

schenrechtsstandards positiv-rechtlich gültig. Ihre gewissenhafte Umsetzung ist zu gewährleisten, worüber der betreffende Staat — „nach außen“ — rechenschaftspflichtig ist. Die Nichterfüllung völkerrechtlicher Menschenrechtsverpflichtungen kann weder mit spezifischen Bedingungen oder gar einem bestimmten politischen System (z. B. der „Marktkonomie“) noch mit (generellen) Verweisen auf das Landesrecht oder das Einmischungsverbot entschuldigt werden. Etwas anderes ist es, wenn man Entwicklungsländern ausdrücklich Probleme bei ihrer Erfüllung bescheinigt, die „auf das unzureichende Niveau der sozialökonomischen Entwicklung“ und damit auf „Umstände jenseits ihrer Kontrolle“ zurückgehen.<sup>9</sup> So wird betont, daß viele Entwicklungsländer um ihre „bloße Existenz“ kämpfen und daß entwickelte, reiche Staaten durch ihre Unterstützung zur Menschenrechtsverwirklichung sowohl in ihren Ländern als auch in den unterentwickelten Ländern beitragen können.<sup>9 10 11</sup>

Gerade die Überwachung der Erfüllung von Verpflichtungen im Rahmen des durch die Vereinbarungen vorgegebenen Erfüllungsspielraums ist der Ansatzpunkt für die internationalen Kontrollverfahren. Sie bilden zusammen mit den vorhandenen völkerrechtlichen Standards den internationalrechtlichen Rahmen („international legal framework“) für die Förderung ■ und den Schutz der Menschenrechte. Dieser Rahmen ist für einen vorurteilsfreien, nichtkonfrontativen Dialog über Menschenrechte besonders gut geeignet; er bietet sich als Maßstab für den Wettbewerb der Systeme auf dem Gebiet der Menschenrechte und Grundfreiheiten an.

Der ebenso flexible wie durch das Völkerrecht präzise gesteckte Rahmen stellt eine Orientierungshilfe für den friedlichen Wettstreit der Staaten im menschenrechtlichen Bereich dar; er verlangt in keiner Weise eine Kongruenz oder Identität der politischen Systeme. Angesichts der Bedeutung dieses völkerrechtlichen Maßstabes kann man nur bedauern, daß bestimmte Länder, wie die USA, sich diesem Maßstab nicht angeschlossen haben und sich damit einer qualifizierten Analyse ihrer Situation auf dem Gebiet der Menschenrechte in Gestalt der Kontrollverfahren entziehen. Sie begeben sich damit aber auch der Möglichkeit, aktiv und legitim an der Realisierung der Verfahren mitzuwirken.

Die Kriterien der Verbindlichkeit und des Erfüllungsspielraums gelten grundsätzlich für alle völkerrechtlich fixierten Menschenrechte in ihrer Einheit von politischen und sozialökonomischen Rechten. Beide Gruppen von Rechten können „justiziabel“, d. h. auf dem Gerichtsweg durchsetzbar sein.

Die notwendige Beachtung des innerstaatlichen Umsetzungsspielraums markiert eine gewisse Kompetenzgrenze für die internationalen Menschenrechtsorgane.<sup>11</sup> Dieser Spielraum kann auch nicht durch allgemeine Bemerkungen oder Empfehlungen eingeengt werden, vermittels derer die mit Kontroll- und Gewährleistungsfunktionen betrauten Vertragsorgane die jeweiligen Konventionsstandards näher auslegen.

Eine besonders reiche Praxis hat in diesem Zusammenhang das Menschenrechtskomitee (Human Rights Committee — HRC) in bezug auf die Konvention über Bürgerrechte und politische Rechte von 1966 entwickelt. Im Unterschied dazu besitzt das unlängst gegründete Anti-Folter-Komitee (CAT) gemäß Art. 19 Ziff. 3 der Folterkonvention von 1984<sup>12</sup> die ausdrückliche Kompetenz zu „allgemeinen“, aber an einzelne Konventionsstaaten gerichteten Bemerkungen (Kommentaren).<sup>10 14</sup> Es bleibt abzuwarten, ob solche individualisierten Bemerkungen nützlicher für die Vertragsumsetzung sind als verallgemeinernde, an alle Vertragsstaaten gerichtete.

Die Annahme solcher Bemerkungen internationaler Kontrollgremien — auf die allein sich natürlich deren Tätigkeit nicht beschränkt<sup>1,1</sup> — sollte im Konsensus erfolgen. Es scheint mir eher bedauerlich als begrüßenswert zu sein, daß in dem nunmehr für das Sozialrechtskomitee vorgesehenen Verfahren für die Annahme allgemeiner Bemerkungen kein Hinweis auf einen erforderlichen Konsensus enthalten ist.<sup>15</sup> Um so wichtiger ist es, daß — auf sowjetischen Antrag — in der CAT-Geschäftsordnung eine generelle Orientierung auf Konsensusentscheidungen verankert werden konnte<sup>16 17</sup>. Diese Orientierung reflektiert die Notwendigkeit eines universellen, die Gesamtheit der Konventionsstaaten repräsentierenden Herangehens an die Umsetzung der einzelnen Menschenrechtsverträge.

### Vorrang vertraglicher Kontrollverfahren und -Organe

Die internationalen, in den jeweiligen Verträgen verankerten Kontrollverfahren genießen allgemeinen Vorrang vor sonstigen internationalen Durchsetzungsmaßnahmen. Die Verfahren sind durch Kooperativität gekennzeichnet und entsprechen der Spezifik der durchzusetzenden Verpflichtungen auf dem Gebiet der Menschenrechte sowie des jeweiligen Vertrages. Im Gegensatz dazu hat der Einsatz wirtschaftlicher Druckmittel, die Politik „ökonomischer Sanktionen“, mit Förderung der Menschenrechte häufig nichts gemein (es sei denn, es handelt sich um einen Fall wie den des Apartheidsystems in Südafrika und damit um eine schwerwiegende Menschenrechts- und Völkerrechtsverletzung wahrhaft internationaler Dimension). Für Konzeption und Theorie der „internationalen ökonomischen Sanktionen“ ist typisch, daß die Legitimitätsfrage völlig ausgeklammert wird. Es geht vielmehr lediglich um „Kosten-Nutzen“-Rechnungen, um die Frage der Wirksamkeit von „Sanktions“-Maßnahmen in bezug auf das „Ziel“-Land (das zu „bestrafen“ bzw. zu „beeinflussen“ ist) und um ähnliche, mehr oder minder machtpolitische Erwägungen. Insgesamt wird von US-amerikanischer Seite — auch in der Zukunft — die Anwendung derartiger „Sanktionen“ unterhalb der Schwelle militärischer Gewaltanwendung als ein unverzichtbarer Bestandteil ihrer Außenpolitik angesehen.<sup>12</sup>

Der Vorrang vertraglicher Kontrollverfahren auf dem Gebiet der Menschenrechte resultiert letztlich aus der besonderen kollektiven oder integralen Verpflichtungsstruktur von Menschenrechtsverträgen: Die Verpflichtungen bestehen weniger zwischen den einzelnen Vertragspartnern als vielmehr gegenüber der Vertragsgemeinschaft als Ganzes. Dem entspricht auch die allgemeine Interessenlage: Die Vertragsstaaten sind (bzw. sollten) weniger daran interessiert (sein), daß einzelne Menschenrechte in einzelnen Staaten gewährleistet werden, als daran, daß alle im jeweiligen Vertrag verankerten Menschenrechte in der Gesamtheit der Vertragsstaaten realisiert werden. Deshalb setzen sie besondere Vertragsorgane ein, die — im Auftrag der Vertragsstaaten und im Rahmen ihrer Verfahren — die Einhaltung und Durchsetzung der übernommenen Verpflichtungen in allen beteiligten Staaten überprüfen. Ein weiterer mit der Institutionalisierung des Kontrollverfahrens verbundener Vorzug ist eine gewisse Objektivierung.

Vor diesem Hintergrund ist die Frage zu sehen, inwieweit Verfahren der friedlichen Streitbeilegung im allgemeinen und

9 Feststellung des Komitees für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (Sozialrechtskomitee); E/C.12/1987/5, para. 301.

10 Vgl. B. Ghali, „The Third World and Human Rights“, Bulletin of Human Rights, Special Issue, a. a. O., S. 41, 46.

11 Vgl. R. Bernhardt, „Domestic Jurisdiction of States and International Human Rights Organs“, Human Rights Law Journal, Bd. 7 (1986), Heft 2-4, S. 213.

12 Konvention gegen Folter und andere grausame unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Bestrafung vom 10. Dezember 1984 (GBI. II 1988 Nr. 2 S. 25).

13 Vgl. hierzu M. Nowak, „The Implementation Functions of the UN Committee Against Torture“, in: M. Nowak/D. Steuer/H. Tretter (Hrsg.), Fortschritt im Bewußtsein der Grund- und Menschenrechte (Festschrift für F. Ermacora), Kehl 1988, S. 499 ff.

H.-M. Empell (Die Kompetenzen des UN-Menschenrechtsausschusses im Staatenberichtsverfahren, Frankfurt a. M. 1987, S. 120 ff., 140 f., 152 u. a.) behauptet das Vorliegen einer derartigen Kompetenz (zu „Länderberichten“) auch für das Menschenrechtskomitee. Vgl. dagegen die überzeugende Argumentation bei B. Graefrath, Menschenrechte und internationale Kooperation — 10 Jahre Praxis des Internationalen Menschenrechtskomitees, Berlin 1988, S. 145 ff.

14 Vgl. hierzu E. Oeser, „Rechtsfragen im Frauenkomitee (CEDAW)“, Schriften und Informationen des DDR-Komitees für Menschenrechte 1988, Heft 2, S. 93 ff.

15 Eine positive Wertung dieser Tatsache (im Sinne einer größeren „Flexibilität“) findet sich bei Ph. Alston/B. Simma, „Second Session of the UN Committee on Economic, Social and Cultural Rights“, American Journal of International Law, Bd. 82 (1988), Heft 3, S. 607.

16 Vgl. Fußnote zu Regel 50 der CAT-Geschäftsordnung (CAT/CSR. 2, paras. 68—72). Eine gleichlautende Formulierung ist in der Fußnote zu Regel 51 der HRC-Geschäftsordnung enthalten; vgl. hierzu B. Graefrath, a. a. O., S. 131 ff.

17 Vgl. z. B. B. Carter, „International Economic Sanctions: Improving the Haphazard U.S. Legal Regime“, California Law Review, Bd. 75 (1987), S. 1163 ff.; L. Brady, „The Utility of Economic Sanctions as a Policy Instrument“, in: D. Leyton-Brown (Hrsg.), The Utility of International Economic Sanctions, London/Sydney 1987, S. 297 ff.; D. Leyton-Brown, „Lessons and Policy Considerations about Economic Sanctions“, in: ebenda, S. 303 ff.