr bedarf es der stetigen Konkretisierung und Effektivierung der Paktrechte, sei es durch die Legislative, Exekutive oder Judikative.<sup>74</sup> Dies gilt insbesondere für die Paktbestimmungen, welche die Sicherung und den aktiven Schutz bestimmter Individualrechte gebieten, und insoweit einer unmittelbaren Anwendbarkeit nur beschränkt zugänglich sind.<sup>75</sup> Insgesamt aber sind die Paktbestimmungen so formuliert, daß sie eine klare Anweisung an den Rechtsanwender für die Entschei-

---

<sup>68</sup> Summary Record of the 1432th Mtg., Consideration of the 4th periodic report of the United Kingdom and Northern Ireland, U.N. Doc. CCPR/C/SR.1432, para. 82. Der britische Repräsentant wies dagegen darauf hin, daß Gerichte von Staaten, in denen der Pakt in nationales Recht überführt wurde, noch seltener Bezug auf den Pakt nehmen. Summary Record of the 1433rd Mtg., U.N. Doc. CCPR/C/SR.1433, para. 15.

<sup>69</sup> J. Prado Vallejo, in: Summary Record of the 1239th Mtg., Consideration of Ireland's initial report, U.N. Doc. CCPR/C/SR.1239, para. 95.; E. Klein, in: Summary Record of the 1534th Mtg., Consideration of the periodic report of Denmark, U.N. Doc. CCPR/C/SR.1534, para. 52.

<sup>70</sup> Dadurch kann es zu Divergenzen zwischen der nationalen Rechtsprechung und der Auslegung des Menschenrechtsausschusses kommen. C. Tomuschat, National Implementation of International Standards on Human Rights, Canadian Human Rights Yearbook 1984-1985, 31 (49 f.).

<sup>71</sup> Tomuschat, *ibid.*, 50.

<sup>72</sup> Tomuschat, *ibid.*, 59.

<sup>73</sup> So auch Tomuschat, *ibid.*, 42.

<sup>74</sup> Zu den erforderlichen Konkretisierungsmaßnahmen vgl. A. Seibert-Fohr, Domestic Implementation of the International Covenant on Civil and Political Rights Pursuant to its article 2 para. 2, Max Planck UN Yb 5 (2001), 399 (457 ff.).

<sup>75</sup> Der Menschenrechtsausschuß hat wiederholt auf eine aktive Pflicht der Staaten bei der Gewährleistung von Paktrechten hingewiesen. General Comment No. 3/13 on article 2 (1981), in: HRI/GEN/1/Rev.1, 4; General Comment No. 6/16 on article 6 (1982), *ibid.*, 7.

dungsfindung geben und einer Anwendung durch nationale Gerichte zumindest im Bezug auf ihren abwehrrechtlichen Inhalt zugänglich sind.

#### 4. Auswirkungen auf die Praxis der Vertragsstaaten

##### a) Realisierbarkeit der innerstaatlichen Anwendung im Einklang mit den verfassungsmäßigen Verfahren der Vertragsstaaten

Die Überführung des Pakts in nationales Recht dergestalt, daß Gerichte ihn anwenden können, kann weitgehend im Einklang mit den verfassungsmäßigen Verfahren der Vertragsstaaten erfolgen. Auch wenn es sich hier um neuartige Forderungen handelt, die nicht den traditionellen Anforderungen an die Umsetzung völkerrechtlicher Verträge entsprechen, so ist doch festzuhalten, daß sie nicht dem von mehreren Mitgliedstaaten praktizierten Dualismus widersprechen. Der Pakt erlangt nach der Auslegung des Menschenrechtsausschusses nicht automatisch den Status von nationalem Recht. Es wird lediglich die Pflicht begründet, Maßnahmen zu treffen, um den Pakt innerstaatlich anwendbar zu machen. Dualistische Staaten müssen daher durch einen Rechtsakt den Pakt in nationales Recht transformieren.<sup>76</sup>

Probleme könnten in solchen Staaten des Common Law entstehen, die traditionell von ungeschriebenen Grundrechten ausgehen. Darauf hat der britische Vertreter vor dem Menschenrechtsausschuß hingewiesen. Dies hat Großbritannien allerdings nicht davon abgehalten, in Bezug auf die Europäische Menschenrechtskonvention den Human Rights Act von 1998 zu verabschieden. Dieses Parlamentsgesetz verleiht den Rechten der Europäischen Konvention innerstaatliche Geltung und verlangt von den Gerichten, die Konventionsrechte bei der Rechtsfindung zu berücksichtigen. Eine entsprechende Lösung bietet sich daher auch für den Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte an.

Änderungen bezüglich der Umsetzung des Pakts sind nicht nur in dualistischen, sondern auch in monistischen Mitgliedstaaten geboten. Letztere können sich nicht darauf zurückziehen, daß der Pakt Teil der nationalen Rechtsordnung ist. Vielmehr müssen sie sicherstellen, daß der Pakt auch von den Gerichten angewandt werden kann. Werden die Bestimmungen des Pakts, wie in den Vereinigten Staaten, nach Maßgabe des nationalen Rechts nicht als unmittelbar anwendbar erachtet<sup>77</sup>, so bedarf es zusätzlicher Maßnahmen, die eine Berufung des Individuums auf die Paktrechte vor Gericht und gegenüber der Exekutive ermöglichen.<sup>78</sup>

<sup>76</sup> Zu den unterschiedlichen Möglichkeiten der Transformation vgl. unter V.

<sup>77</sup> Zur Frage der Vereinbarkeit der RUDs mit den Anforderungen des Menschenrechtsausschusses an die Umsetzung des Pakts vgl. Seibert-Fohr (Anm. 74), 443.

<sup>78</sup> Dazu im einzelnen unter V.

## b) Die innerstaatliche Anwendung des Pakts in der neueren Praxis einiger Vertragsstaaten

Während ursprünglich eine Reihe von Vertragsstaaten es abgelehnt hat, den Pakt zum Bestandteil ihres nationalen Rechts zu machen, ist inzwischen eine Vielzahl von Staaten dazu übergegangen, den vom Menschenrechtsausschuß entwickelten Forderungen Genüge zu tun. Beispielsweise bindet Artikel 22 der finnischen Verfassung, die seit 1. März 2000 in Kraft ist, die Legislative, Judikative und Exekutive nicht nur an die in der Verfassung verbürgten Grundrechte, sondern auch an die Menschenrechte allgemein und damit auch an den Pakt. Außerdem wurde der Pakt durch ein Parlamentsgesetz innerstaatlich in Kraft gesetzt.<sup>79</sup> Dies entspricht Artikel 95 der finnischen Verfassung, wonach völkerrechtliche Verträge, sofern sie legislativer Natur sind, kraft Gesetz zur Geltung gebracht werden. Finnland hat vor dem Menschenrechtsausschuß erklärt, daß der Pakt vor finnischen Gerichten und Behörden unmittelbar anwendbar sei.<sup>80</sup> Es gibt mehrere Entscheidungen, in denen sowohl der Finnische Oberste Gerichtshof als auch das Oberste Verwaltungsgericht den Pakt unmittelbar angewandt und Individualrechte aus dem Pakt hergeleitet haben, die bei der Begründetheitsprüfung berücksichtigt wurden.<sup>81</sup> Teilweise wird der Pakt auch bei der Auslegung des nationalen Rechts herangezogen.<sup>82</sup> Der Menschenrechtsausschuß hat die Inkorporation des Pakts in finnisches Recht ausdrücklich anerkannt.<sup>83</sup>

Ein weiteres Beispiel für die unmittelbare Anwendung des Pakts bietet die Tschechische Republik. Gemäß Artikel 10 der tschechischen Verfassung von 1992 sind ratifizierte und verkündete internationale Verträge über Menschenrechte und Grundfreiheiten, an welche die Tschechische Republik gebunden ist, unmittelbar verbindlich und haben Vorrang vor dem Gesetz.<sup>84</sup> Mit der Änderung des Artikels 10 im Juni 2002 wurde die Regelung auf andere völkerrechtliche Verträge erstreckt.<sup>85</sup> Das tschechische Verfassungsgericht hat erklärt, "unmittelbar verbindlich" bedeute, daß eine internationale menschenrechtliche Bestimmung als solche von den allgemeinen Gerichten angewandt werden müsse.<sup>86</sup> Dementsprechend hat

<sup>79</sup> Gesetz (107/1976) vom 23.6.1975 sowie Verordnung vom 30.1.1976.

<sup>80</sup> Dabei wurde auf das bereits erwähnte Inkorporationsgesetz verwiesen. *Sara et al. v. Finland*, Comm. No. 431/1990 (1994), U.N. Doc. CCPR/C/50/D/431/1990, para. 4.7.

<sup>81</sup> Entscheidungen des Obersten Gerichtshofs in den Fällen KKO 1992:73, KKO 1993:164, KKO 1995:117, KKO 1996:101; Entscheidungen des Obersten Verwaltungsgerichts vom 15.5.1996 (file No. 1455), KHO 1993:25.

<sup>82</sup> Entscheidung des Obersten Verwaltungsgerichts vom 20.4.1994 (file No. 1649)

<sup>83</sup> Concluding Observations on Finland of 1998, U.N. Doc. A/53/40 Vol. I, J., para. 253.

<sup>84</sup> *Sbírka zákonu České republiky* (Slg.) Nr. 1, 28.12.1992, Poz. 1; Nr. 1/1993 Slg.

<sup>85</sup> Danach sind alle ratifizierten und verkündeten völkerrechtlichen Verträge, an welche die Tschechische Republik gebunden ist, Bestandteil der Rechtsordnung. Mit Ausnahme derjenigen Verträge, die der gesetzlichen Umsetzung bedürfen, haben diese Gesetzesvorrang.

<sup>86</sup> Entscheidung Nr. 127 vom 14.10.1997, I ÚS 322/96, *Sbírka nálezu a usnesení* 9 (1997 – III. Teil), 168. Zur Annahme, daß internationale Menschenrechtsverträge, die mit einer qualifizierten Mehrheit gemäß Art. 39 (4) der Verfassung angenommen wurden, in der Tschechischen Republik unmittelbar anwendbar sind, es sei denn, sie eignen sich nicht zur Regelung von individuellen Rechts-

es den Pakt in verschiedenen Entscheidungen unmittelbar angewandt.<sup>87</sup> Die Tschechische Republik hat sich auf die unmittelbare Anwendbarkeit des Pakts nach tschechischem Recht außerdem in mehreren Fällen vor dem Menschenrechtsausschuß berufen.<sup>88</sup>

Auch in der Russischen Föderation greifen die Gerichte zunehmend auf die im Pakt garantierten Rechte zurück. Dort sind völkerrechtliche Verträge gemäß Artikel 15 Abs. 4 der Verfassung von 1993 Bestandteil der russischen Rechtsordnung und haben Vorrang vor Gesetzesrecht. Nach dem russischen Gesetz "Über die internationalen Verträge" von 1995 gelten amtlich veröffentlichte völkerrechtliche Verträge der Russischen Föderation, die keiner Verabschiedung eines innerstaatlichen Implementationsaktes bedürfen, unmittelbar.<sup>89</sup> Artikel 3 des föderalen Verfassungsgesetzes "Über die Gerichtsverfassung der Russischen Föderation" von 1996 sieht vor, daß die Einheitlichkeit des Gerichtssystems insbesondere durch die Anwendung der völkerrechtlichen Verträge der Föderation von allen russischen Gerichten gewährleistet wird.<sup>90</sup> Außerdem sollen gemäß Artikel 17 Abs. 1 der Verfassung die in dieser garantierten Grundrechte und -freiheiten in Übereinstimmung mit allgemein anerkannten Prinzipien und Normen des Völkerrechts anerkannt und garantiert werden.<sup>91</sup> Zwar wird in Anlehnung an das Gesetz "Über die internationalen Verträge" in der Russischen Föderation grundsätzlich zwischen der innerstaatlichen Geltung eines völkerrechtlichen Vertrages und dessen unmittelbarer Anwendung unterschieden.<sup>92</sup> Das russische Verfassungsgericht greift aber in einer großen Anzahl von Fällen unmittelbar auf den Pakt zurück und stützt seine Entscheidungen nicht nur auf Grundrechte, die in der Verfassung verbürgt sind, sondern auch auf die Bestimmungen des Paktes.<sup>93</sup> Der Rückgriff auf den Pakt wird von den Gerichten teilweise mit der Geltung des Paktes als Bestandteil der russi-

---

verhältnissen, siehe D. Jílek/M. Hofmann, Czech Republik, in: R. Blackburn/J. Polakiewicz (Hrsg.), *Fundamental Rights in Europe: The European Convention on Human Rights and its Member States, 1950-2000* (2001), 250.

<sup>87</sup> Urteil vom 10.1.1996, Slg. 1996, Nr. 12, Poz. 31; Entscheidung Nr. 127 vom 22.9.1999, Pl. ÚS 24/98, *Sbírka nálezů a usnesení* 15 (1999 – III. Teil), 218. Dazu im einzelnen M. Hofmann, *Völkerrecht in der Rechtsprechung des Tschechischen Verfassungsgerichts*, in: G. Brunner/M. Hofmann/P. Holländer (Hrsg.), *Verfassungsgerichtsbarkeit in der Tschechischen Republik: Analysen und Sammlung ausgewählter Entscheidungen des Tschechischen Verfassungsgerichts* (Bde. I-X der amtlichen Sammlung) (2001), 85 (102).

<sup>88</sup> *Josef Frank Adam v. The Czech Republic*, Comm. No. 586/1994 (1996), U.N. Doc. CCPR/C/57/D/586/1994, para. 8.9; *Malik v. Czech Republic*, Comm. No. 669/1995 (1998), U.N. Doc. CCPR/C/64/D/669/1995.

<sup>89</sup> Art. 5 (3) des Gesetzes, *Sobranie*, No. 29, item 2757 (1995). Zur Auslegung dieser Vorschrift T. Beknazar, *Das neue Recht der völkerrechtlichen Verträge in Rußland*, *ZaöRV* 56 (1996), 407 (410 f.).

<sup>90</sup> *Sobranie*, No. 1, item 1 (1996).

<sup>91</sup> Sofern also eine unmittelbare Anwendbarkeit des Paktes in der Russischen Föderation nicht aus Art. 5 des Gesetzes über die internationalen Verträge abgeleitet wird, so ist dieser doch aufgrund von Art. 17 (1) der Verfassung bei der Auslegung der unmittelbar geltenden Grundrechte der Verfassung zu berücksichtigen.

<sup>92</sup> Beschluß des Plenums des Obersten Gerichtshofs von 1995, *Biulleten' Verkhovnogo Suda Rossijskoi Federatsii*, 1996, No.1, 3.

schen Rechtsordnung gemäß Artikel 15 (4) begründet<sup>94</sup>, was einer unmittelbaren Anwendbarkeit gleichkommt, teilweise geschieht dies aber auch mittelbar über die Auslegungsregel des Art. 17 (1).<sup>95</sup> Dieses zweigleisige System entspricht einer verbreiteten Praxis in den Vertragsstaaten des Pakts und erfüllt die Anforderungen des Menschenrechtsausschusses, sofern der Rückgriff auf den Pakt letztlich gesichert ist und sich der einzelne auf den Pakt selbst berufen kann.<sup>96</sup> Die Russische Föderation hat vor dem Menschenrechtsausschuß erklärt, daß bei einem Konflikt zwischen nationalem Recht und Völkerrecht letzteres anzuwenden sei, daß die Bürger den Pakt gerichtlich geltend machen könnten und die Gerichte den Pakt bei der Entscheidungsfindung berücksichtigen müßten.<sup>97</sup> Es bleibt zu hoffen, daß sich die innerstaatliche Anwendung des Pakts durch das Verfassungsgericht tatsächlich in der Praxis anderer Gerichte durchsetzen wird.

## V. Der Rang des Pakts innerhalb der nationalen Rechtsordnungen

Nach der Auslegung des Menschenrechtsausschusses verlangt der Pakt nicht nur die Ermöglichung seiner innerstaatlichen Anwendung, sondern auch einen Vorrang gegenüber nationalem Recht.<sup>98</sup> Dies entspricht Artikel 27 der Wiener Vertragsrechtskonvention, wonach sich eine Vertragspartei nicht auf ihr innerstaatliches Recht berufen kann, um die Nichterfüllung eines Vertrags zu rechtfertigen, geht aber insofern darüber hinaus, als es unmittelbare Folgen für die Ausgestaltung der nationalen Gesetzgebung hat. Der Menschenrechtsausschuß fordert die Vertragsstaaten regelmäßig dazu auf, Gesetze und Gesetzgebungsentwürfe auf ihre Vereinbarkeit mit dem Pakt zu prüfen.<sup>99</sup> Außerdem bedarf es u.U. der Gesetzesände-

---

<sup>93</sup> Russisches Verfassungsgericht im Fall betreffend Art. 42 des Gesetzes der Chuvash Republik über die Wahl der Abgeordneten zur Staatsversammlung der Chuvash Republik, VKS, 1995, No. 4, 2; im Fall betreffend Art. 180, 181, 187 und 192 des Schiedsgerichtsgesetzes, Sobranie, No. 6, item 784 (1998); Oberster Gerichtshof Gutachten über die Rechtspraxis betreffend die Legalität und Rechtfertigung von Haft oder die Haftdauer, BVS, 1995, No. 1, 3. Weitere Fallbeispiele auch für die EMRK bietet N.V. Vitrouk, La protection des droits et des libertés de l'homme et du citoyen par la Cour Constitutionnelle de la Fédération de Russie dans le contexte des effets du droit international en droit interne, in: Cremer [et al.] (Hrsg.) (Anm. 24), 1001 ff.

<sup>94</sup> Russisches Verfassungsgericht im Fall betreffend Art. 180, 181, 187 und 192 des Schiedsgerichtsgesetzes, Sobranie, No. 6, item 784 (1998); Oberster Gerichtshof Gutachten über die Rechtspraxis betreffend die Legalität und Rechtfertigung von Haft oder die Haftdauer, BVS, 1995, No. 1, 3.

<sup>95</sup> Russisches Verfassungsgericht im Fall betreffend normative Akte der Stadt Moskau und anderer Regionen, VKS, 1996, No. 2, 42. Wenn es sich hierbei auch um einen mittelbaren Weg der Anwendung handelt, so wird doch auf den Pakt selbst Bezug genommen und damit der Rückgriff auf den Vertragstext gewährleistet.

<sup>96</sup> Ein weiteres Beispiel für die teilweise mittelbare und teilweise unmittelbare Anwendung des Pakts bietet die Bundesrepublik. Vgl. dazu VI.

<sup>97</sup> Summary record of the 1426th meeting, U.N. Doc. CCPR/C/SR.1426, paras. 24 und 26 (1995).

<sup>98</sup> Comments on Estonia, U.N. Doc. CCPR/C/79/Add.59, para. D. 10 (1995).

<sup>99</sup> Comments on Ireland, U.N. Doc. CCPR/C/79/Add.21, paras. 9, 18; Comments on Estonia of 1995, U.N. Doc. CCPR/C/79/Add.59, para. 24; Concluding Observations on Zimbabwe, HRC Re-

rung, um die Paktbestimmungen effektiv zu gewährleisten.<sup>100</sup> Der Rang des Pakts innerhalb der nationalen Rechtsordnung muß nach dem Willen des Ausschusses hinreichend bestimmt sein, so daß nationales Recht im Einklang mit dem Pakt angewandt und ausgelegt wird.<sup>101</sup> Außerdem werden die Vertragsstaaten regelmäßig gefragt, ob Gesetze wegen Verstoßes gegen den Pakt für unwirksam erklärt werden können.

Nicht nur Gesetzesrecht, sondern auch die Verfassung des jeweiligen Vertragsstaats muß im Einklang mit dem Pakt stehen. In Anlehnung an Artikel 46 Abs. 1 der Wiener Vertragsrechtskonvention könnte darauf hingewiesen werden, daß im Fall einer Kollision von Pakt und Verfassung die Zustimmung zum Pakt wegen einer offenkundigen Verletzung grundlegenden nationalen Rechts unwirksam sei.<sup>102</sup> Demgegenüber verlangt der Menschenrechtsausschuß, daß dem Pakt ein Rang zukommt, der noch über der Verfassung steht, und fordert die Staaten dazu auf, die Verfassung in Einklang mit dem Pakt zu bringen.<sup>103</sup> Dies hat in vielen Vertragsstaaten zu einer Reihe von Reformmaßnahmen geführt, wie z.B. Verfassungsänderungen, neue Gesetze und die Rücknahme einzelner Bestimmungen, um so die Vereinbarkeit des nationalen Rechts mit dem Pakt zu gewährleisten.<sup>104</sup> Darüber hinaus haben einige Staaten Kontrollmechanismen entwickelt, mittels derer die Vereinbarkeit neuer Gesetze mit dem Pakt geprüft wird.<sup>105</sup>

Der Grund für diese Harmonisierungsforderung liegt darin, zu verhindern, daß die bloße Existenz von Normen, die im Widerspruch zum Pakt stehen, bereits die Gefahr von Paktverletzungen begründet.<sup>106</sup> Es genügt zur Vertragstreue also nicht

---

port, in: GAOR, Suppl. No. 40, U.N. Doc. A/53/40, Vol. I, H., para. 213; Concluding Observations on Mongolia, U.N. Doc. CCPR/C/79/Add.120, para. 7.

<sup>100</sup> General Comment No. 24/52 on Reservations (1994), in: HRI/GEN/1/ Rev.2, 42, para.12.

<sup>101</sup> Concluding Observations on Nepal, U.N. Doc. CCPR/C/79/Add.42, para. 6; Concluding Observations on the Libyan Arab Jamahiriya of 1998, U.N.Doc. CCPR/C/79/Add.101, para. 6; Concluding Observations on Lithuania, HRC Report, in: GAOR, Suppl. No. 40, U.N. Doc. A/53/40, Vol. 1, F., para. 166; Comments on Ireland, U.N. Doc. CCPR/C/79/Add.21, para. 9.

<sup>102</sup> Es ist überaus fraglich, ob die Voraussetzungen der Offenkundigkeit des Zuständigkeitsverstößes bei einem Konflikt mit materiellem Verfassungsrecht gemäß Art. 46 (2) vorliegen. Das Bundesverfassungsgericht hat anerkannt, daß ein verfassungswidriger Vertrag völkerrechtlich verbindlich sein kann, BVerfGE 45, 83 (96 f.).

<sup>103</sup> Concluding Observations on Morocco, U.N. Doc. CCPR/C/79/Add.44, para. B 4: "steps remain to be taken to harmonize the Constitution with the Covenant". Der Ausschuß hieß 1998 willkommen, daß Jamaika bei der Verfassungsreform alle Bestimmungen im Widerspruch zum Pakt streichen wollte. Concluding Observations on Jamaica, HRC Report, in: GAOR, Suppl. No. 40, U.N. Doc. A/53/40, Vol. 1, B., para. 72.

<sup>104</sup> Eine umfangreiche Darstellung solcher Reformmaßnahmen bietet C.A. Cohn, *The Early Harvest: Domestic Legal Changes Related to the Human Rights Committee and the Covenant on Civil and Political Rights*, HUM. RTS. Q. 13 (1991), No .3, 295 (304 ff.).

<sup>105</sup> Vgl. dazu *ibid.*, 314 ff. Nach Maßgabe des Menschenrechtsausschusses besteht eine Pflicht der Vertragsstaaten zur Schaffung von Kontrollmechanismen, vgl. Seibert-Fohr (Anm. 74), 460 ff.

<sup>106</sup> Dies wurde besonders deutlich in der Stellungnahme zu Armenien von 1998, wo der Ausschuß seine ersten Bedenken ("grave concern") über die Unvereinbarkeit verschiedener Verfassungsbestimmungen mit dem Pakt wie folgt bekundete: "The inconsistency of domestic law with provisions of the Covenant not only engenders legal insecurity, but is likely to lead to violations of rights protected

mehr, daß die Staaten die im Pakt anerkannten Rechte nicht im Einzelfall verletzen. Notwendig sind vielmehr auch Vorsichtsmaßnahmen, nämlich die Gestaltung der nationalen Rechtsordnung in einer Art und Weise, daß Paktverletzungen unwahrscheinlich werden.

Dies hat auch Einfluß auf die Frage, an welcher Stelle der Normenhierarchie der Pakt in nationales Recht überführt werden muß. Nach neueren Anforderungen des Menschenrechtsausschusses haben die Vertragsstaaten die Wahl, dem Pakt selbst den Status von unmittelbar anwendbarem nationalem Recht zuzuerkennen, wobei im Konfliktfall der Pakt Vorrang vor nationalem Recht erhält<sup>107</sup>, oder die Paktrechte in nationales Recht mit einem Vorrang vor dem übrigen Recht zu überführen.<sup>108</sup> Im letzteren Fall fordert der Ausschuß die Einarbeitung der im Pakt anerkannten Rechte in die Verfassung.<sup>109</sup> Dies kann beispielsweise durch eine Bezugnahme der Verfassung auf den Pakt geschehen, so daß dieser selbst von Gerichten angewandt werden kann.<sup>110</sup> Eine solche Bezugnahme findet sich beispielsweise in der mazedonischen Verfassung und entspricht einer neueren Tendenz in der Verfassungsentwicklung mehrerer Vertragsstaaten.<sup>111</sup> Gemäß Artikel 8 der mazedonischen Verfassung zählen zu den fundamentalen Werten der Verfassungsordnung auch die im internationalen Recht anerkannten Menschenrechte.<sup>112</sup> Die Gerichte entscheiden nicht nur auf der Grundlage der Verfassung, sondern auch auf der Grundlage des Pakts.<sup>113</sup> Die unmittelbare Anwendbarkeit des Pakts wurde vom Menschenrechtsausschuß ausdrücklich begrüßt.<sup>114</sup>

---

under the Covenant", Concluding Observations on Armenia, U.N. Doc. CCPR/C/79/Add.100, para. 7.

<sup>107</sup> Im Falle von Kolumbien vermerkte der Ausschuß positiv, daß das Verfassungsgericht dem Pakt einen mit der Verfassung vergleichbarem Status zuerkannt hat. Concluding Observations on Colombia, U.N. Doc. CCPR/C/79/Add.75, para. 7.

<sup>108</sup> Comments on Ireland, U.N. Doc. CCPR/C/79/Add.21, paras. 10, 18; Comments on Latvia, U.N. Doc. CCPR/C/79/Add.53, paras. D, E; Comments on Hungary, U.N. Doc. CCPR/C/79/Add.22, paras. D.6 and E 1; Concluding Observations on Malta, U.N. Doc. CCPR/C/79/Add.29 (1994), para. 4, in: HRC Report, in: GAOR, Suppl. No. 40, U.N. Doc. A/49/40, paras. 117-131.

<sup>109</sup> In seiner Stellungnahme zu Island von 1993 gab der Ausschuß folgende Empfehlung: "amending the national Constitution in order to reflect adequately the provision of the International Covenant on Civil and Political Rights", U.N. Doc. CCPR/C/79/Add.26 (1993), paras. 6, 12. Vgl. auch Comments on Sri Lanka, U.N. Doc. CCPR/C/79/Add.56, para. E; Comments on Norway, U.N. Doc. CCPR/C/79/Add.27, para. 8; Comments on Cameroon, U.N. Doc. CCPR/C/79/Add.33, para. E. 17; Comments on Latvia, U.N. Doc. CCPR/C/79/Add.53, para. D; Concluding Observations on Jamaica, HRC Report, in: GAOR, Suppl. No. 40, Doc. A/53/40, Vol. 1, B., para. 72.

<sup>110</sup> Das Fehlen einer solchen Bezugnahme in der Verfassung von Gabun wurde vom Menschenrechtsausschuß beanstandet. Concluding Observations on Gabon, U.N. Doc. CCPR/C/79/Add.71, para. 8.

<sup>111</sup> Eine Übersicht bietet Buergenthal (Anm. 26), 217 ff.

<sup>112</sup> Art. 8 der mazedonischen Verfassung von 1991 in der Fassung von 1992: "The fundamental values of the constitutional order of the Republic of Macedonia are: the basic freedoms and rights of the individual and citizen, recognized in international law and set down in the Constitution ...". In Art. 29 Abs. 1 wird der Individualschutz nach Maßgabe von inländischem und internationalem Recht auf Ausländer ausgedehnt: "Foreign subjects enjoy freedoms and rights guaranteed by the Constitution in the Republic of Macedonia, under conditions regulated by law and international agreements."

Eine Alternative bietet die Aufnahme der einzelnen im Pakt verbürgten Rechte in den Grundrechtskatalog der Verfassung bei gleichzeitiger Sicherstellung, daß der Pakt von den Gerichten angewandt werden kann. Bei der Wahl dieser Alternative ist jedoch sicherzustellen, daß tatsächlich auch alle im Pakt garantierten Rechte in die Verfassung aufgenommen werden. Oftmals bieten die Formulierungen der Paktrechte das Vorbild für die Verbürgung nationaler Grundrechte. Dies fördert die Anwendung des Pakts auf nationaler Ebene.<sup>115</sup> Beispielsweise wurde die Aufnahme eines umfangreichen Grundrechtskatalogs in die slowakische Verfassung zusammen mit der Anwendung der Paktbestimmungen durch das Verfassungsgericht vom Menschenrechtsausschuß ausdrücklich begrüßt.<sup>116</sup> Auch Island hat den Grundrechtskatalog seiner Verfassung erweitert, um einigen Bestimmungen von Menschenrechtsabkommen wie dem Pakt besser zu entsprechen.<sup>117</sup> Dies hat der Menschenrechtsausschuß begrüßt, gleichzeitig jedoch Kritik daran geübt, daß die EMRK, nicht aber der Pakt durch gesonderten Rechtsakt in isländisches Recht transformiert wurde.<sup>118</sup> Der Pakt gehe nämlich in einigen Bestimmungen über die EMRK hinaus.<sup>119</sup>

Eine Möglichkeit, den Rückgriff auf den Pakt zu gewährleisten, bietet die Aufnahme von Auslegungsregeln in die Verfassung. So gebietet beispielsweise Artikel 10 Abs. 2 der spanischen Verfassung die Auslegung der Grundrechte im Einklang mit den Menschenrechtsabkommen, die Spanien ratifiziert hat.<sup>120</sup> Spanische Gerichte greifen aufgrund dieser Vorschrift auf den Pakt als Rechtsgrundlage zurück.<sup>121</sup> Eine ähnliche Vorschrift findet sich, wie bereits erwähnt, auch in Artikel 17 Abs. 1 der russischen Verfassung.<sup>122</sup>

<sup>113</sup> Ordnungsgemäß ratifizierte völkerrechtliche Verträge sind gemäß Art. 118 Teil der nationalen Rechtsordnung und können nicht durch Gesetze verändert werden. Art. 118: "The international agreements ratified in accordance with the Constitution are part of the internal legal order and cannot be changed by law." Die Gerichte entscheiden gemäß Art. 98 auf der Grundlage der Verfassung, der Gesetze und der ordnungsgemäß ratifizierten völkerrechtlichen Verträge. "Article 98 (1) Judiciary power is exercised by courts. (2) Courts are autonomous and independent. Courts judge on the basis of the Constitution and laws and international agreements ratified in accordance with the Constitution."

<sup>114</sup> Concluding Observations on the former Yugoslav Republic of Macedonia, Report of the Human Rights Committee, HRC Report, in: GAOR, Suppl. No. 40, U.N. Doc. A/53/40, Vol. I, O., para. 372.

<sup>115</sup> Cohn (Anm. 104), 302.

<sup>116</sup> Concluding Observations on Slovakia, U.N. Doc. CCPR/C/79/Add.79, para. 4.

<sup>117</sup> Constitutional Act No. 97/1995.

<sup>118</sup> Concluding Observations on Iceland of 1998, U.N. Doc. CCPR/C/79/Add.98, paras. 5, 8. Die Transformation in isländisches Recht erfolgte kraft Gesetz, vgl. Act No. 62/1994. Aufgrund dieser Vorschrift können die Rechte der EMRK als Teil des nationalen Gesetzesrechts geltend gemacht werden.

<sup>119</sup> Concluding Observations on Iceland of 1998, U.N. Doc. CCPR/C/79/Add.98, para. 8.

<sup>120</sup> Constitution of Spain (1978), Vgl. dazu Buergenthal (Anm. 26), 217.

<sup>121</sup> Concluding Observations on Spain, U.N. Doc. CCPR/C/79/Add.61, para. 9.

<sup>122</sup> Zur Anwendung des Pakts durch das russische Verfassungsgericht aufgrund dieser Vorschrift siehe Anm. 95.

## VI. Analyse der bundesdeutschen Praxis

Obwohl in der Bundesrepublik Deutschland der Internationale Pakt über bürgerliche und politische Rechte aufgrund des Zustimmungsgesetzes Teil der nationalen Rechtsordnung ist, genügt dies allein nicht den Anforderungen des Menschenrechtsausschusses. Sicherzustellen ist vielmehr, daß sich der einzelne auf den Pakt vor den deutschen Gerichten berufen kann. Der einfachste Weg wäre die Feststellung der unmittelbaren Anwendbarkeit des Pakts durch die Gerichte bei gleichzeitigem Vorrang vor Gesetzesrecht. In einigen wenigen Fällen haben bundesdeutsche Gerichte Bestimmungen des Pakts bereits unmittelbar angewandt. Ein Beispiel dafür bietet ein Urteil des Bundesverwaltungsgerichts zur Genehmigungspflicht von Auslandsaufenthalten Wehrpflichtiger. Bei der Frage der Rechtmäßigkeit von § 3 (2) WPflG prüfte das Gericht dessen Vereinbarkeit mit höherrangigem Recht, nämlich mit dem Grundgesetz, dem EG-Recht, der EMRK und Artikel 12 des Internationalen Pakts über bürgerliche und politische Rechte. Im Ergebnis hielt das Bundesverwaltungsgericht die in § 3 (2) WPflG getroffene Regelung für eine im Sinne des Artikel 12 (3) des Pakts zulässige Einschränkung gegenüber der Verbürgung der Ausreisefreiheit in Artikel 12 (2) des Pakts.<sup>123</sup> Obwohl das Gericht die unmittelbare Anwendung des Pakts nicht näher erläuterte, wandte es den Pakt unmittelbar an, indem es die Regelung des § 3 (2) WPflG an Artikel 12 im Rahmen der Rechtmäßigkeitsprüfung neben anderen Rechtsvorschriften maß.

Ein weiteres Beispiel bietet folgendes Urteil des Bundesarbeitsgerichts: In der Frage der Rechtmäßigkeit des Ausschlusses eines Ortszuschlags bei gleichgeschlechtlicher Partnerschaft gemäß § 29 Abschnitt B Abs. 2 Nr.1 BAT wurde diese Bestimmung nicht nur an den Maßgaben des Grundgesetzes und des europäischen Gemeinschaftsrechts, sondern auch anhand des Artikels 26 des Internationalen Pakts über bürgerliche und politische Rechte geprüft. Dabei führte das Gericht aus: "Die in Teil III dieses Pakts aufgeführten Menschenrechte sind in der Bundesrepublik unmittelbar geltendes Recht, da die Bundesrepublik ihrer Verpflichtung gemäß Artikel 2 des Pakts zur innerstaatlichen Gewährleistung dieser Rechte dadurch nachgekommen ist, daß sie den Pakt durch Vertragsgesetz (BGBl II 1973, 1533; BGBl II 1976, 1068) mit Wirkung zum 23. März 1976 in ihre Rechtsordnung einbezogen hat."<sup>124</sup> Im Ergebnis hielt das Bundesarbeitsgericht das Diskriminierungsverbot des Artikels 26 des Pakts für nicht verletzt, da männliche und weibliche Angestellte, die unverheiratet sind, gleichermaßen von der Leistung ausgeschlossen seien. Obwohl der Pakt letztlich auch in diesem Fall keine Rechtswidrigkeit begründete, so hat das Gericht doch ein Recht des Pakts unmittelbar angewandt, indem es § 29 Abschnitt B Abs. 2 Nr.1 BAT an Artikel 26 des Pakts maß, und zwar zusätzlich zu den Vorschriften des Grundgesetzes. Der Pakt wurde als eigenständiger Bestandteil höherrangigen Rechts behandelt.<sup>125</sup> Begründet wurde die Anwendung des Pakts mit der innerstaatlichen Geltung des Pakts kraft Zu-

<sup>123</sup> BVerwG 6. Senat, BVerwGE 110, 40 (61).

<sup>124</sup> BAG, Urteil vom 15.5.1997, NJW 1998 Heft 1012 (1013).

stimmungsgesetz, ohne daß die Eignung des Pakts für die Entfaltung unmittelbarer rechtlicher Wirkung nach Wortlaut, Zweck und Inhalt gesondert geprüft wurde. Wie bereits erwähnt, ist nach deutschem Recht die innerstaatliche Geltung nicht automatisch mit der unmittelbaren Anwendbarkeit gleichzusetzen, vielmehr wird eine entsprechende Eignung verlangt. Entweder hat das Bundesarbeitsgericht diese Prüfung hier unterlassen oder die Eignung des Pakts zur unmittelbaren Anwendbarkeit als selbstverständlich vorausgesetzt.

Auch wenn es also Fälle der unmittelbaren Anwendung des Pakts durch deutsche Gerichte gibt, so ist doch zu beachten, daß aus diesem Vertrag in der Bundesrepublik keine unmittelbar anwendbaren Leistungsrechte abgeleitet werden. Wie das Bayerische Landessozialgericht im März 2001 festgestellt hat, können aus internationalen Abkommen nur dann individuelle Ansprüche hergeleitet werden, wenn eine Vertragsbestimmung auf Ansprüche Einzelner abzielt und nach Wortlaut, Zweck und Inhalt geeignet ist, wie eine innerstaatliche Gesetzesvorschrift rechtliche Wirkungen auszulösen.<sup>126</sup> Soweit der Pakt (und weitere Menschenrechtsabkommen) das Recht der Familie garantiere, sei die Vertragsbestimmung "zu unspezifisch formuliert, um daraus bestimmte soziale Ansprüche herleiten zu können". Es bleibe daher den Vertragsstaaten überlassen, mit welchen Maßnahmen sie die vertragsmäßigen Zielvorgaben verwirklichen. Auch die Diskriminierungsverbote der Menschenrechtsabkommen könnten dem einzelnen "nicht mehr verschaffen, als in den betreffenden Abkommen an Rechten in Bezug genommen und an Durchsetzungsmöglichkeiten verbürgt ist". Dies bedeutet jedoch nicht, daß der abwehrrechtliche Inhalt des Rechts auf Familie in Artikel 23 des Pakts nicht unmittelbar anwendbar ist.

Die unmittelbare Anwendung des Pakts durch deutsche Gerichte erfolge bislang selten und hat sich noch keineswegs in der Rechtsprechung allgemein durchgesetzt. Anhand der wenigen Fälle der unmittelbaren Anwendung werden gewisse praktische und strukturelle Defizite der deutschen Praxis insgesamt erkennbar. Sie lassen eine Tendenz zur unmittelbaren Anwendung des Pakts erkennen, wenn dieser ohnehin den Grundrechtsgarantien entspricht. In den zitierten Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts und des Bundesarbeitsgerichts war der Pakt nicht entscheidungserheblich. In solchen Fällen bietet seine unmittelbare Anwendung, obwohl sie grundsätzlich zu begrüßen ist, keinen zusätzlichen Rechtsschutz. Wünschenswert sind daher auch Urteile, in denen Paktrechte entscheidungserheblich unmittelbar angewandt werden. Außerdem ist zu beobachten, daß insbesondere im Urteil des Bundesverwaltungsgerichts keine autonome Auslegung des Pakts erfolgte. Vielmehr wurde auf die Ausführungen zu Protokoll Nr. 4 zur EMRK Bezug genommen.<sup>127</sup> Das Gericht verweist lediglich auf die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte zum Begriff der Notwendigkeit, nicht je-

---

<sup>125</sup> Die Prüfung von Art. 26 des Pakts erfolgte innerhalb der Prüfung, ob § 29 Abschnitt B Abs. 2 Nr.1 BAT gegen höherrangiges Recht verstoße.

<sup>126</sup> Bayerisches Landessozialgericht, 9. Senat, 29.3. 2001, Az. L 9 EG 18/97.

<sup>127</sup> BVerwG, 6. Senat, BVerwGE 110, 40 (61).

doch auf die Auslegung des Pakts durch den Menschenrechtsausschuß. Problematisch ist auch die Formulierung, daß es nicht zweifelhaft sein könne, daß die in § 3 Abs. 2 WPfIG getroffene Gesamtregelung "aus denselben Gründen mit Protokoll Nr.4 EMRK im Einklang steht, aus denen sie sich als grundgesetz- und gemeinschaftskonform erweist".<sup>128</sup> Zwar ist es möglich, daß bei der Prüfung nach Maßgabe internationalen Rechts ähnliche Erwägungen eine Rolle spielen wie bei der Prüfung anhand von nationalem Recht. Es sollte jedoch sichergestellt werden, daß die Auslegung von internationalem Recht eigenständig erfolgt und sich die Überprüfung einer Norm anhand des Pakts nicht auf eine Auslegung des Pakts beschränkt, die sich am Inhalt der Grundrechte orientiert.

Im Staatenbericht der Bundesrepublik für den Menschenrechtsausschuß wurde darauf hingewiesen, daß die unmittelbare Anwendung des Pakts in der Praxis von untergeordneter Bedeutung sei, da die Grundrechte einen viel stärkeren Durchsetzungsmechanismus aufwiesen.<sup>129</sup> Auch wenn sich die Bundesrepublik eines umfassenden Grundrechtsschutzes mittels der Verfassungsbeschwerde rühmen kann, so besteht doch bei einer auf die nationalen Grundrechte konzentrierten Sichtweise die Gefahr, den Blick dafür zu verlieren, daß die im Pakt verbürgten Garantien gelegentlich über den nationalen Grundrechtsschutz hinausgehen können bzw. andere Akzente setzen.

Wie bereits dargestellt, stellt die unmittelbare Anwendbarkeit nicht die einzige Möglichkeit der Gewährleistung der Paktrechte dar. Nach der Auslegung des Menschenrechtsausschusses reicht es aus, wenn die Paktrechte Eingang in die Verfassung gefunden haben. Sicherzustellen ist, daß die in der Verfassung verbürgten Grundrechte den Inhalt der Paktrechte hinreichend wiedergeben und daß der einzelne eine Verletzung des Pakts geltend machen kann. Dafür genügt auch eine mittelbare Anwendung des Pakts bei der Auslegung der Grundrechte. Ein Beispiel dafür bietet die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zur asylrechtlichen Regelung über sichere Herkunftsstaaten von 1996<sup>130</sup>. Dort wurde festgestellt, daß bei der Auslegung von Artikel 16a Abs. 3, S.1 die EMRK zu berücksichtigen sei, da die vom Verfassungsgesetzgeber gewählte Formulierung in Wortlaut und Inhalt erkennbar an Artikel 3 EMRK anknüpfe. Das Verfassungsgericht verwies in diesem Zusammenhang auch auf Artikel 7, S. 1 des Pakts.<sup>131</sup> Bei der Frage nach einem sicheren Herkunftsstaat sei zu berücksichtigen, daß grundsätzlich jeder Lebensbereich zum Anknüpfungspunkt staatlicher Maßnahmen werden könne. Anhaltspunkte biete in diesem Zusammenhang u. a. auch der Pakt.<sup>132</sup>

Leider hat sich auch die mittelbare Anwendung des Pakts bei der Auslegung des Grundgesetzes in der deutschen Praxis bisher noch nicht durchgesetzt. Im Bezug auf die EMRK hat das Bundesverfassungsgericht in einem Urteil von 1987 allge-

---

<sup>128</sup> *Ibid.*

<sup>129</sup> Fourth periodic report of Germany, U.N. Doc. CCPR/C/84/Add.5, (1996), para. 16.

<sup>130</sup> BVerfGE 94, 115-166.

<sup>131</sup> NVwZ 1996, Heft 7, 691 (693).

<sup>132</sup> *Ibid.*, 694.

mein erklärt, daß bei der Auslegung des Grundgesetzes auch Inhalt und Entwicklungsstand der Europäischen Menschenrechtskonvention in Betracht zu ziehen seien und daß Gesetze im Einklang mit den völkerrechtlichen Verpflichtungen der Bundesrepublik Deutschland auszulegen seien, selbst wenn sie zeitlich später erlassen worden sind als der jeweilige völkerrechtliche Vertrag.<sup>133</sup> Es sei nicht anzunehmen, daß der Gesetzgeber, sofern er dies nicht klar bekunde, von den völkerrechtlichen Verpflichtungen der Bundesrepublik abweichen wolle. Solange sich die unmittelbare Anwendbarkeit des Pakts in der bundesdeutschen Rechtsprechung nicht durchgesetzt hat, ist eine Erstreckung des in Bezug auf die EMRK formulierten Auslegungsgrundsatzes des Bundesverfassungsgerichts auf den Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte aufgrund der Anforderungen des Menschenrechtsausschusses mehr als wünschenswert. Um die Anwendung des Pakts auch in Fällen zu sichern, in denen dieser über den Grundrechtsschutz des Grundgesetzes hinausgeht und ein Bezugspunkt für die Anwendung des Pakts im Grundgesetz fehlt, empfiehlt es sich darüber hinaus, den Pakt zur verfassungsmäßigen Ordnung im Sinne des Artikels 2 Abs. 1 GG zu zählen, so daß eine verwaltungsrechtliche Klage bzw. Verfassungsbeschwerde zumindest indirekt auf die Verletzung des Pakts gestützt werden kann.<sup>134</sup>

Zusammenfassend läßt sich feststellen, daß die vom Menschenrechtsausschuß geforderte innerstaatliche Anwendung des Pakts in Deutschland bisher nur unzureichend gewährleistet ist. Zwar wird in einigen Entscheidungen deutlich, daß der Pakt grundsätzlich einer unmittelbaren Anwendbarkeit nach deutschem Recht zugänglich ist. Allerdings hat sich eine unmittelbare Anwendung des Pakts unter Zugrundelegung einer autonomen Auslegung desselben bisher keineswegs allgemein durchgesetzt. Urteile, die den Pakt als entscheidungserheblich heranziehen, stehen noch aus. Bei der unmittelbaren wie der mittelbaren Anwendung von internationalen Menschenrechtsstandards durch deutsche Gerichte zeigt sich eine Fokussierung auf die EMRK.<sup>135</sup> Wegen der eigenständigen Bedeutung des Pakts gegenüber der EMRK ist dies jedoch unzureichend.<sup>136</sup> Deutsche Gerichte sollten daher vermehrt

<sup>133</sup> BVerfGE 74, 358 (370). Bernhardt entnimmt dieser Entscheidung, daß das Gebot der völkerrechtskonformen Auslegung des Grundgesetzes im Menschenrechtsbereich anerkannt sei. R. Bernhardt, Völkerrechtskonforme Auslegung der Verfassung? Verfassungskonforme Auslegung völkerrechtlicher Verträge?, in: Cremer [et al.] (Hrsg.) (Anm. 24), 391 (396). Zu weiteren Grundlagen einer Schleiße für die EMRK vgl. J.A. Frowein, Der europäische Grundrechtsschutz und die deutsche Rechtsprechung, NVwZ 2002, Heft 1, 29.

<sup>134</sup> Diese Vorgehensweise wurde bereits 1983 in Bezug auf die EMRK vorgeschlagen. J.A. Frowein, Der europäische Grundrechtsschutz und die nationale Gerichtsbarkeit, 1983, 26. Auch Bernhardt sieht in der völkerrechtskonformen Verfassungsinterpretation kein Allheilmittel, Bernhardt (Anm. 133), 397.

<sup>135</sup> Vgl. die Erläuterungen zu der oben zitierten Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts (Anm. 127) und das Urteil des Bundesverwaltungsgerichts (Anm. 130).

<sup>136</sup> Wie bereits erwähnt, geht der Pakt in verschiedenen Bestimmungen über die EMRK hinaus. Vgl. Anm. 6. Die stärkere Bezugnahme auf die EMRK erscheint überraschend, wenn man berücksichtigt, daß nach der Auslegung des Europäischen Gerichtshofs eine innerstaatliche Anwendung derselben nicht geboten ist, während aber der Pakt nach der Auslegung des Menschenrechtsausschusses strengere Anforderungen an die Transformation stellt.

im Blick behalten, daß es der Pakt nach der Auslegung des Menschenrechtsausschusses gebietet, daß sich Individuen auf diesen berufen können und daß der Rückgriff auf den Pakt selbst gewährleistet ist.<sup>137</sup> Ob dies im Wege der unmittelbaren Anwendbarkeit oder mittelbar über das Grundgesetz erfolgt, bleibt den Gerichten überlassen.

## VII. Abschließende Bemerkungen und Ausblick

Bei der Frage des Einflusses von internationalem Recht auf nationales Recht ist zwischen den materiellen und formellen Anforderungen an die Umsetzung völkerrechtlicher Verträge zu unterscheiden. Während internationale Abkommen über den Schutz der Menschenrechte in materieller Hinsicht fraglos einen beträchtlichen Einfluß auf das innerstaatliche Recht ausüben, worauf sie schließlich auch abzielen, scheint auf den ersten Blick eine bestimmte formelle Überführung dieser Standards in nationales Recht nicht geboten. Die Auslegung des Internationalen Pakts über bürgerliche und politische Rechte läßt demgegenüber die Tendenz erkennen, auch Anforderungen formeller Art zu stellen. Dies gilt sowohl für die innerstaatliche Anwendbarkeit als auch für den Rang der im Pakt verbürgten Rechte innerhalb des nationalen Rechts.

Während sich in Teilen der Literatur<sup>138</sup> und in der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte eine gewisse Präferenz für die unmittelbare Anwendung bzw. Inkorporation menschenrechtlicher Abkommen in nationales Recht abzeichnet<sup>139</sup>, ohne daß diese jedoch als obligatorisch betrachtet würde, ist der Menschenrechtsausschuß darüber hinausgegangen. Zwar begründet der Pakt nach der Auslegung des Ausschusses nicht *ipso facto* Rechte, die vor nationalen Gerichten unmittelbar geltend gemacht werden können. Die Frage, ob eine Norm des Pakts unmittelbar anwendbar ist, entscheidet sich nach wie vor auf der Grundlage nationalen Rechts. Die Vertragsstaaten sind aber nach Ansicht des Ausschusses verpflichtet, dem Pakt innerstaatlich formelle Anerkennung und Anwendbarkeit durch die Gerichte und andere Organe zu verschaffen.<sup>140</sup> Ihnen verbleibt nunmehr nur noch die Wahl zwischen folgenden Alternativen: Entweder der Pakt erlangt mit der Ratifikation bzw. aufgrund eines Parlamentsgesetzes den Status von nationalem Recht und wird unmittelbar angewandt oder die im Pakt anerkannten Rech-

---

<sup>137</sup> Zwar gilt die Forderung nach innerstaatlicher Anwendung des Pakts der Bundesrepublik insgesamt, und es gibt keine unmittelbare Anwendbarkeit *ipso facto*, aber es ist nicht zu erwarten, daß der Gesetzgeber die innerstaatliche Anwendung des Pakts festschreiben wird. Daher würde eine Fortentwicklung in der Rechtsprechung bzgl. der Anwendbarkeit des Pakts ein paktkonformes Verhalten der Bundesrepublik sichern.

<sup>138</sup> Frowein (Anm. 134), 27, ders., in: J.A. Frowein/W. Peukert (Hrsg.): Europäische Menschenrechtskonvention, 2. Aufl., 1996, 5; Tomuschat (Anm. 70), 39 f., 51; Jhabvala (Anm. 49), 463, 483.

<sup>139</sup> *Ireland v. United Kingdom*, 25 Eur. Ct. H.R. Ser. A, 1978, 5 (91).

<sup>140</sup> Concluding Observations on the United Republic of Tanzania, U.N. Doc. CCPR/C/Add.97, in: HRC Report, GAOR, Suppl. No. 40, U.N. Doc. A/53/40, Vol. 1, P, para. 394.

te werden in die Verfassung aufgenommen und der Rückgriff auf den Pakt sichergestellt, so daß der einzelne die Verletzung des Pakts gerichtlich geltend machen kann.<sup>141</sup> In jedem Falle muß die innerstaatliche Anwendung des Pakts gesichert werden, sei es nun unmittelbar oder mittels Inkorporation. Falls keine unmittelbare Anwendung erfolgt, ist sicherzustellen, daß alle im Pakt garantierten Rechte in der jeweiligen Verfassung ihren Niederschlag finden und daß die Gerichte auch tatsächlich auf den Pakt zurückgreifen. In der Praxis der Vertragsstaaten ist zu bemängeln, daß Gerichte zwar zunehmend auf den Pakt verweisen, soweit er den nationalen Grundrechtsgarantien entspricht, es bisher jedoch nur selten Fälle gegeben hat, in denen der Pakt entscheidungserheblich war.<sup>142</sup> Dies gilt auch für Staaten, in denen die unmittelbare Anwendbarkeit des Pakts bejaht wird, und deutet auf eine unzureichende innerstaatliche Anwendung des Pakts durch die nationalen Gerichte hin, insbesondere in Fällen, wo später eine Paktverletzung durch den Menschenrechtsausschuß festgestellt wird. Unabhängig von der Art der Überführung der im Pakt enthaltenen Garantien ist dem Pakt nach Auffassung des Menschenrechtsausschusses ein Vorrang vor nationalem Recht einzuräumen. Nicht nur die Gesetze, sondern auch die Verfassung selbst müssen daher im Einklang mit dem Pakt stehen.

Die Behauptung, internationale Verträge überließen den Vertragsstaaten die freie Wahl der Mittel bei der Umsetzung, ist angesichts dieser Anforderungen zumindest für den Bereich des Internationalen Pakts über bürgerliche und politische Rechte nicht mehr zu halten. Hier zeigt sich einmal mehr, in welchem Maße sich Menschenrechtspakte von völkerrechtlichen Verträgen unterscheiden, die zwischenstaatliche Beziehungen regeln. Da der Pakt Mindestgarantien für die Beziehung von Staat und Individuum enthält und daher auf Rechtswirkungen dieser Garantien im innerstaatlichen Bereich zielt, muß sein Inhalt nach Auffassung des Menschenrechtsausschusses in die innerstaatliche Rechtsordnung inkorporiert werden, um durch die staatlichen Organe angewandt werden zu können. Das Gebot der effektiven Gewährleistung der Paktrechte stellt danach nicht nur materielle, sondern auch formelle Anforderungen an die Überführung des Pakts in nationales Recht. Dessen Überführung in nationales Recht soll gleichzeitig potentiellen Verletzungen vorbeugen und die Verfügbarkeit eines effektiven Rechtsmittels gegen Verletzungen der Paktrechte gemäß Artikel 2 Abs. 3 sichern. In Anlehnung an das oben erwähnte *Gutachten über die Jurisdiktion der Gerichte von Danzig* läßt sich feststellen, daß der Internationale Pakt über bürgerliche und politische Rechte nach der Auslegung des Menschenrechtsausschusses ein spezielles Rechtsregime geschaffen hat, welches das Verhältnis von Staat und Individuum regelt und einen Rückgriff auf die Vertragsbestimmungen gebietet. Dieses Erfordernis ergibt sich weniger aus der Entste-

<sup>141</sup> Der Ausschuß fordert Maßnahmen "so that individuals may invoke [the provisions of the Covenant] directly before the courts". Concluding Observations of the Human Rights Committee on India of 1997, U.N. Doc. CCPR/C/79/Add.81, para. 13.

<sup>142</sup> Ein Beispiel bieten die unter IV. 4. b) zitierten Urteile des finnischen Obersten Gerichtshofs und des finnischen Obersten Verwaltungsgerichts.

hungsgeschichte als aus einer teleologischen Auslegung des Pakts, welche sich an der Effektivität der menschenrechtlichen Gewährleistung und des Rechtsschutzes orientiert.

Mit diesen neuartigen Anforderungen des Ausschusses an die formelle Überführung des Pakts in nationales Recht wird die ohnehin in dem System des Pakts angelegte primäre Verantwortung der Staaten für die Durchsetzung der Paktrechte unterstrichen. Sobald nämlich der Pakt den Anforderungen des Menschenrechtsausschusses entsprechend innerstaatlich anwendbar gemacht wird, fällt den nationalen Gerichten und den Verwaltungsbehörden eine wesentliche Funktion bei der Durchsetzung des Pakts zu. Dies stärkt einerseits die umfassende Gewährleistung und Durchsetzung der Paktrechte durch die Vertragsstaaten, deren Exekutive nach entsprechender Überführung in nationales Recht die Möglichkeit der förmlichen Berücksichtigung der Paktbestimmungen hat, und deren Gerichte wirksamen Rechtsschutz gegen Verletzungen des Pakts gewähren können, entlastet aber auch insofern die internationale Durchsetzung, als Fälle bereits auf nationaler Ebene abschließend geklärt werden können. Zugegebenermaßen hat die Verpflichtung zur Ermöglichung der innerstaatlichen Anwendung insofern Einfluß auf das Gewaltenteilungsgefüge, als die Gerichte maßgeblich an der Durchsetzung und Konkretisierung des Pakts beteiligt werden. Dabei ist jedoch zu berücksichtigen, daß der Legislative für den Fall der Inkorporation ein gewisser Spielraum zugestanden wird. Außerdem enthebt der Ausschuß die Staaten nicht der parallelen Pflicht zur Konkretisierung der Paktbestimmungen, die insbesondere der Legislative und ggf. auch der Exekutive obliegt. Der Spielraum der Judikative bei der Auslegung des Pakts hängt damit zu einem gewissen Grad davon ab, inwieweit der Gesetzgeber die Paktbestimmung konkretisiert hat. Wenn die Judikative durch die Anwendung des Pakts einen gewissen Machtzuwachs verzeichnet, indem sie etwa Gesetzesrecht als mit dem Pakt unvereinbar verwerfen kann, so ist dies in der Rechtsweggarantie des Artikels 2 Abs. 3 angelegt und damit Teil des Souveränitätsverzichts bei der Ratifikation des Pakts.

Es ist zu erwarten, daß die in den letzten zehn Jahren entwickelten Anforderungen des Menschenrechtsausschusses an die Überführung des Pakts in nationales Recht Eingang in den zukünftigen General Comment (Allgemeine Bemerkungen) zu Artikel 2 finden werden. Der alte General Comment über die nationale Umsetzung des Pakts von 1982 wird derzeit vom Menschenrechtsausschuß überarbeitet. Eine Aufnahme der in den letzten Jahrzehnten entwickelten Standards in einen General Comment ist wünschenswert, um einerseits die Kohärenz der Aussagen des Menschenrechtsausschusses zu sichern, andererseits den Vertragsstaaten ihre Pflichten bei der Umsetzung des Pakts zu verdeutlichen und so für eine zunehmende Anpassung der nationalen Praxis an die Anforderungen des Pakts zu sorgen.

Dem Menschenrechtsausschuß kommt hinsichtlich der Anforderungen an die Überführung des Pakts in nationales Recht eine Vorreiterrolle zu<sup>143</sup>, die künftig auch Einfluß auf die regionalen Menschenrechtssysteme haben könnte. Zumindest gehen die Anforderungen des Menschenrechtsausschusses einher mit einer fort-

schreitenden Tendenz moderner Verfassungen zur Rezeption internationaler Menschenrechtsstandards und deren Auslegung durch internationale Menschenrechtsorgane.<sup>144</sup> Auf längere Sicht gesehen könnte das Konzept des Menschenrechtsausschusses – selbst wenn es von dem traditionellen Spielraum der Vertragsstaaten bei der Umsetzung von internationalem Recht in nationales Recht abweicht – auch in anderen Bereichen des Völkerrechts zukunftsweisend sein, insbesondere dort, wo Verträge auf innerstaatliche Wirkung angelegt sind. Die traditionelle strikte Trennung von internationalem und nationalem Recht ist in Zeiten der zunehmenden Konvergenz und Interdependenz beider Rechtssysteme ohnehin in Frage gestellt.

## Summary<sup>145</sup>

### New Requirements for the Transfer of Human Rights Treaties into Domestic Law

#### The Relationship between the International Covenant on Civil and Political Rights and Domestic Law

Though the International Covenant on Civil and Political Rights has obvious substantive effects on the domestic legal systems of the States parties, its formal implications for the transfer of its standards into domestic law as well as its relationship to domestic law according to the Human Rights Committee has gone unnoticed so far. The Human Rights Committee is the treaty body assigned with the supervision of the States parties' compliance with the Covenant and its implementation.

While there is a global trend towards direct application of international human rights instruments and some authors have been in favor of this method of implementation, the regional human rights treaty bodies have not yet gone so far as to require direct application.

The European Court of Human Rights, for example, despite a seeming preference for the incorporation of the European Convention into domestic law, leaves the States parties with a fairly broad leeway in the implementation of the Convention.

After outlining the practice regarding the status and rank accorded to the Covenant including the various requirements for "self-executing" treaties in domestic legal systems of a variety of States parties to the Covenant, the article describes the Covenant's requirements for its incorporation pursuant to the most recent interpretation given by the Human Rights Committee. Even if, according to the Committee, the Covenant does not *per se* create any rights or obligations directly enforceable in domestic courts, States parties are now obliged to give

<sup>143</sup> Auch der Rassendiskriminierungsausschuss bevorzugt eine formelle Anerkennung des Rassendiskriminierungsabkommens im nationalem Recht, um dessen unmittelbare Anwendung zu gewährleisten und damit die Effektivität des Abkommens zu erhöhen. Vgl. beispielsweise Concluding Observations on Iceland of 1997, U.N. Doc. CERD/C/304/Add.27, para. 3.

<sup>144</sup> Dazu im einzelnen Buergenthal (Anm. 119), 687.

<sup>145</sup> Summary by the author.

formal recognition and applicability to its provisions in domestic law. The differentiation between monist and dualist states prevails so far and the question whether the ICCPR is self-executing is for the States parties to decide. However, the Committee has substantially limited the choice of measures of implementation by requiring that the Covenant acquires the status of domestic law upon its domestic legislative approval and ratification or that it is incorporated into the Constitution with a status superior to that of domestic legislation. The difference between these two methods of implementation is only a gradual one allowing dualist and monist states to reconcile the implementation with their constitutional processes as provided for in article 2 para. 2. In any case, the Covenant has to be made directly applicable by domestic courts according to the Committee. The rights guaranteed in the Covenant require a rank superior to that of domestic law. States parties to the Covenant need to ensure the conformity of domestic law including the Constitution with the Covenant.

This development in the interpretation of the Human Rights Committee is paralleled by a current trend of several States parties to incorporate the Covenant into the Constitution or to consider it directly applicable. Several examples and the corresponding evaluation by the Committee are given. What should be kept in mind is that a theoretical direct application does not suffice to meet the standards of the Committee. The Covenant should be actively applied by the Courts. The Committee, therefore, asks for actual cases and for information provided to judges, lawyers and the public in order to promote the direct application of the Covenant.

The assertion that the Covenant creates only obligations of result is no longer true under this interpretation of article 2 by the Committee. The Committee puts great emphasis on the effectiveness of the implementation. This goes back to article 2 para. 2 which obligates the States to give effect to the rights recognized in the Covenant. By requiring a direct application the Committee at the same time tries to guarantee an effective remedy pursuant to article 2 para. 3. Pursuant to this provision any person whose Covenant rights are violated shall have an effective remedy. According to the Committee the Covenant rights need to be enforced directly through domestic remedies and the ultimate yardstick needs to be the Covenant itself. Side by side with the Covenant's direct application it requires additional tools of implementation to elaborate the meaning of the Covenant rights.

Despite the criticism that has been brought forward against a direct application of the Covenant, one should keep in mind that it strengthens the primary responsibility of the States parties for the implementation and enforcement of the Covenant which is envisaged by the Covenant anyway. Once courts and administrative agencies are able to apply the Covenant, they play an important role in the enforcement of the Covenant standards. Violations can be avoided and remedied at the national level instead of at the international level. Admittedly, the direct application may have an impact on the constitutional structure, because of an increased power of the legislature in the implementation and enforcement of the Covenant. Courts may, for example, declare a legislative act to be incompatible with the Covenant, and therefore invalidate it. By applying the Covenant they may even elaborate the meaning of the particular rights. However, this depends on how far the Covenant has been elaborated by the legislature, and is part of each State party's limitation of sovereignty by ratifying the Covenant.

The Committee's new standards for incorporation will probably enter into its new General Comment on article 2 which is currently under review. Though the Committee has departed

from the traditional concept of public international law leaving the choice of implementation usually to the States parties, it clarifies that human rights treaties which provide the individual with certain guarantees against the state within the national sphere require different methods of implementation than treaties regulating the external relationships of states. Eventually the standards developed by the Human Rights Committee may therefore influence the European and Inter-American institutions charged with the interpretation of their respective conventions.