

im regionalen Vertrags- bzw. Organisationsbereich dar. Einige Verträge wie die Konvention über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte, von 1966 und die Frauenkonvention von 1979 enthalten nur ein Berichtsverfahren, was auch auf den von der UN-Menschenrechtskommission fertiggestellten Entwurf der Konvention über die Rechte des Kindes³⁰ zutrifft. Dieser Konventionsentwurf sieht als Besonderheit die Möglichkeit vor, daß das zu bildende Komitee für die Rechte des Kindes der UN-Vollversammlung die Anfertigung spezieller Studien empfiehlt.³¹ Die Anfertigung von Studien sowie die Einsetzung von Spezialberichterstatern sind bereits zu einem festen Bestandteil der allgemeinen UN-Praxis auf dem Gebiet der Menschenrechte geworden.

Alles in allem kann man sagen, daß es ausreichend Verfahren und Mechanismen im Bereich der internationalen Menschenrechtsförderung gibt, so daß es — in Analogie zu den substantiellen Normen und Instrumenten — keiner grundlegenden Neu- und Weiterentwicklung mehr bedarf.³²

Schließlich gehört zum Kreis internationaler Kontroll- und Gewährleistungsverfahren hinsichtlich der Menschenrechte noch das *Untersuchungsverfahren*. Es findet vor allem bei der Bekämpfung schwerwiegender Menschenrechtsverletzungen Anwendung. In Gestaltung der Folterkonvention hat es erstmalig Eingang in ein universelles Vertragssystem gefunden, was nur im Kompromißwege möglich war. Demnach ist dieses Verfahren nicht obligatorischer Art; es kann durch eine ausdrücklich zugelassene Vorbehaltserklärung ausgeschlossen werden (vgl. Art. 28 der Konvention).³³ Bereits eine längere Tradition hat das Untersuchungsverfahren in der ILO. Hier spielt es z. B. in Gestalt des wegen der Berufsverbotspraxis gegen die BRD eingeleiteten Verfahrens eine Rolle, in dessen Rahmen sich die BRD weigert, die — nach der Verfassung der ILO³¹ vorgesehene — Verbindlichkeit der Feststellungen des Untersuchungsausschusses anzuerkennen.^{33,36}

Gerade das Beispiel des Untersuchungsverfahrens mit seinen weitreichenden Kompetenzen zeigt noch einmal, daß in der Frage der internationalen Kontrollverfahren die Spezifik der Menschenrechte und menschenrechtlicher Verträge zu beachten ist. Grundsätzlich entscheiden die Staaten selbst, welchen Verfahren sie sich unterwerfen und (damit) welche sie für nützlich ansehen bzw. welche nicht. Zwar gibt es übereinstimmende Grundzüge des Normgewährleistungsprozesses und seiner Verfahren in allen Völkerrechtsbereichen, aber die Lösung kann nicht so allgemein lauten, daß man im Bereich der Menschenrechte „von der Abrüstung lernen“ und — ebenfalls — im breiten Umfang Vor-Ort-Inspektionen einführen müsse.³⁰ Es handelt sich schließlich um unterschiedliche Norm- und Vertragsbereiche mit unterschiedlichen internationalen Kontrollerfordernissen und „Möglichkeiten“.

Effektivierung der völkerrechtlichen Kontrollmechanismen

All diese Bemerkungen sollten auf bestimmte politische und rechtliche Realitäten hinweisen und vor Illusionen warnen. Internationale und erst recht universelle Kontrollverfahren können kein Ersatz für innerstaatliche Maßnahmen und Verfahren sein. Sie können aber sehr wohl einen Beitrag zur Förderung der Menschenrechte und zur Verwirklichung internationaler Menschenrechtsstandards leisten. Ausschlaggebend bleiben die inneren politischen, sozialökonomischen Prozesse und Entwicklungen in den einzelnen Staaten bzw. Systemen.³²

So eingeordnet ist heute die Frage nach der Effektivierung der völkerrechtlichen Mechanismen aktuell, und weniger die abstrakte Frage nach einer Völkerrechtssubjektivität des Individuums. Letztere Frage hat nur einen Sinn, wenn man sie mit der Problematik des Weltstaates oder einer Weltrechtsordnung verbindet. Davon sind wir aber, nach meiner Überzeugung, heute noch genauso weit entfernt wie in den fünfziger Jahren. Das Ziel besteht vielmehr darin (und darf nicht mit Weltstaats- oder Weltrechtsvorstellungen verwechselt werden), ein umfassendes internationales Sicherheitssystem souveräner Staaten zu schaffen, in dem die Herrschaft des (Völker-) Rechts („rule of law“) neue Geltung erlangt. Dies verlangt keine grundlegende „Neuinterpretation“ solcher völkerrechtlicher Grundprinzipien wie der souveränen Gleichheit der Staaten, der Nichteinmischung in innere Angelegen-

heiten und der Zusammenarbeit, sondern deren umfassende Durchsetzung in allen Normbereichen des Völkerrechts der Gegenwart, einschließlich dem der Menschenrechte. Und in diesem Zusammenhang wächst auch die Bedeutung internationaler Kontrollmechanismen, deren Effektivität man dennoch differenziert beurteilen kann und muß.

Bei der Gestaltung und Beurteilung internationaler Kontrollverfahren geraten zunehmend Kostenfaktoren, der Aspekt beschränkter Ressourcen und andere technische Fragen ins Blickfeld. So klagt das Menschenrechtskomitee mittlerweile über eine Arbeitsüberlastung auf Grund des Anstiegens der Zahl von Individualfällen um rund 300 Prozent während der letzten Jahre.^{33,38} Dabei nimmt dieses Komitee mit etwa 1 Mio Dollar Betriebskosten pro Jahr schon einen Spitzenplatz ein.^{39,40,41} Eine sorgfältige Analyse der Vor- und Nachteile einzelner Verfahrenstypen und -Praktiken, speziell des Individualbeschwerdeverfahrens, sollte also auch Kostenerwägungen mit einbeziehen.

Die Finanzkrise der UNO hat die Tätigkeit der Kontrollgremien auf dem Gebiet der Menschenrechte insgesamt und damit auch das Berichtsverfahren beeinträchtigt. Besonders kompliziert ist die Lage für das Antirassismuskomitee (CERD), das sich deshalb mehrfach — ebenso wie das Treffen der Konventionsstaaten und die UN-Vollversammlung — mit dieser Frage beschäftigen mußte.¹⁰ Hinzu kommen andere technische Probleme wie das der überfälligen Staatenberichte, der notwendigen Koordinierung der Tätigkeit der einzelnen Organe, der unzureichenden Sekretariatsausstattung u. a. m.

Um die Kontrollverfahren und die Arbeit der damit betrauten Gremien so rationell und effektiv wie möglich zu gestalten, sind bereits viele Vorschläge entwickelt und zum Teil auch schon realisiert worden. So ist im Sozialrechtskomitee — analog zum Menschenrechtskomitee — ein 5-Jahres-Rhythmus für die Berichterstattung festgelegt worden, wobei nur noch ein Bericht vorgelegt werden muß. Er umfaßt die drei Gruppen von Rechten der Sozialrechtskonvention, über die bisher gesondert und in kürzeren Intervallen zu berichten war.¹¹

Zu den mit diesem Problemkreis zusammenhängenden Fragen wurde auf der 43. Tagung der UN-Vollversammlung die Resolution 43/115 mit dem Titel „Berichtspflichten der Partnerstaaten internationaler Menschenrechtsinstrumente und das effektive Funktionieren der nach diesen Instrumenten eingesetzten Organe“ angenommen. Besonders aktiv bei der Unterbreitung von Vorschlägen waren die Niederlande,

30 E/CN.4/1989/29.

31 Vgl. Art. 45 (c), ebenda, S. 20.

32 Nach wie vor spielt dennoch, wenngleich mehr am Rande, die Idee eines „UN-Hochkommissars für Menschenrechte“ eine Rolle: Er könnte — einem Vorschlag von K. Drzewicki/A. Eide („Perestroika and Glasnost — the Changing Profiles of the Soviet Union Towards International Law and Human Rights“, Nordic Journal of Human Rights, Bd. 6 [1988], Heft 4, S. 8) zufolge — die Funktion der einzelnen thematischen Berichterstaten „übernehmen“.

Vgl. hierzu auch F. Frambach/H. Gruber, „Projekt eines UN-Hochkommissars für Menschenrechte kontra Menschenrechtsförderung durch Staaten“, NJ 1979, Heft 11, S. 477 ff.; B. Graefrath, „Neuaufgabe des interventionistischen Projekts eines UN-Hochkommissars für Menschenrechte“, NJ 1983, Heft 1, S. 15 ff.

33 Vgl. hierzu M. Nowak, a. a. O., S. 503 ff. Eine Reihe von Staaten, darunter die sozialistischen, hat das Verfahren durch entsprechende Erklärung nicht anerkannt (vgl. CAT/C/2, Annex II).

34 Deutscher Text in: GBl. II 1974 Nr. 19 S. 366.

35 Vgl. z. B. G. Stuby, Die Empfehlungen des ILO-Untersuchungsausschusses zur Praxis der Berufsverbote (Oldenburger Universitätsreden, Nr. 14), Oldenburg 1988.

36 Vgl. K. Drzewicki/A. Eide, a. a. O., S. 8. So wird beispielsweise die Schaffung eines Systems von „human rights inspectors“ („human rights inspectorate“) vorgeschlagen (vgl. M. Ennals, „Reporting a Means of Promoting and Protecting Human Rights“, Nordic Journal of Human Rights, Bd. 6 [1988], Heft 4, S. 17 f.).

37 „Die Demokratisierung in der UdSSR“, schreibt A. L. Adamishin. „findet nicht statt, nur weil wir jemandem gefallen wollen oder wegen „Druckes“ von außen“ (A. L. Adamishin, „An Example of, and Hope for, International Cooperation: the Universal Declaration of Human Rights, Forty Years on“, in: Bulletin of Human Rights, Special Issue, a. a. O., S. 12).

38 Vgl. A/43/40, paras. 642 f. Im Gesamtrahmen der UN müssen jährlich etwa 30 000 Einzelmitteilungen „verarbeitet“ werden (nach: > R. L. Barsh, „Making the United Nations Human Rights Machinery Cost-Effective“, Nordic Journal of International Law, Bd. 56 [1987], Heft 3, S. 184).

39 Allein der Konferenzservice kostet bis zu 2 000 Dollar pro Tagungsstunde (nach R. L. Barsh, ebenda, S. 185).

40 Vgl. die Resolutionen 41/105, 42/57, 43/96 (hier: besonders paras. 1, 2 und 7 ff.), des weiteren den Bericht A/43/607 sowie die CERD-Entscheidungen 2 (34) und 1 (35) sowie 1 (36), in: A/42/18, S. 168 ff. bzw. A/43/18, S. 50.

41 Vgl. E/1988/L. 18, paras. 339, 341, 351.