



**Wirtschafts- und
Sozialrat**

Verteilung: Allgemein
E/CN.4/1997/74
27. März 1997

Deutsch
Original: Englisch

MENSCHENRECHTSKOMMISSION
Dreiundfünfzigste Tagung
Tagesordnungspunkt 15

I. EINLEITUNG

der Bemerkungen sowie die regelmäßige Veröffentlichung eines Verzeichnisses aller normsetzenden Tätigkeiten auf dem Gebiet der internationalen Menschenrechte.

5. Von den Empfehlungen des Berichts von 1993 sind zu nennen: die Festlegung konkreter Zieldaten für die universelle Ratifikation von zumindest einigen Verträgen; die fortdauernde Suche nach einer wirksamen Lösung des Problems der Nichtvorlage von Berichten, darunter erforderlichenfalls eine Prüfung der Situation auch ohne Vorlage eines Berichts; die Senkung der Zahl der von den Staaten angeforderten Berichte, die nicht Teil der vertraglich vorgesehenen Berichterstattung sind; die Bereitstellung der notwendigsten Büroräumlichkeiten für ein oder zwei Mitglieder der Vertragsorgane in Genf; Maßnahmen zur Einrichtung eines Dokumentationsdienstes im Zentrum für Menschenrechte; die stärkere Betonung elektronischer Informationsquellen und weitere, geringfügigere Reformen.

6. Gleichzeitig wurden viele Empfehlungen nicht weiterverfolgt. Einige davon werden in diesem Bericht wieder aufgenommen.

C. Skizzierung der derzeitigen Situation

7. Trotz der in den letzten Jahren erzielten Fortschritte hat sich die Situation seit dem Zwischenbericht des unabhängigen Experten aus dem Jahr 1993 nicht grundlegend verändert. Die folgenden Elemente sind in dieser Hinsicht von maßgeblicher Bedeutung:

a) Seit 1993 hat sich die Zahl der Ratifikationen um etwa 26 Prozent erhöht; am merklichsten ist sie beim Übereinkommen über die Rechte des Kindes und beim Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau gestiegen. Nichtsdestoweniger sind 31 Prozent der Staaten nicht Vertragspartei eines der beiden Internationalen Menschenrechtspakte, und nahezu 50 Prozent der Staaten sind dem Übereinkommen gegen Folter noch nicht beigetreten;

b) die Anwendung der Internationalen Konvention über die Bekämpfung und Bestrafung des Verbrechens der Apartheid wurde eingestellt. Dies ist ein Segen für das gesamte System, da die Säumigkeit bei der Berichterstattung im Rahmen dieser Konvention so hoch war, dass ein erfahrener Beobachter von einem "Fiasko" sprach²;

c) es wurden keine neuen Vertragsorgane geschaffen, und es sind keine neuen Verträge zur Einrichtung von Überwachungsorganen in Kraft getreten. Bei drei Ausschüssen hat jedoch die genehmigte Tagungsdauer erheblich zugenommen;

d) die Zahl der überfälligen Berichte hat um 34 Prozent zugenommen, und der Zeitraum zwischen der Vorlage der Vertragsstaatenberichte und ihrer Prüfung hat sich derart verlängert, dass einige Staaten fast drei Jahre warten müssen, bevor ihre Berichte geprüft werden;

e) die Zahl der im Rahmen der verschiedenen Beschwerdeverfahren eingegangenen Mitteilungen ist stark angestiegen, und der derzeitige Rückstand in ihrer Bearbeitung ist unannehmbar groß. Gleichzeitig besteht eine klare Notwendigkeit, zusätzliche Systeme zur Prüfung von Beschwerden zu schaffen, um zu gewährleisten, dass den wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechten und dem gesamten Spektrum der Rechte der Frau die gebührende Aufmerksamkeit geschenkt wird.

Forderung erhoben, dass mehr Ressourcen zur Verfügung gestellt und die bereitgestellten Dienste verbessert werden;

g) gleichzeitig haben für die Konferenzbetreuung verantwortlichen Bediensteten in Genf vorgeschlagen, die Berichte der Vertragsstaaten auf durchschnittlich 50 Seiten zu begrenzen. Die Kurzprotokolle werden nur noch in zwei Sprachen (Englisch und Französisch) erstellt, und ihre Übersetzung in die jeweilige zweite Sprache erfolgt im Allgemeinen mit

in den nächsten Jahren beträchtlich zunehmen werden. Dies liegt zum Teil an den weltweit auftretenden Haushaltszwängen und ihren Auswirkungen auf das gesamte System der Vereinten Nationen. Von entscheidenderer Bedeutung ist jedoch das wohl unvermeidliche, aber nichtsdestoweniger kurzsichtige und bedauerliche Zögern der Regierungen, ausreichende Mittel für den Aufbau von Mechanismen bereitzustellen, die die Erfüllung ihrer Verpflichtungen auf dem Gebiet der Menschenrechte wirksamer überwachen könnten.

12. Dies ist in vielfacher Hinsicht die Schlüsselfrage sowohl für diejenigen, die von der Notwendigkeit einer Reform des Systems überzeugt sind, als auch für diejenigen, die es nicht sind. Die Zukunft des Systems zur Überwachung der Vertragseinhaltung hängt in hohem Maße von den Annahmen hinsichtlich der künftig verfügbaren Ressourcen ab. Geht man davon aus, dass nicht unbedingt sofort, wohl aber im Laufe der Zeit erheblich mehr Ressourcen zur Verfügung gestellt werden, dann sollte man den Schwerpunkt darauf legen, das System in seiner gegenwärtigen Form zu perfektionieren oder zumindest zu verbessern. Geht man aber davon aus, dass eine Erhöhung der finanziellen Mittel in den kommenden Jahren unwahrscheinlich ist, dann ist das derzeitige System einfach nicht mehr tragfähig, und wir werden mitansehen müssen, wie die Unterstützung, die jedem Vertragsorgan gewährt wird, und die Fähigkeit jedes dieser Organe, seine Aufgabe auf sinnvolle Weise wahrzunehmen, stetig abnehmen wird.

13. Bevor konkrete Reformvorschläge geprüft werden, ist der Hinweis angebracht, dass der unabhängige Sachverständige zuvor in seinem Zwischenbericht davor gewarnt hat, nach Reformen zu trachten, ohne anzuerkennen, welche überaus beachtliche Erfolge bislang erzielt wurden und wie wichtig es ist, mit Fingerspitzengefühl und Intelligenz vorzugehen, um zu verhindern, dass die grundlegende Integrität des Systems und insbesondere seine Fähigkeit, die Menschenrechte zu schützen, illusorischen Vorstellungen von Rationalisierung und

Ef nr4.9(r)e undebro7.8263(un)-5(döpf135fa.3(unet1p2.4(h2 0 TDONF)769(.).60417.9(V)016168i)3.9(o)4.5(ni)3.ro7.825

treten sind, um die bestehenden Hindernisse festzustellen und nach Wegen zu suchen, sie zu überwinden (Teil II, Ziffer 4);

c) sie empfahl außerdem, dass anlässlich der 1998 anstehenden fünfjährigen Überprüfung der Verwirklichung der Erklärung und des Aktionsprogramms von Wien besonderes Augenmerk auf die Beurteilung der Fortschritte in Richtung auf die anzustrebende weltweite Ratifikation gerichtet werden sollte (Teil II, Ziffer 100).

15. Seit der Wiener Konferenz hat sich die Ratifikationsquote der wichtigsten Verträge erheblich verbessert. Am 1. Januar 1993 waren 678 Staaten Vertragsparteien der sechs Verträge. Bis zum 30. Juni 1996 stieg diese Zahl auf 853, also eine Zunahme um 175 Staaten beziehungsweise 26 Prozent. Dies ist ein beeindruckendes Ergebnis; die Kehrseite der Medaille ist jedoch, dass 31 Prozent der Staaten (59 von insgesamt 193) bisher keinem der beiden Internationalen Menschenrechtspakte beigetreten sind, obwohl diese das Herzstück der gesamten si

heimischer Interessengruppen (in diesem Fall nichtstaatlicher Frauen- und Kinderorganisationen) zur Unterstützung der in dem Vertrag enthaltenen Ziele und Mechanismen, wodurch der Regierung die Ratifikation erleichtert wird.

20. Die dritte Lehre, die im Falle des Übereinkommens über die Rechte des Kindes die wichtigste ist, betrifft die Gewährung von Hilfe und Beratung durch eine internationale Organisation, hier durch das Kinderhilfswerk der Vereinten Nationen (UNICEF). Solche Organisationen können auf Antrag die Regierungen und die wichtigsten Sozialpartner auf verschiedene Weise unterstützen: indem sie die Bedeutung des Vertrags in seiner Gesamtheit sowie seiner konkreten Bestimmungen erläutern, indem sie den Vertrag besser bekannt machen, was den innerstaatlichen Konsultations- und Diskussionsprozess erleichtert, indem sie deutlich machen, welche Anforderungen die Ratifikation des Vertrags mit sich bringt, indem sie Hilfe bei der Ermittlung und Durchführung der im Vorfeld der Ratifikation möglicherweise erforderlichen Maßnahmen gewähren, indem sie bei der Erstellung von Berichten behilflich sind, sowohl indirekt durch ihre eigenen Situationsanalysen als auch direkt durch die Gewährung sachverständiger Unterstützung, wo dies angezeigt ist, und indem sie insbesondere den Entwicklungsländern zusichern, dass die Ratifikation mit einem verstärkten Zugang zumindest zu einem Teil des Fachwissens oder der Finanzmittel einhergehen sollte, die zur Umsetzung der wichtigsten Bestimmungen des Vertrags erforderlich sind.

21. In dieser Hinsicht lässt sich aus dem Erfolg der Bemühungen um die Förderung der Ratifikation des Übereinkommens über die Rechte des Kindes schließen, dass gegen den Grundsatz der Mitwirkung an den Aufsichtsregelungen für die Menschenrechtsverträge kein tief verwurzelter Widerstand (mehr) besteht. Da das Übereinkommen relativ umfassend ist und die Achtung der Rechte des Kindes fest mit der Achtung der Rechte der übrigen Gemeinschaft verknüpft ist, könnte man sich vorstellen, dass die Gründe, die verschiedene Staaten zuvor dazu veranlasst hatten, nicht alle sechs grundlegenden Menschenrechtsverträge zu ratifizieren, nicht mehr zwingend gelten und dass eine neue Offenheit für eine verstärkte Beteiligung an dem gesamten Vertragssystem entstehen wird. Es ist ja tatsächlich eine etwas eigenartige Situation, dass alle Staat

23. Das Gewicht, das auf die Förderung der universellen Ratifikation gelegt wird, ist eine unabdingbare Voraussetzung für die Stärkung und Festigung des auf Universalität angelegten Fundaments der Menschenrechtsordnung der Vereinten Nationen. Trotz der Befürchtungen mancher Kritiker müssen die Bemühungen um universelle Ratifikation nicht unbedingt negative Folgen für die Vertragsordnung insgesamt haben. Zu diesen Kritikern gehört Frau Professor Bayefsky, die argumentierte, dass die ihrer Meinung nach bestehende Umsetzungskrise zum Teil mit der bewussten Betonung der Ratifikation zusammenhänge, die für viele Staaten zu einem Selbstzweck geworden sei, mit dem sich leicht Lob für leere Gesten einheimen lasse.⁷ Ihrer Auffassung nach wird die Ratifikation häufig zu einem bestimmten Preis erkaufte, nämlich Abstrichen bei den Verpflichtungen, nachlässigere Aufsicht und wenig negative Folgen bei Nichteinhaltung.⁸ Eine derartige Analyse scheint jedoch zwei Prozesse zu vermischen, die getrennt bleiben sollten und es überwiegend auch geblieben sind. Die Aussage, die Vertragsorgane würden ihre Aufsichtspflicht vernachlässigen, um mehr Staaten zur Annahme der betreffenden Verpflichtungen zu bewegen, ist schwer zu akzeptieren. Tatsächlich scheinen die Erfahrungen mit dem Übereinkommen über die Rechte des Kindes mit einer solchen Analyse ganz klar unvereinbar zu sein. Der Ausschuss für die Rechte des Kindes ist bis heute eines der anspruchsvollsten und gewissenhaftesten Vertragsorgane, was die gewaltigen Fortschritte in Richtung auf die nahezu universelle Ratifikation des Übereinkommens jedoch in keiner Weise behindert hat. Nach Auffassung des unabhängigen Experten sollte nicht weniger, sondern mehr getan werden, um Wege zu finden, wie die legitimen (im Gegensatz zu den unangebrachten) Sorgen bestimmter identifizierbarer Ländergruppen überwunden werden können, die

Berichten und der Umsetzung der verschiedenen Maßnahmen behilflich zu sein, die notwendig sind, um die Einhaltung der Vertragspflichten sicherzustellen.

26. Daher lautet die wichtigste Frage im gegenwärtigen Kontext, welche Maßnahmen getroffen werden könnten, um die Verwirklichung des so oft bekräftigten Ziels der universellen Ratifikation der sechs grundlegenden Verträge zu erleichtern. Nach der Weltkonferenz über Menschenrechte billigte die Generalversammlung in Resolution 48/121 vom 20. Dezember 1993 die Erklärung und das Aktionsprogramm von Wien (Ziffer 2) und ersuchte den Generalsekretär, die einschlägigen Empfehlungen umzusetzen (Ziffer 9). Damals wurde vorgesehen, eine Studie über die Förderung der Ratifikation und eine Studie über Fragen im Zusammenhang mit Vorbehalten zu erstellen und zwei Regionaltagungen zu diesen Themen abzuhalten. In den folgenden drei Jahren wurde keine dieser beiden Studien in Auftrag gegeben und nur ein Regionalseminar abgehalten. Es fand im Mai 1996 in Addis Abeba statt und konzentrierte sich auf die afrikanische Region. Es gab keinen offiziellen Bericht über die viertägige Tagung, aber informellen Berichten ist zu entnehmen, dass die Bedeutung der verschiedenen oben genannten Elemente nachdrücklich bekräftigt wurde.

27. Vor der Untersuchung konkreter Maßnahmen, die zur Förderung der universellen Ratifikation getroffen werden könnten, sollte geprüft werden, welchen Beitrag andere Organe als der Hohe Kommissar für Menschenrechte in dieser Hinsicht gegenwärtig erbringen oder erbringen könnten. Eine der wichtigsten Folgen des Endes des Kalten Krieges bestand darin, dass zwischenstaatliche Organe, die an sich nicht Teil des Systems des Menschenrechtsschutzes im engeren Sinn sind, der menschenrechtlichen Dimension ihrer Tätigkeiten wesentlich mehr Aufmerksamkeit widmeten. Dies kommt insbesondere in dem Koordinierungsauftrag zum Ausdruck, den die Generalversammlung in Resolution 48/141 dem Hohen Kommissar für Menschenrechte erteilte. In ähnlicher Weise erkannten Organisationen wie

Berichte gefragt wurde, jedoch geht aus der entsprechenden Pressemitteilung (WOM/948) keine Antwort darauf hervor.

29. Eine andere, damit zusammenhängende Frage sollte ebenfalls angegangen werden, nämlich, ob diejenigen Organisationen, die bei der Förderung bestimmter Menschenrechtsverträge eine aktive Rolle wahrgenommen haben – am deutlichsten das UNICEF in Bezug auf das Übereinkommen über die Rechte des Kindes und die IAO in Bezug auf die IAO-Übereinkommen –, es sich nicht auch zur Aufgabe machen könnten, ausdrücklich zur Ratifikation von Schlüsselverträgen wie den beiden Internationalen Pakten und dem Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung zu ermutigen.

30. Die Regionalorganisationen könnten ebenfalls aufgefordert werden, zu den Bemühungen um die Förderung der universellen Ratifikation beizutragen. Der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) kommt in dieser Hinsicht besondere Bedeutung zu. Da ihre umfangreichen Tätigkeiten auf dem Gebiet der Menschenrechte nicht auf rechtsverbindlichen Übereinkünften basieren, stützen sich ihre normsetzenden und sonstigen Erklärungen in hohem Maße auf die Internationalen Pakte und andere Verträge. Gemeinsame Anstrengungen der OSZE und der Vereinten Nationen im Hinblick auf die Ratifikation der sechs grundlegenden Verträge der Vereinten Nationen wären daher besonders angezeigt.

31. Aus der vorangehenden Analyse ergibt sich eine Vielzahl von Empfehlungen in Bezug auf die universelle Ratifikation.

32. Der Hohe Kommissar für Menschenrechte sollte ersucht werden, in konkreten Konsultationen mit den zuständigen internationalen Organisationen, namentlich dem UNDP, der Weltbank, der UNESCO, der WHO und der FAO, ihre Bereitschaft zu Initiativen zu erkunden, um die Staaten, mit denen sie zu tun haben, dazu zu ermutigen, jeden der sechs grundlegenden Verträge zu ratifizieren, denen sie bisher nicht als Vertragspartei angehören. Der Hohe Kommissar sollte aufgefordert werden, der achten Tagung der Vorsitzenden, die voraussichtlich im September 1997 stattfinden wird, schriftlich Bericht zu erstatten.

35. Die Tagung der Vorsitzenden sollte aufgefordert werden, verschiedene Wege zu prüfen, um die Berichterstattungsprozesse zu straffen und die damit verbundene Belastung für alle Staaten mit einer Bevölkerung von weniger als einer Million Menschen zu verringern.

36. Die Sonderberater für Ratifikations- und Berichterstattungsfragen sollten die am besten geeignete Methodik ermitteln und darüber berichten, mit der die 32 Staaten, die entweder nur das Internationale Übereinkommen über die Rechte des Kindes oder dieses Übereinkommen und lediglich einen weiteren Vertrag (in den meisten Fällen entweder das Internationale Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung oder das Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau) ratifiziert haben, befähigt werden können, einen konsolidierten Bericht zu erstellen, der es ihnen ermöglichen würde, unter Zugrundelegung des einen Berichts oder der beiden Berichte, zu deren Erstellung sie ohnehin verpflichtet sind, Vertragspartei der verbleibenden Verträge zu werden, ohne dass damit ihre mit der Berichterstattung verbundene Belastung nennenswert zunehmen würde.

B. Handhabung des Problems der längst überfälligen Berichte

37. Die meisten Ausschüsse zeigen sich weiterhin besorn konsen23s.3(i)0.e.8629oZgE.eTc0Tc0(,)0.2(sn)-5(e)-2.347sl

daraufhin zwei Maßnahmen. Die erste war die Herausgabe eines separaten Dokuments, in dem die überfälligen Berichte aufgeführt waren. Die zweite war die breite Veröffentlichung dieser Liste auf den Pressekonferenzen am Ende der Tagung.

39. In seinem Jahresbericht 1996 (A/51/40) bekundete der Menschenrechtsausschuss seine ernste Besorgnis darüber, dass sich über zwei Drittel aller Vertragsstaaten mit ihren Berichten im Rückstand befanden, und stellte fest, dass dieser Zustand seine Fähigkeit zur Kontrolle der Durchführung des Paktes ernsthaft beeinträchtigte (Ziffer 45)¹⁰. Der Ausschuss sucht weiterhin nach neuen Mitteln und Wegen, um säumige Vertragsstaaten zur Vorlage ihrer Berichte zu bewegen. Zusätzlich zur regelmäßigen Versendung von Mahnschreiben und der Abhaltung von Treffen zwischen Mitgliedern des Vorstands des Ausschusses und den ständigen Vertretern der betreffenden Staaten begann der Ausschuss 1994, in den Hauptteil seines Jahresberichts eine separate Liste aufzunehmen, in der Staaten mit mehr als einem überfälligen Bericht aufgeführt sind. In seinem Bericht für das Jahr 1996 ging der Ausschuss noch einen Schritt weiter und behielt sich das Recht vor, auf der am Ende jeder Ausschusstagung stattfindenden Pressekonferenz eine Liste der betreffenden Staaten zu veröffentlichen (Ziffer 32).

40. Die Maßnahmen, auf die diese beiden Ausschüsse zurückgegriffen haben, zeigen einen bewundernswerten Glauben an die Reichweite der Leserschaft der Jahresberichte der Ausschüsse und an den Nachrichtenwert der Nichtbeachtung der Berichtspflicht eines Staates gegenüber einem Organ der Vereinten Nationen. Man kommt aber an der Schlussfolgerung schwer vorbei, dass sie auf das Verhalten der betroffenen Staaten wohl kaum einen nennenswerten Einfluss haben. So haben beispielsweise im Falle des Menschenrechtsausschusses fünf Staaten im Laufe von 10 oder mehr Jahren jeweils 20 oder mehr Mahnschreiben erhalten, ohne dass sie auf irgendeine Weise reagiert hätten (A/51/40, Ziffer 45).

41. Eine andere Lösung wäre zum Beispiel, unter bestimmten Umständen die Berichterstattungspflicht zu lockern. So hat der Ausschuss für die Beseitigung der Diskriminierung der Frau auf seiner sechzehnten Tagung einen von einem Vertragsstaat präsentierten mündlichen Bericht behandelt. Dabei betonte der Ausschuss allerdings, dass er dies nur ausnahmsweise und aus Höflichkeit gegenüber der betreffenden Delegation getan habe, und bestand auf der Festlegung eines Termins für die Vorlage eines schriftlichen Berichts.¹¹ Der Menschenrechtsausschuss beschloss 1996, dass ein Vertragsstaat unter ganz besonderen Umständen, für den Fall, dass ein Bericht wegen materieller Schwierigkeiten überfällig sei, gebeten werden könne, eine Delegation zur Erörterung dieser Schwierigkeiten zu entsenden, oder aufgefordert werden könne, einen vorläufigen Bericht vorzulegen, der nur bestimmte Aspekte des Paktes behandle (A/51/40, Ziffer 32). Derartige Initiativen werfen zwei Arten von Fragen auf. Die erste ist, ob sie aus pragmatischer Sicht geeignet sind, mehr Staaten in die Lage zu versetzen, Bericht zu erstatten. Nur die Zeit wird diese Frage endgültig beant-

43. Ganz allgemein gibt es zwei Gründe, aus denen Staaten ihren Berichtspflichten nicht nachkommen: mangelnde administrative Kapazität, namentlich das Fehlen von Sachverständigen, oder fehlender politischer Wille, oder eine Kombination beider Faktoren. Im ersteren Fall ist es nahezu notwendigerweise unwahrscheinlich, dass wiederholte Appelle Frucht tragen werden. Die Lösung dieses Problems liegt vielmehr in einem seriöseren, kompetenteren und gezielteren Programm für Beratende Dienste im Hinblick auf die Berichterstattung. Diese Möglichkeit wird weiter unten kurz erörtert.

44. Im zweiten Fall bedeutet der Mangel politischen Willens im Wesentlichen, dass der betreffende Staat die Berechnung anstellt, dass die Folgen der Nicht-Berichterstattung sowohl auf innerstaatlicher als auch internationaler Ebene für ihn weniger gravierend sind als die Kosten der Einhaltung der Berichterstattungspflichten, sowohl in verwaltungstechnischer als auch politischer Hinsicht. In so einem Fall besteht der einzig gangbare Weg für die Vertragsorgane und/oder die politischen Organe darin, zu versuchen, die Kosten der Nichteinhaltung hinaufzuschrauben. Unterlässt man es, auf geeignete Weise zu reagieren, hat dies Auswirkungen, die weit über die Folgen für einen einzelnen Vertragsstaat hinausgehen. Die Nichteinhaltung der Berichterstattungspflicht durch eine große Zahl von Staaten diskreditiert das gesamte Berichterstattungssystem. Dies führt zu einer Situation, in der viele Staaten geradezu dafür belohnt werden, dass sie ihren Verpflichtungen nicht nachkommen, während andere für die Einhaltung (dadurch, dass sie sich der Prüfung durch die Vertragsorgane unterwerfen) bestraft werden, was wiederum dazu führen wird, dass immer weniger Staaten regelmäßig Bericht erstatten und andere es so gut wie nie tun werden.

45. Die entscheidende Frage ist jedoch, welche zur Erhöhung des Preises der Nichteinhaltung ergriffenen Maßnahmen angemessen, im Hinblick auf die Wahrung der Integrität des Systems potenziell produktiv, mit dem rechtlichen Rahmen des jeweiligen Vertrages vereinbar sowie in politischer und sonstiger Hinsicht akzeptabel sind. Verschiedene Abhilfemöglichkeiten für diese Situation stehen zur Verfügung und werden an anderer Stelle dieses Berichts untersucht. Dazu gehören unter anderem die Abschaffung der Berichterstattungspflicht und deren Ersatz durch eine Verpflichtung zur Beantwortung detaillierter Fragen, die Erstellung eines einzigen, konsolidierten Berichts, der verschiedenen Anforderungen Genüge tut, und die sehr viel breitere Heranziehung eines Programms für Beratende Dienste, das bei der Erstellung von Berichten behilflich ist. In besonders hartnäckigen Fällen werden alle diese Maßnahmen letzten Endes vermutlich jedoch kaum einen Unterschied bewirken. Unter diesen Umständen bleibt den Vertragsorganen kein anderer Weg, als die Situation in dem betreffenden Vertragsstaat auch ohne Vorliegen eines Berichts zu prüfen. Der Ausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte geht seit einer Reihe von Jahren so vor, und der Ausschuss für die Beseitigung der Rassendiskriminierung bedient sich eines sehr ähnlichen Verfahrens. Für den Ausschuss für die Rechte des Kindes, der noch sehr viel jünger ist als die anderen Ausschüsse, und für den Ausschuss gegen Folter, dem sehr viel weniger Vertragsstaaten angehören als den anderen Ausschüssen, hat die Situation bisher nicht so chronische Ausmaße angenommen. Und der Ausschuss für die Beseitigung der Diskriminierung der Frau verfügte noch bis vor kurzem über so wenig Sitzungszeit, dass er kaum etwas unternommen hätte, um seine Arbeitsbelastung zu erhöhen.

46. Dennoch scheint es unvermeidlich, dass alle diese Ausschüsse, ganz sicher der Menschenrechtsausschuss, früher oder später die Ergreifung derartiger Maßnahmen werden erwägen müssen. Die genaue rechtliche Grundlage für solche Maßnahmen wird sich auf den Wortlaut des jeweiligen Vertrages stützen müssen, doch liegt ihre Hauptrechtfertigung in einem teleologischen Auslegungskonzept, das der Erkenntnis Rechnung trägt, dass jedes andere Vorgehen insofern absurd wäre, als es einem säumigen Vertragsstaat die Möglichkeit geben würde, Ziel und Zweck der Durchführungsbestimmungen ad absurdum zu führen. In diesem Zusammenhang ist es wohl angebracht, daran zu erinnern, dass die Generalversammlung in ihrer Resolution 51/87 ganz konkret "die Vertragsorgane" ermutigte, "die Fort-

schritte zu prüfen, die alle Staaten,

49. Kurz gesagt, ergibt sich aus Tabelle 2 folgendes Bild: Wenn jeder Staat, der mit seinem Bericht nach einem der Pakte im Rückstand

D. Probleme im Zusammenhang mit der Dokumentation

1. Sollen die Staatenberichte auf fünfzig Seiten begrenzt werden?

53. Wie am Anfang dieses Berichts erwähnt, wurde von für die Konferenzbetreuung verantwortlichen Bediensteten in Genf sowohl bei der siebenten Tagung der Ausschussvorsitzenden als auch gegenüber einzelnen Ausschüssen 1996 vorgeschlagen, die Länge der zu bearbeitenden und zu übersetzenden Berichte der Vertragsstaaten auf durchschnittlich fünfzig Seiten zu begrenzen. Soweit eine derartige Begrenzung über die Übersetzung hinaus auch für die Bearbeitung (redaktionelle Bearbeitung, Reinschrift und Vervielfältigung) gelten würde, würde auch die Möglichkeit wegfallen, dass sich ein Ausschuss auf die Prüfung eines längeren Berichts in der Originalsprache vorzubereiten hat. Der Vorschlag muss noch vollständig umgesetzt werden, doch sind seine Auswirkungen bereits in mehrfacher Hinsicht spürbar. Während die Beschreibung der möglichen Implikationen dieses Vorschlags den Rahmen dieses Berichts sprengen würde, verdienen dennoch zwei Verfahrensfragen Beachtung, da sie Folgen für die Modalitäten künftiger Reformprozesse bei den Vertragsorganen haben. Bei der ersten Frage geht es darum, dass sowohl der Tagung der Vorsitzenden als auch den Vertragsorganen selbst sehr wenige solide statistische Daten zur Verfügung gestellt wurden, die die Notwendigkeit so drakonischer Maßnahmen, wie sie vorgeschlagen wurden, untermauern würden. Tatsächlich handelt es sich eher um mündlich formulierte Vorschläge statt um eine detaillierte schriftliche Analyse, die als Grundlage für eine sorgfältige Prüfung von Alternativen dienen könnte. Bei der zweiten Frage geht es darum, dass das Zentrum für Menschenrechte keine Analyse der ins Auge zu fassenden Alternativen geliefert hat. Angesichts der Schwierigkeit, Informationen über die Funktionsweise des Systems und die damit zusammenhängenden Kosten zu erhalten, dürfte das Fehlen einer solchen Analyse oder eines entsprechenden Informationsdokuments die Möglichkeit beträchtlich erhöhen, dass Maßnahmen ohne ausreichende Kenntnis der Sachlage ergriffen werden, denen es an der erforderlichen Kreativität fehlt.

54. Wie widersinnig die vorgeschlagene Begrenzung ist, lässt sich vielleicht am besten an der Tatsache ablesen, dass die vom Ausschuss für die Rechte des Kindes im Oktober 1996 verabschiedeten allgemeinen Leitlinien für die Vorlage periodischer Berichte (CRC/C/58) 49 Seiten lang sind.¹² Das heißt, von den Vertragsstaaten würde also verlangt, auf ein 49-seitiges Dokument mit Fragen und Listen von Punkten, zu denen sie um Auskunft gebeten werden, in einem Bericht zu antworten, der auch nicht länger ist. Dies ist klarerweise unmöglich, und noch viel mehr im Falle von Bundesstaaten, die über die Situation im Hinblick auf die verschiedenen Gesetze und Praktiken in jedem Teilstaat Bericht erstatten müssen. Außerdem steht der Vorschlag, die Berichte auf 50 Seiten zu beschränken, in krassstem Widerspruch zu der Tendenz der meisten Ausschüsse, immer genauere und detailliertere Informationen zu verlangen, die den Sachverständigen ein klareres Bild von der jeweiligen Lage vermitteln. Andererseits kommen zwei Ausschüsse (der Ausschuss gegen Folter und der Ausschuss für die Beseitigung der Rassendiskriminierung) im großen und ganzen mit relativ kurzen Berichten zurecht. Dies liegt jedoch nicht so sehr an ihrer größeren Genügsamkeit, sondern vielmehr an der Tatsache, dass das Gebiet, mit dem sie sich befassen, begrenzter ist.

2. Nicht aufgezeichnete, ephemere Informationen

55. Ein anderes Problem, das hier erwähnt werden sollte, ist der immer größere Anteil von Informationen, die in vielen Fällen für den Dialog zwar von zentraler Bedeutung sind, die aber ephemerer Art sind bzw. nicht offiziell aufgezeichnet werden. Regierungsvertreter legen detaillierte Informationen vor, mitunter in Form von bereits veröffentlichten (und damit grundsätzlich andernorts verfügbaren) Materialien, häufiger jedoch in Form von ganz spezi-

fischen Auskünften zu Fragen oder Themen, die von den jeweiligen Vertragsorganen im Voraus signalisiert wurden. Da diese Informationen nicht im Bericht des Vertragsstaates selbst enthalten sind und – abgesehen von indirekten und flüchtigen Hinweisen – auch nicht in den Kurzprotokollen festgehalten werden, gehen sie im Grunde verloren und sind in keiner dauerhaften oder zugänglichen Aufzeichnung des Dialogs erfasst. Obwohl diese Informationen unter Umständen einen entscheidenden Einfluss auf die Arbeit des jeweiligen Ausschusses hatten, stehen sie niemandem zur Verfügung, der nicht zu der Zeit an den Verhandlungen teilgenommen und das Privileg des Zugangs zur Dokumentation hatte.

56. Wie bei vielen in diesem Bericht behandelten Problemen ist es einfacher, sie zu beschreiben, als entsprechende Lösungen zu finden. Als erster Schritt muss dafür gesorgt werden, dass die in den Jahresbericht aufgenommenen Materialien systematischer und genauer

protokolle der Vertragsorgane in dieser Form noch nicht zur Verfügung, doch ist dies sicherlich nur eine Frage der Zeit. Daher sollte diesem Vorhaben auch Vorrang eingeräumt werden. Aus den weiter unten angegebenen Gründen machen die mit Investitionen in die elektronische Form der Dokumentation verbundenen Vorteile diese weitaus lohnender als die Herstellung von prestigereichen Dinosauriern wie den *Yearbooks* (offiziellen Dokumenten). Der erste Schritt sollte daher in der Übertragung der vorhandenen *Yearbooks* in die elektronischen Datenbanken bestehen, und im Zuge des zweiten Schritts sollten konzertierte Anstrengungen unternommen werden, um für die rechtzeitige Veröffentlichung der Kurzproto-

jekt "WomenWatch", das von der Abteilung Frauenförderung, dem Entwicklungsfonds der Vereinten Nationen für die Frau (UNIFEM) und dem Internationalen Forschungs- und Ausbildungsinstitut zur Förderung der Frau (INSTRAW) gemeinsam durchgeführt wird und das Ziel verfolgt, einen gemeinsamen Internetauftritt mit globalen Informationen über Frauen zu konzipieren, zu gestalten und zu verwirklichen, auf den über das World Wide Web, Gopher-Server und per E-Mail-Technologie zugegriffen werden kann.¹⁴ Zu den Zielen des Pro-

F. Information der Öffentlichkeit

tung. Es ist jedoch überhaupt nicht klar, ob dieser Ansatz wirklich kostengünstig ist. Um nur ein Beispiel zu zitieren: ein im November 1996 abgehaltener fünftägiger regionaler Schulungskurs über Berichtspflichten für Länder einer bestimmten Region kostete die Vereinten Nationen 143.800 Dollar. Das bereitgestellte Budget sah die Beteiligung von 30 Regierungsvertretern sowie 6 Beratern und 3 Mitarbeitern des Programms vor. Wenn man davon ausgeht, dass jede Regierung in der Region einen Vertreter entsendet, würde die Wirkung des Kurses in jedem einzelnen Land davon abhängen, ob diese eine Person von dem Projekt nennenswert profitiert hat, ob sie eine Position innehat, in der sie für die Berichterstattung zuständig ist, ob sie lange genug in der gleichen Position bleibt, damit die von ihr gewonnenen Erkenntnisse auch zum Tragen kommen, und ob sie über die Zeit, das Engagement und die Kompetenz verfügt, um ihren Sachverstand und ihre Erkenntnisse in gewissem Umfang an andere weiterzugeben, die auf nationaler Ebene mit der Berichterstattung befasst sind. Es mag vielleicht bestimmte Personen geben, die alle diese Anforderungen erfüllen, aber in der Mehrheit der Fälle ist dies wohl eher unwahrscheinlich. Daher ist der "Multiplikatoreffekt" einer solchen mit hohen Kosten verbundenen Maßnahme außerordentlich beschränkt. Dagegen könnte ein entsprechend geschulter Programmmitarbeiter (oder Berater) für weniger als 15.000 Dollar einen ganzen Monat in einem bestimmten Land eine auf die örtliche Situation zugeschnittene Schulung und Beratung für einen breiten Teilnehmerkreis (sowohl

die der unmittelbaren Aufmerksamkeit bedürfen, um gravierende Verstöße zu verhindern beziehungsweise ihren Umfang und ihre Häufigkeit zu begrenzen (A/51/18, Ziffer 26 b)). Diese Initiativen gehen auf einen Vorschlag des Generalsekretärs aus dem Jahr 1992 zurück, wonach geprüft werden sollte, "wie der Generalsekretär und sachverständige Organe für Menschenrechtsfragen ermächtigt

die Rechte des Kindes) 3.000 US-Dollar pro Jahr erhalten (neben ihrem Tagegeld) und die anderen (die Mitglieder des Ausschusses für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte, des Ausschuss für die Beseitigung da,

88. Die dritte Option besteht darin, dass wesentlich höhere Haushaltsmittel bereitgestellt

Dialog auf ein begrenztes Themenspektrum zu konzentrieren; die Notwendigkeit eines langen Berichts über viele Fragen, die im Kontext des betreffenden Landes von geringer Bedeutung sind, zu eliminieren; sicherzustellen, dass das Hauptaugenmerk auf aktuelle Fragen gerichtet wird; zu gewährleisten, dass ein Bericht fristgemäß geprüft wird; Personen, die über Sachverstand in den behandelten Angelegenheiten verfügen, die Teilnahme an den Delegationen zu ermöglichen; die Anzahl der unmittelbar an der Erstellung der Berichte betei-

funktionen stattdessen von einem der bestehenden Ausschüsse wahrgenommen würden (wahrscheinlich entweder vom Ausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte oder vom Menschenrechtsausschuss), könnten die Vereinten Nationen die Kosten für die Schaffung eines völlig neuen Aufsichtsapparats sparen, die Vertragsstaaten könnten es vermeiden, mehr Ausschüssen häufiger Bericht erstatten zu müssen und häufiger Berichte prüfen lassen zu müssen, und die Zahl der Staaten, die die Änderung ratifizieren müssten, wäre minimal. Wenn diese Gelegenheit zum Handeln versäumt wird, wird dies nur eine Situation weiter verschärfen, die nach Ansicht der meisten Staaten jetzt schon kaum mehr zu bewältigen ist. Hinzu kommt, dass eines der wesentlichen Hindernisse für Reformen in all diesen Bereichen der Widerstand seitens derjenigen ist, die ein starkes Eigeninteresse an der Aufrechterhaltung des Status quo haben (einschließlich Experten, Sekretariatsbediensteter, Regierungen, NGOs usw.). Im jetzigen Stadium ergriffene Maßnahmen würden auf relativ wenig Widerstand aus diesen Kreisen stoßen. Wenn sie jedoch hinausgezögert werden, wird ihre Durchführung wahrscheinlich nicht mehr möglich sein.

97. Das zweite Beispiel betrifft den Entwurf des Fakultativprotokolls zu dem Übereinkommen gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe, der gegenwärtig durch eine Arbeitsgruppe der Menschenrechtskommission ausgearbeitet wird. Das Protokoll würde unter anderem vorsehen, dass ein entsprechend beauftragtes Expertengremium Besuche in Haftanstalten durchführen könnte. Auf seiner jüngsten Tagung nahm die Arbeitsgruppe Kenntnis von zwei unterschiedlichen Auffassungen hinsichtlich der Beziehungen, die einerseits zwischen dem neuen Rechtsinstrument und dem

99. Trotz dieses klaren Konsenses ist keine der Änderungen bisher in Kraft getreten und es bestehen wohl nur geringe Aussichten, dass dies in absehbarer Zukunft der Fall sein wird. So hatten beispielsweise über einen Zeitraum von vier Jahren nur 20 der 148 Vertragsstaaten (Stand 19. Februar 1997) des Internationalen Übereinkommens zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung die Änderungen akzeptiert. Im Falle des Übereinkommens gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe hatten dies 20 von 101 Staaten getan (siehe E/CN.4/1997/73, Ziffer 7). Das Problem liegt nicht darin, dass die Vertragsstaaten gegen die Änderung wären oder dass sie ihrer Inkraftsetzung nur zögernd zustimmen würden. Schließlich kann jeder Vertragsstaat finanzielle Vorteile aus den Änderungen erwarten, weil die betreffenden Kosten dann auf alle Mitglieder der Vereinten Nationen umgelegt werden, anstatt nur auf die Vertragsstaaten des entsprechenden Vertrags zu entfallen. Somit wären es die Staaten, die nicht Vertragspartei sind, die einen finanziellen Anreiz hätten, sich diesen Änderungen zu widersetzen; sie aber haben

225.506 Dollar, was einem Durchschnitt von knapp 4.000 Dollar pro Vertragsstaat entspricht (siehe A/51/430, Anhang II). Da diese Veranlagungen überholt sind und die Kosten, die den Vereinten Nationen durch die Berechnung und Aktualisierung der nicht gezahlten Beiträge und die Berichterstattung darüber entstehen, schon bald den Betrag übersteigen werden, um den es geht, sollte eine Vereinbarung angestrebt werden, den ausstehenden Betrag aus dem ordentlichen Haushalt zu decken und den Vorgang abzuschließen. Aus rechtlichen und grundsatzpolitischen Gründen sollte darauf hingewiesen werden, dass dadurch kein Präzedenzfall für eine breitere Anwendung geschaffen wird.

IV. ANDERE FRAGEN

A. Das Tabu der Sprachenfrage

102. Die Frage der Sprachen ist in diesem Bericht weitgehend unberücksichtigt geblieben. Dies ist im Grunde nichts anderes als ein getreuer Ausdruck der Unfähigkeit der Vereinten Nationen und ihrer Mitgliedstaaten, eines der umstrittensten und hartnäckigsten Probleme, mit dem die Organisation als Ganzes konfrontiert ist, in den Griff zu bekommen. Leider ist dies aber auch ein Problem, das für die Vertragsorgane von besonderer Bedeutung ist. Jeder Versuch des unabhängigen Experten, diese Schwierigkeiten zu überwinden, wäre nicht nur anmaßend, sondern auch zum Scheitern verurteilt. Einige Anmerkungen zu der Frage sind hier gleichwohl angebracht.

103. Als erstes ist zu sagen, dass sich die Vertragsorgane infolge der Mittelknappheit und auf Grund von Entscheidungen, die an anderer Stelle getroffen wurden, gezwungen sahen, den beiden Hauptarbeitsprachen des Sekretariats den Vorzug zu geben. Dies zeigt sich bei der Erstellung der Kurzproto

Jahrestagungen der Vorsitzenden stattfinden. Zweck des Treffens sollte es sein, möglichst konstruktive, angemessene, kostenwirksame und für alle Beteiligten nutzbringende Möglichkeiten der Zusammenarbeit zwischen diesen Organen und den Menschenrechtsausschüssen zu erkunden.

C. Die Qualität der abschließenden Bemerkungen

109. Im Jahr 1990 führte der Ausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte als erster die Praxis ein, abschließende Bemerkungen zu verabschieden, die die Auffassungen des gesamten Ausschusses wiedergaben, in systematischer Weise strukturiert waren und möglichst konkret sein sollten. Obwohl es der Menschenrechtsausschuss war, der 1984 als erster den Begriff "abschließende Bemerkungen" einführte, dauerte es bis zum Jahr 1992, bevor der Ausschuss damit begann, Kollektivbewertungen des Berichts eines jeden Staates zu verabschieden. Der Ausschuss für die Beseitigung der Rassendiskriminierung folgte diesem Beispiel 1993. Vorher führten die ganzen Anstrengungen, die der jeweiligen Regierung, den Vereinten Nationen, dem Vertragsorgan und anderen interessierten Parteien abverlangt wurden, lediglich zu einigen zusammenhanglosen, manchmal widersprüchlichen Bemerkungen, die im Namen einzelner Ausschussmitglieder abgegeben wurden. Während der gegenwärtige Ansatz daher einen wichtigen Schritt nach vorn bedeutet, könnte die Qualität der abschließenden Bemerkungen noch erheblich verbessert werden, vor allem, was ihre Klarheit, ihre Detailliertheit, ihre Genauigkeit und ihre Konkretheit angeht. Dazu wird es unter anderem erforderlich sein, dass das Sekretariat den Prozess in nachhaltigerer Weise durch Fachbeiträge unterstützt. Es wird auch unerlässlich sein, die abschließenden Bemerkungen viel mehr zu verfeinern, wenn der Berichterstattungsprozess letztlich die Kosten und die aufgewandten Mühen rechtfertigen soll.

V. DIE WICHTIGSTEN EMPFEHLUNGEN

110. In diesem Abschnitt werden einige der in diesem Bericht enthaltenen Empfehlungen zusammengefasst.

111. Das Ziel der universellen Ratifikation der sechs grundlegenden Menschenrechtsverträge wurde wiederholt bekräftigt. Um es zu verwirklichen, sind konkrete Maßnahmen er-

Wenn mehr Staaten ihre Berichte vorlegen würden, dann würden die jetzt schon hohen Rückstände noch größer und es würde um so vordringlicher, weitreichende Reformen durchzuführen (Ziffern 48-52).

114. Die vorgeschlagene Seitenzahlenbegrenzung der Dokumente lässt sich im Rahmen der bestehenden Verfahren nicht verwirklichen. Diese Frage muss sehr viel transparenter als bisher angegangen und jede Kürzung muss umfassend begründet werden. Das Sekretariat sollte ein Dokument mit detaillierten Optionen ausarbeiten, damit die Ausschüsse angemessene und innovative Maßnahmen prüfen können (Ziffern 53-54).

115. Der Umfang der Dokumentation, die für den Dialog von zentraler Bedeutung, jedoch nirgendwo offiziell festgehalten ist, stellt ein bedeutendes Problem dar und verlangt nach angemessenen Maßnahmen durch das Sekretariat (Ziffer 55). Die Erstellung von Kurzprotokollen ist ein unverzichtbarer Bestandteil des Systems und ihre rechtzeitige Erstellung sollte Vorrang erhalten. Die fortgesetzte Herausgabe gebundener und redigierter Bände der *Official Records of the Human Rights Committee* (Offizielles Protokoll des Menschenrechtsausschusses), früher auch als *Yearbooks* bezeichnet, ist in Zeiten knapper Finanzmittel nur schwer zu rechtfertigen (Ziffer 58). Es sollte mit Vorrang darauf hingearbeitet werden, die vorhandenen Daten in eine elektronische Datenbank zu übertragen und sicherzustellen, dass alle Ri(d)-4.7(m)-1(ssg)-(1 7a)o3 8(V)12alsing R6 6/ dminRwerdr0,

⁸ Ebd., S. 12.

⁹ Auf der Grundlage von Informationen in "World Bank: *From Market to Plan: World Development Report 1996*" (New York, Oxford University Press, 1996), Tabellen 1 und 1a.

¹⁰ Der Ausschuss hatte im Vorjahr bereits eine fast gleichlautende Erklärung verabschiedet (A/50/40, Ziffer 58.)

¹¹ Pressemitteilung WOM/950, 31. Januar 1997, Seite 9.

¹² Die Zahl von 49 Seiten bezieht sich auf die englischsprachige Fassung. Die anderen Fassungen sind vermutlich noch länger.

¹³ Unter der Adresse www.unhchr.ch.

¹⁴ *Report of the Expert Workshop on WomenWatch: Global Information through Computer Networking Technology in the follow-up to the Fourth World Conference on Women*, New York, 26. bis 28. Juni 1996, Anhang II.

¹⁵ Da die UNHCR-Einsätze häufig in Situationen erfolgen, in denen elektronische Kommunikationseinrichtungen entweder gar nicht vorhanden oder völlig unzuverlässig sind, ist die Bedeutung, die die Organisation auch weiterhin der CD-ROM-Technologie beimisst, wesentlich stärker gerechtfertigt als im Fall der IAO.

¹⁶ Veröffentlichung der Vereinten Nationen, Best.-Nr. E.84.XIV.2 und E.89.XIV.1.

¹⁷ A/51/558, Ziffer 24 b).

¹⁸ Veröffentlichung der Vereinten Nationen, Best.-Nr. E.94.XIV.11.

¹⁹ Siehe Y. Le Bouthillier und D. Rouget "La Procédure des rapports périodiques en application des traités relatifs aux droits de la personne: l'après-conférence de Vienne" (Das Verfahren der periodischen Berichte in Anwendung der Menschenrechtsverträge: Weiterverfolgung der Konferenz von Wien), *Annuaire canadien de Droit international* (1994), 173, at 212.

²⁰ Resolutionen der Menschenrechtskommission 1993/14, Ziffer 18, 1994/20, Ziffer 17 und 1995/15, Ziffer 17.

²¹ Siehe A/51/45, Ziffer 22, in der bei der Beschreibung der wichtigsten Bereiche künftiger Zusammenarbeit die Arbeit der Vertragsorgane nicht ausdrücklich erwähnt wird. Obwohl die Vorsitzenden im September 1996 darüber informiert wurden, dass im November 1996 eine weitere Tagung stattfinden sollte, war bis März 1997 keine weitere Tagung abgehalten worden.