

vor dem Internationalen Gerichtshof (IGH) im besonderen mittels der Beilegung von Streitigkeiten über die Auslegung und Anwendung von Menschenrechtskonventionen zu deren Durchsetzung beitragen können. In einzelnen Verträgen sind auch entsprechende Streitbeilegungs- bzw. IGH-Klauseln enthalten.¹⁸ Doch selbst wenn der Weg zum IGH nicht durch eine vorliegende Vorbehaltserklärung ausgeschlossen sein sollte¹⁹, bleibt die Frage, welcher Staat im Falle von Menschenrechtsverträgen daran interessiert wäre, ihn zu beschreiben. Das ist bisher auch nicht geschehen. Hinzu kommt, daß der IGH in der Regel kaum sachkundiger Auslegungs- und Anwendungsfragen in bezug auf jene Konventionen erörtern könnte, als es die jeweiligen speziellen Vertragsorgane können und tun. Schließlich hat der IGH von sich aus auf die Vorrangwirkung der vertraglichen Kontrollverfahren im Bereich der Menschenrechte hingewiesen.²⁰

Typen vertraglicher Kontrollverfahren

Angesichts dieser Interessenlage ist es nicht verwunderlich, daß der Typ des *Staatenbeschwerdeverfahrens* innerhalb der vertraglichen Kontrollverfahren und -mechanismen auf dem Gebiet der Menschenrechte praktisch so gut wie keine Rolle gespielt hat. Es handelt sich bei diesem, meist fakultativ gestalteten Verfahrenstyp um ein besonders formalisiertes und auf gütliche („freundschaftliche“) Beilegung orientiertes Verfahren zur Streitbeilegung im Hinblick auf die Behauptung einer Vertragsverletzung durch einen Vertragsstaat gegenüber einem anderen. Auch in der Praxis der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO) ist diese bzw. eine ähnliche Art des Beschwerdeverfahrens bis Anfang der sechziger Jahre nicht zum Zuge gekommen. Erst „danach kam es zur Behandlung einiger Fälle. Als Erklärung für diese Tatsache ist anzunehmen, daß „... die politische Spannung im Umfeld den Streitfrage das Element der Zurückhaltung beseitigte, das bis dahin zu einem Verzicht auf die Nutzung des Beschwerdeverfahrens geführt hatte“.²¹ Internationale Menschenrechtsförderung — auch in Gestalt des Staatenbeschwerdeverfahrens — sollte aber nicht aus einer Situation der „politischen Spannung“ heraus erfolgen.

Der Typ des internationalen Kontrollverfahrens, der in der Vertrags- und Organisationspraxis am häufigsten anzutreffen ist, ist das *Berichtsverfahren*. Es gewährt einen umfassenden Einblick in die Menschenrechtssituation eines Landes (in Gestalt der Berichte, Diskussionsprotokolle u. ä.).²² Das Verfahren ist — wie die Praxis zeigt — durchaus kritisch und effektiv. In seinem Rahmen findet der Dialog (zwischen den Kontrollgremien und den Staatenvertretern) in Form einer regelrechten Verfahrenstechnik statt. Man sollte und könnte also auch insoweit die bereits bestehenden Formen und Strukturen nutzen.

Die grundsätzlich positive Wertung des Berichtsverfahrens bedeutet nicht, daß hier keine Reserven mehr vorhanden wären. Sie liegen neben der Qualität der mit dem Verfahren betrauten Organe und ihrer Mitglieder vor allem in der Qualität der Berichte und anderweitigen Informationen der Vertragsstaaten. Die Berichte und Informationen könnten in der Regel noch (selbst-)kritischer ausfallen. Das betrifft u. a. auch die sozialistischen Staaten, deren Erfolge bei der Verwirklichung der Menschenrechte dann um so überzeugender hervortreten würden.^{23 24}

Im Unterschied zum Berichtsverfahren ist das *Individualbeschwerdeverfahren* — der dritte Grundtyp international-menschenrechtlicher Kontrollverfahren — vom jeweiligen Einzelfall und (damit) von Zufälligkeiten abhängig. Dennoch ist es kein innerstaatliches Gerichtsverfahren und läuft vor entfernten internationalen Gremien ab. In den universellen Konventionen ist das Einzelbeschwerdeverfahren durchweg fakultativ gestaltet; seine Akzeptierung hängt von einer entsprechenden politischen Entscheidung der Staaten ab. Als erstes sozialistisches Land hat im vergangenen Jahr Ungarn das Fakultativprotokoll zur Konvention über Bürgerrechte und politische Rechte von 1966 ratifiziert und damit das darin fixierte Individualverfahren anerkannt.²⁵ Zu diesem Schritt war in westlichen Staaten u. a. davon die Rede²⁶, daß die Akzeptierung des Einzelbeschwerdeverfahrens durch sozialisti-

sche Staaten ein Aufgeben ihrer Haltung zur Relation Menschenrechte — innere Angelegenheiten — Intervention und ein wesentliches Vorankommen auf dem Wege zu einer „gemeinsamen Menschenrechtskonzeption auf universeller Ebene“ bedeuten würde.²⁶

Wie eingangs dargelegt, verlangt aber gerade diese universelle Menschenrechtskonzeption eine Respektierung des Bereichs der inneren Angelegenheiten, und es bleibt eine Tatsache, daß die eigentliche Gewährleistung der Menschenrechte im innerstaatlich-landesrechtlichen Raum ggf. unter Einschaltung nationaler Gerichte erfolgen muß. Dies findet besonders deutlich in der „Regel von der Erschöpfung des innerstaatlichen Rechtsweges“ seinen Ausdruck, die eine unabdingbare, explizite Verfahrensvoraussetzung für das Individualbeschwerdeverfahren darstellt. In diesem Zusammenhang gibt B. Graefrath folgenden Hinweis: „Ein ... perfektioniertes innerstaatliches Rechtsmittelsystem garantiert, daß es kaum jemals ausgeschöpft und damit als effektive Sperre gegenüber einem internationalen Beschwerdeweg nutzbar wird.“²⁷

Die BRD hält das regionale westeuropäische Individualbeschwerdesystem offensichtlich für effektiver und lehnt bis jetzt eine Ratifikation des Fakultativprotokolls ab, weil sie befürchtet, daß es Überschneidungen zwischen dem regionalen und dem universellen System geben könnte.²⁸ In ähnliche Richtung zielen Vorbehaltserklärungen anderer westeuropäischer Staaten, durch die ausgeschlossen werden soll, daß eine bereits im Rahmen der westeuropäischen Konvention behandelte Sache noch einmal im Menschenrechtskomitee behandelt wird.²⁹

Berichts-, Staatenbeschwerde- und Individualbeschwerdeverfahren stellen die Grund- und Haupttypen internationaler, menschenrechtlicher Kontrollverfahren im universellen wie

18 Vgl. Art. 16 und 22 der Antirassismuskonvention (1966); Art. 44 der Konvention über Bürgerrechte und politische Rechte (1966); Art. 29 der Frauenkonvention (1979) und Art. 30 der Folterkonvention (1984).

19 Unlängst hat die Sowjetunion erklärt, ihre diesbezüglichen Vorbehaltserklärungen zur Völkermordkonvention (1948), zur Menschenhandelskonvention (1949), zur Konvention über die politischen Rechte der Frau (1952), zur Antirassismuskonvention (1966), zur Frauenkonvention (1979) sowie zur Folterkonvention (1984) zurückzunehmen (vgl. A/44/171 vom 9. März 1989).

20 Vgl. I. C. J. Reports 1986, para. 267 I. (Urteil in Sachen militärischer und paramilitärischer Aktivitäten der USA in und gegen Nikaragua).

21 N. Valticos, „L'evolution du Systeme de controle de reorganisation international du travail“, in: *International Law at the Time of its Codification (Essays in Honour of Roberto Ago)*, Bd. II, Milano 1987, S. 514.

22 So bezeichnete P. Köhler die Berichte der Vertragsstaaten der Konvention über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte als „Fundgrube“ für jeden am ausländischen Sozialrecht Interessierten (P. Köhler, „Das Berichtssystem des Internationalen Paktes über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte als völkerrechtlich institutionalisierter Sozialrechtvergleich“, *Zeitschrift für ausländisches und internationales Arbeits- und Sozialrecht [Heidelberg]* 1988, Heft 2, S. 164).

23 In diesem Zusammenhang vorhandene Entwicklungen zeigten sich z. B. auf der 2. Tagung des Sozialrecht-Komitees (1988), auf der Vertreter sozialistischer Staaten ausdrücklich und gesondert auf „vorhandene Schwierigkeiten“ bei der Gewährleistung (selbst) sozialökonomischer Rechte hinwiesen. Vgl. Mongolei (E/1988/L. 18, para. 65); Belorussland (ebenda, para. 156).

24 Das ehemalige kanadische HRC-Mitglied W. S. Tamopolsky schreibt, daß das offene Zugeben vorhandener Probleme, insbesondere seitens der Entwicklungsländer, viel eher akzeptiert worden wäre als gewisse „Übererfüllungs“-Berichte (W. S. Tamopolsky, „The Canadian Experience with the International Covenant on Civil and Political Rights seen from the Perspective of a Former Member of the Human Rights Committee“, *Akron Law Review*, Bd. 20 [1987], Heft 4, S. 617).

25 Nach Art. 1 des Fakultativprotokolls zur Internationalen Konvention über Bürgerrechte und politische Rechte vom 19. Dezember 1966 (Völkerrecht, Dokumente, Teil 2, Berlin 1980, S. 565) erkennt ein Teilnehmerstaat der Konvention, der auch Teilnehmer dieses Protokolls ist, „die Zuständigkeit des Komitees an, Mitteilungen von Einzelpersonen, die behaupten, Opfer von Verletzungen der in der Konvention erklärten Rechte seitens jenes Teilnehmerstaates zu sein, gemäß seiner Rechtsprechung entgegenzunehmen und zu prüfen“.

26 Vgl. z. B. Kanada (A/C.3/43/SR.41, para. 2); Niederlande (ebenda, para. 51).

27 Vgl. A. Bloed, „Recent Developments in Soviet Attitudes Towards the International Protection of Human Rights“, *SIM Newsletter*, (Utrecht), 1988, Heft 1, S. 82 f.; M. Nowak, „The Attitude of Socialist States Towards the Implementation of UN-Human Rights Conventions“, ebenda, S. 89.

28 B. Graefrath, a. a. O., S. 166.

29 Vgl. eine BRD-Regierungserklärung in: *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht (Stuttgart)*, Bd. 47 (1987), Heft 2, S. 335.

30 Vgl. B. Graefrath, a. a. O., S. 164 f.