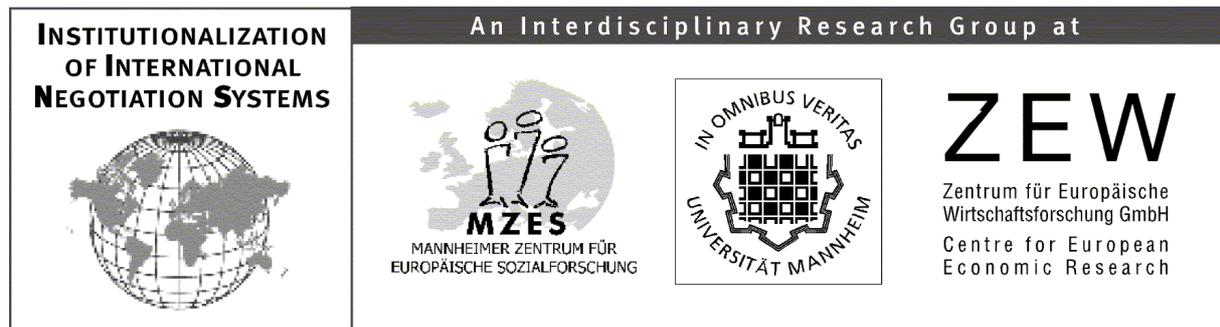


Verhandlungslösungen im Rahmen des Sozialpakts der Vereinten Nationen

Arbeitspapiere

Working papers

Eibe Riedel



Verhandlungslösungen im Rahmen des Sozialpakts der Vereinten Nationen

Eibe Riedel

Universität Mannheim

Lehrstuhl für Deutsches und Ausländisches Öffentliches Recht, Völkerrecht und Europarecht

DFG-Forschergruppe ‚Institutionalisierung Internationaler Verhandlungssysteme‘

IINS Research Paper No. 7

IINS ist eine von der Deutschen Forschungsgemeinschaft finanzierte Forschergruppe.

The research group IINS is financed by the Deutsche Forschungsgemeinschaft (DFG)

Projektleiter / Project Directors

Dr. Christoph Böhringer, Prof. Dr. Beate Kohler-Koch, Prof. Dr. Franz Urban Pappi,

Prof. Dr. Eibe Riedel, Dr. Paul Thurner, Prof. Dr. Roland Vaubel

Eibe Riedel

**Verhandlungslösungen im Rahmen des Sozialpakts der
Vereinten Nationen**

Riedel, Eibe:

Verhandlungslösungen im Rahmen des Sozialpakts der Vereinten Nationen /
Eibe Riedel. –

Mannheim : 2000

(Arbeitspapiere - Mannheimer Zentrum für Europäische Sozialforschung ; 28)

ISSN 1437-8574

Nicht im Buchhandel erhältlich

Schutzgebühr: DM 5,-

Bezug: Mannheimer Zentrum für Europäische Sozialforschung (MZES), Postfach, 68131 Mannheim

WWW: <http://www.mzes.uni-mannheim.de>

Redaktionelle Notiz:

Dr. Eibe Riedel ist ordentlicher Professor für Deutsches und Ausländisches Öffentliches Recht, Völkerrecht und Europarecht an der Universität Mannheim. Das vorliegende Arbeitspapier basiert auf einem Vortrag im Rahmen eines im Dezember 1999 abgehaltenen Workshops der Forschergruppe "Institutionalisierung internationaler Verhandlungssysteme (IINS)", die seit März 1999 von der Deutschen Forschungsgemeinschaft (DFG) gefördert wird. Der Beitrag wird zudem in einer Festschrift für Professor Dr. Dietrich Rauschning erscheinen, die sich momentan in Vorbereitung befindet.

Zusammenfassung

Im Rahmen des Berichtssystems des Internationalen Pakts für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte kommt es zu einem sog. "konstruktiven Dialog" zwischen den Staaten und dem vom Wirtschafts- und Sozialrat der Vereinten Nationen eingerichteten Ausschuß: Die Staaten präsentieren in regelmäßigen Abständen ihre nationale Menschenrechtslage; der Ausschuß bemüht sich, die Staaten auf der Basis des in Art. 2 Abs. 1 Sozialpakt vorgegebenen Grundsatzes der progressiven Realisierung zu einer verbesserten Implementierung der im Pakt niedergelegten Rechte zu bewegen. Das vorliegende Arbeitspapier befaßt sich mit der Frage, inwieweit es im Rahmen dieses Prozesses zu Verhandlungen kommt und welche Wirkungen Verhandlungslösungen im Rahmen der Implementierung internationaler Menschenrechtsverpflichtungen entfalten.

Zunächst wird festgestellt, daß es sich beim "konstruktiven Dialog" um einen Prozeß handelt, der deutliche Verhandlungsmomente aufweist, wobei auch konfrontative Elemente eine Rolle spielen. Die Besonderheit dieses Dialogs besteht in seiner vielfältigen Institutionalisierung durch die Tätigkeit des Ausschusses, etwa in Form von Allgemeinen und Abschließenden Stellungnahmen sowie der Entwicklung von Instrumenten wie *benchmarking* und *scoping*.

Anschließend wird gezeigt, daß Verhandlungslösungen zur Bewerkstelligung eines effektiven Menschenrechtsschutzes beitragen können, jedoch auch ihre Grenzen aufweisen - etwa bei nachhaltiger Informationsverweigerung durch die Staaten. Verhandlungslösungen können helfen, das begrenzte Mandat der Ausschüsse unter den Menschenrechtspakten optimal auszuschöpfen und langfristig das Verhalten der Staaten - zumindest indirekt - positiv zu beeinflussen.

Schließlich wird das System des universellen Menschenrechtsschutzes als internationales Verhandlungssystem klassifiziert, welches sich durch kooperative, verhandlungsbasierte Implementierungsverfahren auszeichnet. So sinnvoll die gewählte Verhandlungslösung sich im Einzelfall gezeigt hat, so sehr ist es dem Autor jedoch ein Anliegen zu betonen, daß bei zukünftigen Kodifizierungsvorhaben - etwa dem Fakultativprotokoll zum Sozialpakt - Fragen der effektiven Implementierung stärker berücksichtigt werden sollten, wobei neben Aushandlungsmodalitäten auch die Möglichkeiten konfrontativer Durchsetzung einer erheblichen Verstärkung bedürfen.

Inhalt

I. Der institutionelle Rahmen	1
II. Die sukzessive Erweiterung des institutionellen Rahmens durch den Ausschuß	3
1. Die Verabschiedung von allgemeinen Stellungnahmen	3
2. Die Technik des <i>Benchmarking</i>	4
3. Ergänzung durch <i>Scoping</i>	5
III. Der konstruktive Dialog als Verhandlungslösung	6
1. Funktionsweise des konstruktiven Dialogs	6
2. Einordnung des konstruktiven Dialogs als Verhandlungsinstrument	7
IV. Effektivität der Verhandlungslösung	9
V. Der universelle Menschenrechtsschutz als Verhandlungssystem	12

I. Der institutionelle Rahmen

Gemäß Art. 16 und 17 des UN-Pakts über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (Sozialpakt) verpflichten sich die Vertragsstaaten zur Vorlage von Berichten "über die von ihnen getroffenen Maßnahmen und über die Fortschritte..., die hinsichtlich der Beachtung der in dem Pakt anerkannten Rechte erzielt wurden".¹ Nachdem der Ausschuß zunächst relativ erfolglos als ein Gremium aus Regierungsvertretern fungierte, wurde er in ein Expertengremium umgewandelt. Der Wirtschafts- und Sozialrat der Vereinten Nationen (ECOSOC) hat dem Ausschuß viel Freiraum gelassen, um sich einen eigenen *modus operandi* zu geben.² In Anlehnung an das Verfahren beim Zivilpakt müssen die Staaten zunächst einen Anfangsbericht abliefern, dem regelmäßige Berichte im Fünf-Jahres-Turnus folgen. Darüber hinaus darf der Ausschuß Sonderberichte anfordern, sofern sich in einem Staat neue und bedrohliche Entwicklungen ergeben. Der Ausschuß stellt Zeitpläne auf, an die sich die Staaten halten müssen. Bei nachhaltiger Informationsverweigerung kann er sich mit einem Fall auch auf der alleinigen Basis von Berichten der Medien oder Nichtregierungsorganisationen befassen. Der Ausschuß gibt Empfehlungen und abschließende Stellungnahmen (*concluding observations*) ab, durch die sich eine Art Fallrecht entwickelt hat, welches die Basis für die Auslegung der im Pakt garantierten Rechte bildet.³ Diese Auslegung hat der Ausschuß durch allgemeine Stellungnahmen (*general comments*) bezüglich einzelner Rechte bestätigt. Des Weiteren hat er verschiedene Richtlinien und Verfahrensregeln bezüglich der Berichterstattung entwickelt.

Hieran zeigt sich, daß der institutionelle Rahmen, insbesondere die offen formulierte Norm des Art. 2 Abs. 1 Sozialpakt, bewußt Raum für Verhandlungen läßt, die der Ausschuß auf verschiedene Art und Weise nutzen konnte. Bestärkt durch die außerordentlich offen formulierte Norm des Art. 2 Abs. 1 Sozialpakt, wonach jeder Vertragsstaat verpflichtet ist, "einzeln und durch internationale Hilfe und Zusammenarbeit, insbesondere wirtschaftlicher und technischer Art, unter Ausschöpfung aller seiner Möglichkeiten Maßnahmen zu treffen, um nach und nach mit allen geeigneten Mitteln, ... die volle Verwirklichung der in diesem Pakt anerkannten Rechte zu erreichen", hat der Ausschuß bei der Analyse der Staatenberichte, vor allem aber bei der Diskussion über diese Berichte mit den Delegationen der berichtenden Staaten im Wege des sogenannten konstruktiven Dialogs Formen des Gedankenaustausches entwickelt, die Verhandlungen sehr nahe kommen. Bei oberflächlicher Betrachtung handelt es sich dabei aber nicht um Verhandlungen im eigentlichen Sinne:

¹ *Matthew Craven*: The International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights - A Perspective on its Development, 1995; *Matthew Craven*: The International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights", in: *Hanski* (Hrsg.): An Introduction to the International Protection of Human Rights, 1997, S. 99; *Alphonsus P.M. Coomans*: Economic, Social and Cultural Rights, in: SIM Special No. 16, 1995, Informatiecentrum Mensenrechten (Utrecht), S. 3.

² *Kitty Arambulo*: Strengthening the Supervision of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights: Theoretical and Procedural Aspects, 1999.

³ *Matthew Craven*: The International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights - A Perspective on its Development, 1995, S. 57 ff.

Diese setzen regelmäßig einen auszuhandelnden Gegenstand voraus, gehen von einer Gleichordnung der Verhandlungsteilnehmer aus und enthalten Elemente reziproker Verhaltenserwartungen. An ihrem Ende steht eine ausgehandelte Abmachung, die beiden Seiten Rechte und Pflichten auferlegt. Das Staatenberichtsverfahren in den UN-Menschenrechtspakten erfüllt diese Kriterien *strictu sensu* nicht. Zu einer echten Aushandlungsmodalität gelangte die Staatengemeinschaft bei der Verabschiedung der UN-Pakte 1966 nicht. Es hätte eine wesentliche Souveränitätseinbuße bewirkt, zu der die Staaten keineswegs bereit waren.

Faßt man den Begriff der Verhandlungen jedoch weiter, so fallen darunter neben den genannten Aushandlungsmodalitäten auch andere Formen der Einflußnahme, Steuerung und kommunikativen Interaktion in einem Prozeß gemeinsamer Entscheidungsfindung⁴, die zu Verständigungen, *agreements*, Mediation, bis hin zu Konfliktschlichtung führen können. Da die Vertragsstaaten in regelmäßigen Abständen über die Verwirklichung der im Sozialpakt enthaltenen Verbürgungen berichten müssen und zu befürchten haben, daß der Ausschuß früher gerügte Mißstände sehr sorgfältig überprüfen wird, enthält der konstruktive Dialog bei der Präsentation des Staatenberichts in aller Regel starke Verhandlungsmomente, etwa indem ein betreffender Staat einräumt, Defizite bei bestimmten Paktrechten aufzuweisen, jedoch bemüht sei, so schnell wie möglich Abhilfe zu schaffen. Weist der betreffende Staat etwa darauf hin, daß die vom Ausschuß gerügten Mißstände durch in die Wege geleitete Gesetzgebung beseitigt werden sollen, so tut er dies in der meist berechtigten Hoffnung, daß die *concluding observations* des Ausschusses eine behutsamere Kritik enthalten werden. Der aktive Dialog zwischen Ausschuß und Vertragsstaat hat somit einen wesentlichen Anteil an der Gestalt der resümierenden abschließenden Stellungnahmen. Da Art. 2 Abs. 1 Sozialpakt durch seine Offenheit für solche "Aushandlungen" besonders große Spielräume enthält, kann hier das Instrument der Verhandlungslösungen teilweise eingesetzt werden. In Folge wird zu zeigen sein, wie der Ausschuß diese Verhandlungen gestaltet.

⁴ Zum so definierten Verhandlungsbegriff vgl. H. Peyton Young: *Negotiation Analysis*, 1991, S. 3.

II. Die sukzessive Erweiterung des institutionellen Rahmens durch den Ausschuß

Auf der Basis der sogenannten Grundsätze von Limburg und der Maastrichter Richtlinien hat der Ausschuß Schritt für Schritt das in Art. 2 Abs. 1 zum Ausdruck kommende Prinzip der progressiven Realisierung der Paktrechte konkretisiert und ausgestaltet.⁵ Die Mittel der Wahl für den Ausschuß sind die *concluding observations* und *general comments* zu einzelnen Paktrechten. Während die *concluding observations* die eigentlichen, zusammenfassenden Prüfungsergebnisse des Ausschusses zu jedem einzelnen Staatenbericht enthalten, entwickeln sich die *general comments* zunehmend zu allgemeinen Stellungnahmen von größerer Bedeutung, die über das jeweilige Einzelstaatsinteresse hinaus reichen. Der Sozialpaktausschuß hat damit begonnen, über *general comments* verbindliche Auslegungen der nur sehr allgemein formulierten Paktverpflichtungen zu entwerfen, die als Kommentierungen zu den einzelnen Paktrechten verstanden werden können und die künftige Ausschußarbeit vorprägen, den Vertragsstaaten aber auch als Handreichung bei der Erstellung ihrer Berichte zur Beantwortung konkreter Auslegungsfragen dienen können. Bei der mündlichen Erörterung der Staatenberichte wird folglich zunehmend auf solche *general comments* zurückgegriffen. Gleichwohl wird man einstweilen nicht so weit gehen können, die *general comments* schon als authentische Interpretationen der Paktpflichten anzusehen, wie justizförmig sie im Einzelnen auch abgefaßt sein mögen. Rechtlich verbindlich sind allein die ausdrücklichen Paktverpflichtungen. Allerdings gehören dazu zum einen die verbindliche Berichtspflicht, zum anderen aber auch die weitergehende Pflicht, die Berichte und Empfehlungen des Ausschusses einer innerstaatlichen Kontrolle zu unterwerfen und sich mit den *general comments*, aber auch den abschließenden Stellungnahmen des Ausschusses zumindest ernsthaft zu beschäftigen. Diese zugegebenermaßen sehr weichen Staatenverpflichtungen bilden gegenwärtig kein scharfes Schwert zur Umsetzung der eingegangenen Menschenrechtsverbürgungen. Umso wichtiger ist ihre Funktion zur Einleitung eines konstruktiven Dialogs zwischen dem Berichtsstaat und dem Ausschuß, der den Vertragsstaat dazu bringt, sich auf einen Aushandlungsprozeß der künftigen Verhaltensweise in Menschenrechtsfragen einzulassen und somit Verhandlungsmomente enthält.

1. Die Verabschiedung von allgemeinen Stellungnahmen

In seinen Allgemeinen Stellungnahmen entschied der Ausschuß zum Beispiel, daß die Schritte, welche Art. 2 Abs. 1 von den Staaten verlangt, innerhalb einer angemessen kurzen Zeit unternommen werden müssen und daß sie bewußt, konkret und so zielgerichtet wie möglich mit Blick auf eine voll-

⁵ *The Limburg Principles on the Implementation of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights of 6 June 1986*, UN Doc. E/CN.4 (1987/17), Annex, abgedruckt in: *Human Rights Quarterly* 9, 1987, S. 122; *The Maastricht Guidelines on Violations of Economic, Social and Cultural Rights*, abgedruckt in: *Human Rights Quarterly* 20, 1998, S. 691; zum Ganzen vgl. jetzt *Kristina Klee*: Die Verpflichtung zur progressiven Verwirklichung wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Menschenrechte - eine Interpretation von Art. 2 Abs. 1 des Internationalen Paktes über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte, Diss. Mannheim 2000 (im Erscheinen).

ständige Verwirklichung der Rechte unternommen werden müssen.⁶ Des Weiteren ist jeder Vertragsstaat gehalten, das Höchstmaß der verfügbaren Ressourcen zu mobilisieren.⁷ Rückschritte können nur unter besonderen Umständen gerechtfertigt werden und sollten eine Rechtsgrundlage im Pakt selbst aufweisen.⁸

Trotz der Notwendigkeit der Feststellung relativer Fortschritte spricht der Ausschuss allen Rechten eine ressourcen-unabhängige Dimension zu.⁹ Das bedeutet konkret, daß Kernelemente eines jeden Sozialrechts von allen Vertragsstaaten garantiert werden müssen, unabhängig von ihrer wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit. Hinsichtlich der Justitiabilität der Rechte ist in der Lehre umstritten, ob nur ein Teil der sogenannten Kernrechte oder der Kerngehalt eines jeden Rechts potentiell einklagbar sein sollte.¹⁰ In der Allgemeinen Stellungnahme Nr. 3 betont der Ausschuss, daß die im Pakt garantierten Rechte öfter justitiabel sind, als es auf den ersten Blick den Anschein hat.¹¹ In jüngster Zeit hat der Ausschuss mit Nachdruck darauf verwiesen, daß gewisse Komponenten der einzelnen Paktrechte, zum Beispiel beim Recht auf Gesundheit des Art. 12, bereits jetzt nicht nur verbindlich, sondern auch durchsetzbar seien. So sind zum Beispiel die Nichtdiskriminierungsklauseln der Art. 2 Abs. 2 und 3 in zahlreichen Vertragsstaaten vor innerstaatlichen Gerichten durchsetzbar.¹²

2. Die Technik des *Benchmarking*

Ausgehend von seiner Allgemeinen Stellungnahme Nr.1 hat der Ausschuss zur Messung der Fortschritte bei der Verwirklichung der verschiedenen Paktrechte durch die Staaten in neuerer Zeit die Technik des *benchmarking* entwickelt.¹³ Dieses "Meßlattenverfahren" bietet sich vor allem bei sehr vage formulierten Paktverpflichtungen an, etwa bei Art. 11 des Sozialpaktes, wo von "angemessenem Lebensstandard", "ausreichender Ernährung, Bekleidung und Unterbringung" oder "stetiger Verbesserung der Lebensbedingungen" die Rede ist. Die Aufgabe des Meßlattenverfahrens besteht dabei u.a. darin, den Rahmen zu erreichender Zielsetzungen bei diesen vage formulierten Menschenrechtsverpflichtungen als Selbstverpflichtungen festzulegen, an denen dann Fortschritte oder Rückschritte auf internationaler Ebene gemessen werden können. Um eine solche Meßlatte zu erstellen, muß anhand von Indikatoren der jeweilige *status quo* der Erfüllung eines Rechts durch einen

⁶ Bruno Simma: The Implementation of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, in: Matscher (Hrsg.): Die Durchsetzung wirtschaftlicher und sozialer Grundrechte, 1992, S. 90 ff.

⁷ Committee on Economic, Social and Cultural Rights, General Comment No. 3, The nature of State parties obligations (Art. 2, par. 1), UN Doc. vom 14.12.1990, para. 2

⁸ Simma (Anm. 6), S. 92.

⁹ Matthew Craven: The International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, in: Hanski (Hrsg.): An Introduction to the International Protection of Human Rights, 1997, S. 99 ff., 106.

¹⁰ Eibe Riedel: The Examination of State Reports, in: Klein (Hrsg.): The Monitoring System of Human Rights Treaty Obligations, 1998, S. 95 ff., 103.

¹¹ Simma (Anm. 6), S. 91.

¹² Vgl. dazu die am 12.05.2000 vom Ausschuss verabschiedete Allgemeine Stellungnahme Nr. 14 zu Art. 12 (Recht auf Gesundheit), vgl. Committee on Economic, Social and Cultural Rights, General Comment No. 14, The right to the highest attainable standard of health (Art. 12), Twenty-second session, 25.4.-11.5.2000, vom 12. Mai 2000, para. 1.

¹³ Vgl. hierzu Eibe Riedel: Universeller Menschenrechtsschutz - Vom Anspruch zur Durchsetzung, in: Baum/Riedel/Schaefer (Hrsg.): Menschenrechtsschutz in der Praxis der Vereinten Nationen, 1998, S. 25, 49ff.

Staat markiert werden. Diese Indikatoren werden für jedes Recht gesondert bestimmt. Für das Recht auf Gesundheit könnten beispielsweise die folgenden Kriterien herangezogen werden:

- (a) Kindersterblichkeit
- (b) Lebenserwartung
- (c) Prozentsatz der Neugeborenen mit einem Geburtsgewicht von mind. 2.500 g
- (d) Trinkwasserversorgung
- (e) Pro-Kopf-Staatsausgaben für die Gesundheit
- (f) Anteil der Bevölkerung mit Zugang zu ärztlichem Fachpersonal zur Behandlung von gewöhnlichen Erkrankungen und Verletzungen sowie zu lebensnotwendigen Medikamenten
- (g) Anteil der gegen Diphtherie, Keuchhusten, Tetanus, Masern, Poliomyelitis und Tuberkulose geimpften Bevölkerung.

Im Einzelnen sind solche Indikatoren aber durchaus umstritten. Für den Gesundheitsbereich entwickelt die Weltgesundheitsorganisation (WHO) gegenwärtig eine neue Palette von essentiellen Indikatoren.¹⁴

Anhand der so ermittelten *benchmarks* lassen sich die relativen Fortschritte des Staates bei der Verwirklichung der einzelnen Rechte messen. Für gewöhnlich wird der betreffende Staat gebeten, sich selbst Ziele zu setzen, deren Einhaltung der Ausschuß bei dem künftigen Berichtsverfahren überprüfen kann. Aufgrund der unterschiedlichen wirtschaftlichen, rechtlichen und sozialen Ausgangslage muß diese Markierung für jeden Staat individuell vorgenommen werden.¹⁵

3. Ergänzung durch *Scoping*

Das reine *benchmarking* könnte deshalb für unzureichend erachtet werden, weil es dem Staat im wesentlichen selbst überlassen bleibt, welche Ziele er sich bei der fortschreitenden Verwirklichung der im Pakt genannten Rechte setzt. Ein Staat, der sich selbst die Latte relativ niedrig auflegt, wird sie mit größter Wahrscheinlichkeit überspringen, so daß ein gewisser Anreiz besteht, die eigenen Ziele allzu bescheiden festzulegen. Es stellt sich deshalb die Frage, ob das subjektive *benchmarking*-Verfahren durch ein objektives *scoping*-Verfahren ergänzt werden sollte. Beim *scoping* bewertet der Ausschuß zunächst die vom Staat selbst gesteckte Zielvorgabe.

¹⁴ WHO: World Health Report 2000, Basic Indicators for all Member States, (<http://www.who.int/whr/2000/en/indicators.htm>)

¹⁵ Committee on Economic, Social and Cultural Rights: General Comment No. 1, in: *Craven* (Anm. 3), S. 368 ff.

Ist diese zu niedrig, verhandelt er mit der Delegation über eine höhere Zielvorgabe, die einen vernünftigen Fortschritt verspricht. Andererseits läßt sich aber auch vertreten, daß das bisherige *benchmarking* völlig ausreiche, um die Staaten zu vernünftigen Zielvorgaben zu bewegen, da sie sich im Allgemeinen die Peinlichkeit allzu geringer Vorgaben ersparen möchten und deshalb von selbst einigermaßen zufriedenstellende Ziele formulieren.¹⁶

In seinem jüngsten *general comment* zum Recht auf Gesundheit hat der Ausschuß folglich noch einmal betont, daß anhand von Indikatoren und innerstaatlich festgesetzten *benchmarks* Zielvorgaben formuliert werden können, die dann die Vergleichsmeßplatte während der nächsten Berichtsperiode bilden. Bei der Prüfung des Folgeberichtes "verhandeln" die Vertragsstaaten und der Ausschuß dann darüber, ob und inwieweit die *benchmarks* erreicht wurden und welche Umsetzungsschwierigkeiten sich während des Berichtszeitraums ergeben haben. Daraus ergibt sich dann der auszuhandelnde Rahmen für den nächsten Berichtszeitraum. In diesem zunehmend verwendeten Verfahren verstärken sich folglich echte Aushandlungsmodalitäten.¹⁷

III. Der konstruktive Dialog als Verhandlungslösung

1. Funktionsweise des konstruktiven Dialogs

Der Sozialpakt-Ausschuß hat sein Mandat seit seinem Bestehen in einer kreativen, flexiblen und pragmatischen Art und Weise ausgeübt.¹⁸ Dementsprechend hat er sich seit dem Beginn seiner Arbeit im Jahre 1987 wie ein unabhängiges Vertragsorgan verhalten, wobei er sich in vielerlei Hinsicht an den Arbeitsmethoden des Ausschusses nach dem Zivilpakt orientiert hat. Wie im Rahmen des Zivilpakts spielt sich ein *konstruktiver Dialog* zwischen dem Ausschuß und den Staaten ab. Zugleich werden die Staaten bei der Erstellung der Berichte angeleitet und unterstützt. Bei jeder Verhandlungsrunde gibt es zudem einen *Day of General Discussion*: "The day assists the Committee in developing in greater depth its understanding of the relevant issues; and it enables the Committee to encourage inputs into its work from all interested parties".¹⁹ Hier werden Vertreter der Sonderorganisationen (FAO, WHO, ILO, UNESCO etc.), UN-Sonderberichtersteller, Forscher und unabhängige Experten (häufig mit NGOs verbunden) eingeladen, um ihre Standpunkte darzulegen.²⁰ Schließlich besteht die Möglichkeit, die Menschenrechtssituation eines Landes in dessen Abwesenheit zu untersuchen. Die notwendigen Informationen werden von Nichtregierungsorganisationen auf nationaler und internationaler Ebene zusammengestellt.²¹ Auf diese Weise wurde eine Atmosphäre geschaffen, durch die der

¹⁶ Zum benchmarking und scoping-Verfahren vgl. *Riedel* (Anm. 13), S. 50 f. und den gerade verabschiedeten General Comment No. 14, Committee on Economic, Social and Cultural Rights (Anm. 12), paras. 57 und 58.

¹⁷ Vgl. Committee on Economic, Social and Cultural Rights (Anm. 12), paras. 57 und 58.

¹⁸ *Arambulo* (Anm. 2), S. 39 ff

¹⁹ Committee on Economic, Social and Cultural Rights: Annual Report of the Committee on Economic, Social and Cultural Rights on its 10th and 11th Sessions, UN Doc. E/1995/22 vom 01.01.1995, para. 44.

²⁰ *Arambulo* (Anm. 2), S. 42.

²¹ *Arambulo* (Anm. 2), S. 44.

Ausschuß in die Nähe eines Gerichts gestellt wurde, so daß auch von der quasi-gerichtlichen Funktion des Ausschusses gesprochen wird.²²

2. Einordnung des konstruktiven Dialogs als Verhandlungsinstrument

Wie eingangs ausgeführt, bleibt fraglich, ob es sich bei dem oben dargestellten konstruktiven Dialog tatsächlich um einen Verhandlungsprozeß handelt. Im allgemeinen Sinne werden Verhandlungen als Prozeß gemeinsamer Entscheidungsfindung verstanden.²³ Internationale Verhandlungsprozesse, die sich durch eine Vielzahl von Akteuren mit unterschiedlichen Präferenzen auszeichnen, können in unterschiedlicher Weise institutionalisiert sein: durch rechtliche Verfahrensnormen, durch den Verhandlungsrahmen internationaler Organisationen oder auch internationaler Regime (vgl. das Umweltvölkerrecht)²⁴. Für gewöhnlich wird bei Verhandlungsprozessen jedoch eine rechtliche Gleichordnung der Akteure vorausgesetzt (Verhandlungen zwischen Staaten), wenngleich faktische Machtunterschiede durchaus bestehen können. Eine solche rechtliche Gleichordnung findet sich im Verfahren des konstruktiven Dialogs zwischen dem Sozialpakt-Ausschuß und den Staaten nicht: Vielmehr handelt hier der Ausschuß als das befugte Implementierungsorgan gegenüber den Staaten. Ein gewisses Über-/Unterordnungsverhältnis ist festzustellen. Womöglich fehlt es dem Ausschuß auch am erforderlichen Verhandlungsmandat, weil er seinerseits institutionell an den ECOSOC rückgebunden ist.

Bei näherer Betrachtung läßt sich der Verhandlungscharakter des konstruktiven Dialogs jedoch nicht verleugnen. In der Tat findet ein gemeinsamer Entscheidungsprozeß zwischen dem Ausschuß und den Staaten statt; denn die Staaten haben durch den konstruktiven Dialog die Gelegenheit, den Ausschuß entweder von der Einhaltung der Verpflichtungen zu überzeugen oder Gründe für deren Nichteinhaltung geltend zu machen. Angesichts der Erkenntnis, daß Nichterfüllung oft auf mangelnder Kapazität, unklaren Verpflichtungen sowie mangelnder Anpassung eines Vertrags an sich wandelnde Umstände beruht,²⁵ hat der Ausschuß durchaus ein Interesse an der Berücksichtigung solcher Stellungnahmen. Die Normklärung nimmt gerade beim Sozialpakt, der mit der offenen Norm des Art. 2 Abs. 1 (*progressive realization*) ausgestattet ist, einen großen Raum ein; insofern kommt es also zu einem Verhandlungsprozeß über Normen: Dieser wird durch die verschiedenen *concluding observations* und *general comments* derart strukturiert bzw. institutionalisiert, daß die Staaten bestimmte Minimalerfordernisse schlichtweg zu erfüllen haben oder bestimmte Fortschritte machen

²² *Matthew Craven*: Towards an Unofficial Petition Procedure: A Review of the Role of the UN Committee on Economic, Social and Cultural Rights, in: *Drzewicki/Krause/Rosas* (Hrsg.): *Social Rights as Human Rights: A European Challenge*, 1994, S. 91 ff., 97 ff.

²³ *Young* (Anm. 4).

²⁴ Vgl. dazu *Dirk Hanschel*: Verhandlungslösungen im Umweltvölkerrecht - eine Untersuchung verhandlungsorientierter Institutionalisierungsformen anhand der Verträge bezüglich weiträumiger grenzüberschreitender Luftverschmutzung, zum Schutz der Ozonschicht und des globalen Klimas, Diss., Mannheim (erscheint demnächst).

²⁵ Vgl. *Abram Chayes/Antonia Handler Chayes*: On Compliance, *International Organization*, 47, 1993, S. 175 ff., 188; vgl. auch *Peter H. Sand*: Institution-Building to Assist Compliance with International Environmental Law: Perspectives, *Zeitschrift für Ausländisches Öffentliches Recht und Völkerrecht* 56, 1996, S. 774 ff., 775.

müssen, die sie sich selbst zum Ziel gesetzt haben.²⁶ Diese Strukturierung kann aber nur eine institutionelle Begrenzung bzw. eine Steuerung des Verhandlungsprozesses, nicht aber seine Ausschaltung bewirken. Dies gilt umso mehr, als die Strukturierung selbst zumindest teilweise auf einem Aushandlungsprozeß zwischen den Staaten und dem Ausschuß beruht, so daß es zu einem ständigen Wechselspiel von Verhandlungen und fortschreitender Institutionalisierung kommt.²⁷ Die Institutionalisierung hält dabei einerseits Regeln bereit, die für alle Vertragsstaaten gelten, andererseits betrifft sie auch das konkrete Verhältnis einzelner Staaten zum Ausschuß. Der Dialog bzw. die Verhandlungen sind in diesem Zusammenhang ein notwendiges Instrument, um in einem gemeinschaftlichen Aushandlungsprozeß die zu befolgenden konkreten Normen überhaupt erst zu bestimmen. Bei diesem Prozeß findet ein intensiver, von beiden Seiten geführter problembezogener Diskurs mit offenem Ergebnis statt, welches sich in der abschließenden Stellungnahme niederschlägt. Es ist also nicht etwa so, daß der Ausschuß bereits eine Entscheidung getroffen hätte, sondern diese fällt er erst im Anschluß an die Aussprache mit den Berichtsstaaten im Laufe nicht-öffentlicher Sitzungen, zum Teil auch in geheimer Beratung. Dieser kooperative Prozeß ist auch deshalb erforderlich, weil der Ausschuß nur ein sehr begrenztes Mandat hat und echte Sanktionen ohnehin nicht verhängen kann, so daß letztlich nur die Verhandlungslösung bleibt. Der Ausschuß handelt dabei sehr eigenständig: Zwar ist er rechtlich weisungsgebunden, doch hat der ECOSOC dem Ausschuß faktisch recht große Spielräume verschafft. In der Praxis ist der Handlungsrahmen des Sozialpaktausschusses sogar größer als beim Menschenrechtsausschuß nach dem Zivilpakt, bei dem die Vertragsstaaten grundsätzlich eine stärkere Kontrollmöglichkeit besitzen. Probleme stellen sich lediglich angesichts des *rechtlich* eher begrenzten Mandats, welches der Ausschuß durch Verfahren wie den konstruktiven Dialog bis an den Rand der Zulässigen ausgeschöpft hat.

Im Verhandlungsprozeß spielen auch Dritte, insbesondere NGOs, eine beachtliche Rolle, indem sie dem Ausschuß unabhängige, gut recherchierte Informationen zukommen lassen, welche dieser als Teil der Entscheidungsgrundlage berücksichtigt. In diesem Zusammenhang stellte sich mehrfach die Frage, wie und ob diese Informationen auch in den Verhandlungsprozeß Eingang finden dürfen.

Allerdings entscheidet der Ausschuß selbst, wie kooperativ der Dialog wirklich ablaufen soll, er bleibt gewissermaßen der Herr des Verfahrens, was wiederum Zweifel am Verhandlungscharakter auslösen könnte. Das Verfahren birgt nicht nur Verhandlungselemente, sondern auch gerichtsähnliche Elemente in sich, weshalb es auch als quasi-judiziär bezeichnet worden ist.²⁸ Dies zeigt sich am deutlichsten bei den sogenannten *non-reporting states*, bei denen der Ausschuß zum Teil ein beinahe inquisitorisches Verhalten an den Tag legt. Ein Vergleich mit gerichtlichen Mediationsprozessen drängt sich auf, hinkt aber deshalb, weil dort ein Dritter zwischen zwei Parteien vermittelt, während der Ausschuß quasi eine Doppelrolle, als Herr des Verfahrens *und* als Verhandlungspartei wahrnimmt.

²⁶ Siehe oben II 1.

²⁷ Zu diesem Wechselspiel vgl. Dirk Hanschel: Environment and Human Rights - Cooperative Means of Regime Implementation, Working Paper des Mannheimer Zentrums für Europäische Sozialforschung, 2000 (im Erscheinen).

²⁸ Vgl. Eibe Riedel: Theorie der Menschenrechtsstandards, 1986, S. 166, m.w.H.

Handelt er als gerichtsähnliche Instanz, so ist das Über-/Unterordnungsverhältnis deutlich zu erkennen - Verhandlungsprozesse können hier allenfalls sehr eingeschränkt stattfinden. Handelt er als Verhandlungspartei, begibt er sich quasi auf die Ebene der Staaten und verhandelt faktisch "von Gleich zu Gleich" mit ihnen. Diese Trennung der beiden Funktionen mutet jedoch künstlich an - in der Praxis sind beide untrennbar miteinander verwoben. Somit liegt das Verfahren genau zwischen den klassischen justizförmigen Verfahren und reinen politischen Aushandlungsprozessen zwischen Gleichgeordneten. Letztlich entscheidend für die Bejahung eines Verhandlungsprozesses ist die Tatsache, daß der Prozeß - einmal angestoßen - ergebnisoffen ist, und daß die Staaten ihn durch Argumente substantiell beeinflussen können.

IV. Effektivität der Verhandlungslösung

Es stellt sich die entscheidende Frage, wie effektiv sich die verhandlungsorientierten Durchsetzungsverfahren unter dem Sozialpakt gezeigt haben. Neueren Studien zufolge soll die Bilanz menschenrechtlicher Verträge sehr spärlich sein: Für den *Zivilpakt* hat etwa *Linda Camp Keith* in einer empirisch basierten Studie einen Vergleich zwischen Mitglied- und Nicht-Mitgliedstaaten sowie zwischen Staaten vor und nach ihrem Beitritt angestellt und dabei keine signifikanten Unterschiede in der Bilanz des Menschenrechtsschutzes in diesen Staaten festgestellt.²⁹

Die Feststellung eines Erfüllungsdefizits im internationalen Menschenrechtsschutz ist in der letzten Zeit geradezu zu einem Gemeinplatz geworden: Die Staaten verstehen sich darauf, sich mit den Lorbeeren völkerrechtlicher Menschenrechtsverpflichtungen zu schmücken und wissen dabei genau, daß die Durchsetzungsverfahren schwach oder nicht vorhanden sind, so daß die Einhaltung dieser Verpflichtungen warten kann.

Ebenso sind die Verhandlungsergebnisse, die sich aus dem konstruktiven Dialog ergeben, zwar rechtlich bindend, aber nur schwer durchsetzbar. Insofern liegt einerseits ein hoher, andererseits ein niedriger Institutionalisierungsgrad vor. Daran zeigen sich deutlich die Grenzen der Verhandlungslösungen: Die Waffe des öffentlichen Anprangerns erwies sich in vielen Fällen als nicht stark genug, insbesondere dann nicht, wenn der Staat ohnehin schon zum Paria der internationalen Gemeinschaft avanciert war. Solange die Staaten nicht eine positive Haltung zum Menschenrechtsschutz sowie ein Mindestmaß an demokratischer Struktur aufwiesen, hielt sich die Kooperation in engen Grenzen.³⁰ Oft genug stellten die Staaten auch von vornherein nicht die notwendigen Informationen zur Beurteilung der Lage bereit: Im Jahre 1994 hatten 14 Staaten unter dem Sozialpakt nicht einen einzigen Bericht in

²⁹ *Linda Camp Keith*: The United Nations International Covenant on Civil and Political Rights: Does it make a Difference in Human Rights Behavior?, *Journal of Peace Research* 36, Nr. 1, S. 95, 112 f.; vgl. hierzu auch *Hanschel* (Anm. 27).

³⁰ *Anne Bayefski*: The U.N. Human Rights Treaties: Facing the Implementation Crisis, *The Windsor Yearbook of Access to Justice* 15, 1996, S. 189 ff., 200 ff.

zehn Jahren abgeliefert, während 62 Staaten mit insgesamt 72 Berichten im Rückstand waren.³¹ Im Jahre 1996 waren bereits 115 Berichte überfällig.³² Folglich wurden positive Äußerungen über den sogenannten konstruktiven Dialog zwischen Ausschuß und Staaten bereits als sehr euphemistisch bezeichnet.³³

Auch von anderer Seite wurde der Sinn der Implementierungsverfahren bezweifelt und statt dessen eher auf konfrontative Ansätze gesetzt. Hierzu ist zu sagen, daß die Verfahren durchaus nicht ausschließlich auf Verhandlungen setzen, sondern - etwa durch das quasi-judikative Element - auch konfrontative Elemente enthalten. Die einzigen Möglichkeiten, wirklich Druck auf die Staaten auszuüben, liegen jedoch im Anprangern ihres Fehlverhaltens in der Öffentlichkeit und in den UN-Organen sowie - bei mangelnder Berichterstattung - in der Befassung der Ausschüsse mit den Staatenberichten in Abwesenheit der jeweiligen Delegation. Im übrigen blieben nur die am Beispiel des Sozialpakts untersuchten Verhandlungslösungen. Konfrontativere Durchsetzungsmittel sieht der Vertrag - wie auch die anderen universellen Menschenrechtsinstrumente - deshalb nicht vor, weil sie vom damaligen wie dem gegenwärtigen Staatenkonsens nicht gedeckt waren und sind. Zu sehr steht dem das Souveränitätsinteresse der Staaten entgegen, welches sich auch im Bereich der Menschenrechte nur in begrenztem Maße aufweichen ließ. Zur Eingehung erheblicher substantieller Verpflichtungen waren die Staaten zwar durchaus bereit, bei der Erfüllung dieser Verpflichtungen und der Vereinbarung effektiver internationaler Durchsetzungsmechanismen sieht die Lage jedoch gänzlich anders aus.

Dennoch gibt das Berichterstattungsverfahren den Staaten eine exzellente Möglichkeit, sich selbst zu überprüfen.³⁴ Zudem wurde der mangelnde Informationsfluß zu einem großen Teil durch fachkundige und unabhängige Berichte von NGOs ersetzt, die zudem medienwirksam plaziert werden konnten.³⁵ Sie haben auf diese Weise einen wesentlichen Beitrag zur Wirksamkeit des Monitoring-Verfahrens geleistet.³⁶ Insgesamt vermochte es der Ausschuß, durch den konstruktiven Dialog und die Gestaltung des Verfahrensablaufs, innerhalb dessen dieser stattfindet, aus dem äußerst begrenzten Mandat der Menschenrechtsausschüsse das Maximum herauszuholen. Es konnte gezeigt werden, daß die weichen und verhandlungsbasierten Methoden die vorhandenen Befugnisse in relativ effektiver Weise ausgeschöpft und durchaus Verhaltensänderungen bei einzelnen Staaten herbeigeführt haben.

In institutioneller Hinsicht hat es sich als positiv herausgestellt, den Ausschuß des Sozialpakts als quasi-judiziäres und nicht als politisches Organ zu etablieren. Auf diese Weise hat er sich, wie andere

³¹ Riedel (Anm. 10), S. 95 f., 100; Henry Shue: Basic Rights: Subsistence, Affluence & U.S. Foreign Policy, 1980, S. 23 ff.

³² Riedel (Anm. 13), S. 48.

³³ Eckart Klein: The Reporting System under the International Covenant on Civil and Political Rights, in: Klein: The Monitoring System of Human Rights Treaty Obligations, 1996, S. 17 ff., 26.

³⁴ Klein (Anm. 33), S. 27.

³⁵ Vojin Dimitrijevic: The Monitoring of Human Rights and the Prevention of Human Rights Violations through Reporting Procedures, in: Bloed/Leicht/Nowak/Rosas (Hrsg.): Monitoring Human Rights in Europe, 1993, S. 1 ff., 18.

³⁶ Philipp Alston: Effective Functioning of Bodies Established Pursuant to United Nations Human Rights Instruments, UN Doc. E/CN.4/1997/74 (27. März 1997).

Menschenrechtsausschüsse nach den UN-Menschenrechtsverträgen auch, zu Recht den Ruf von Seriosität, Unparteilichkeit und Konstruktivität erworben. Zugleich hat er durch seine Arbeit zur Dynamisierung, Flexibilisierung und Steuerung des anhaltenden Verhandlungsprozesses zugunsten der Durchsetzung wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Rechte beigetragen.

Institutionen wie die Menschenrechtsausschüsse haben eine erstaunliche Autonomie entfaltet und Verfahren entwickelt, die ihre begrenzten Kompetenzen zumindest ausschöpfen, wenn nicht gar übersteigen. Insofern ist die Rechnung der Staaten diesbezüglich nicht ganz aufgegangen. Die Verhandlungslösung hat zumindest bewirkt, daß die Staaten sich selbst permanent rechtfertigen müssen. Kein Staat läßt sich gerne an den Pranger stellen. So wird durch den Verhandlungsprozeß, gewissermaßen auf einer vorgelagerten Ebene, das allgemeine Menschenrechtsbewußtsein geschärft, und die Menschenrechte werden als Normen hochgehalten.³⁷

Konkrete Beispiele für solche Verhandlungsprozesse sind etwa die abschließenden Stellungnahmen zu den Menschenrechtsberichten der Dominikanischen Republik, in deren Folge einer Gruppe von Ausschußmitgliedern eine sogenannte *on-site-inspection*, eine Vor-Ort-Inspektion gestattet wurde,³⁸ oder der Russischen Föderation, die zuvor schwerste Menschenrechtsverletzungen der kommunistischen Vorgängerregierung einräumte, vom Ausschuß jedoch zu präzisen *benchmarks* für einen späteren Bericht aufgefordert wurde.³⁹ Es sei nicht primär Aufgabe des Ausschusses, die Versäumnisse der Vorgängerregierung zu rügen, sondern darauf hinzuweisen, daß die künftige Menschenrechtsslage im Berichtsstaat verbessert werde. Diese Beispiele zeigen, daß der Verhandlungsprozeß durchaus konkrete Erfolge erzielen kann.⁴⁰

Insgesamt sind die Wirkungen des konstruktiven Dialogs allerdings eher indirekt und langfristig. Das Verhalten der Staaten wird durch viele Faktoren geprägt, von denen der Sozialpakt nur einer ist. Eine Effektivitätsstudie darf folglich auf eine Berücksichtigung solcher externer Faktoren nicht verzichten. Die erdrutschartige Welle von Ratifikationen im Gefolge der Wiener Weltmensenrechtskonferenz von 1993 zeigt jedoch, daß die Staaten sich die im Pakt genannten Rechte zumindest grundsätzlich vorbehalten und sich an ihnen messen lassen wollen, ohne jedoch konkrete Sanktionen befürchten zu müssen, nach der von *Bruno Simma* plastisch beschriebenen Methode: "Wasch mir den Pelz, ohne mich naß zu machen!".⁴¹

³⁷ Vgl. *Camp Keith* (Anm. 29), S. 95 ff.

³⁸ Vgl. Report on the Technical Assistance Mission to the Dominican Republic, UN Doc. E/1988/22; E/C.12/1997/10, S. 123 ff.

³⁹ Vgl. UN Doc. E/1994/104/Add. 8.

⁴⁰ *Riedel* (Anm. 13), S. 50 ff.

⁴¹ *Bruno Simma*: The Examination of State Reports: International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, in: *Klein* (Hrsg.): The Monitoring System of Human Rights Treaty Obligations, 1998, S. 31, 47.

V. Der universelle Menschenrechtsschutz als Verhandlungssystem

Im Bereich des universellen Menschenrechtsschutzes stehen aufgrund der Abwesenheit von direkten Sanktionsmöglichkeiten kooperative, verhandlungsbasierte Implementierungsverfahren im Vordergrund. Die Effektivität dieser Verhandlungslösungen ist schwierig festzustellen und bedarf einer langfristigen, empirisch gestützten Betrachtungsweise. Sie hängt maßgeblich von der Kooperationsbereitschaft der Staaten ab, aber auch von einer möglichst optimalen Ausgestaltung von Verfahren und Institutionen, innerhalb derer diese Verhandlungen stattfinden. Durch die ständige Interaktion von Verhandlungen und institutioneller Weiterentwicklung wird die Problemlösungskompetenz der Verträge jedoch erhöht. Die internationalen Menschenrechtsverträge lassen sich als internationale Regime begreifen, da sie einen institutionellen Rahmen, bestehend aus Regeln, Normen, Prinzipien und Entscheidungsverfahren zur Bearbeitung eines den Partikularinteressen übergeordneten globalen Problemkomplexes abstecken, der in dynamischer Art und Weise weiterentwickelt wird und eine integrale Erfüllungsstruktur aufweist.⁴² Es handelt sich um Verhandlungssysteme, deren Erfüllungsstruktur Weiterentwicklungstendenzen beinhaltet.⁴³ Solche Weiterentwicklungstendenzen entstehen im Normkontext zumeist dadurch, daß neben inhaltlich geprägten Regeln institutionelle Normen geschaffen werden, die etwa Organe und offene Verfahren schaffen. Taucht ein Anwendungsproblem auf, bei dem die Inhaltsnormen an sich wenig hergeben, können implizite Handlungsermächtigungen, *implied powers*, angenommen werden, durch welche die bestehenden Vertragsorgane zu konkreten Handlungsschritten ermächtigt werden: Die Existenz solcher integralen Normen schafft also ein erweitertes Anwendungsfeld der Vertragsnormen.⁴⁴ Durch die Verwendung von Verhandlungslösungen kann es gelingen, langfristig und auf leisen Sohlen die von den Staateninteressen vorgegebene Lösung des kleinsten gemeinsamen Nenners zu durchbrechen. So könnten gerade die mit niedrigem Konsens behafteten Vertragsausgangssituationen sich in langfristig effektive Regelungsinstrumente verwandeln und die Staaten zu Fortschritten führen, die am Anfang niemand für möglich gehalten hätte. Hierbei kommt dem Zusammenspiel von vollverbindlichen mit rechtlich zwar unverbindlichen, nur künftige Entwicklungen vorzeichnenden Normen des Völkerrechts eine bedeutsame Rolle zu. Neben Verträgen sind dies Deklarationen und Resolutionen, einseitige Absichtserklärungen, aber auch Selbstbindungskodizes und freiwillige, nur politisch-moralisch bindende Verpflichtungen. Sie wirken nach Art einer Normkaskade⁴⁵ zusammen, bei der Verhandlungspartner auf den unterschiedlichen Ebenen normativer Verbindlichkeit je nach erreichtem Konsens agieren. Dadurch wird ein größeres Maß an Handlungsflexibilität erreicht: Gelingt es im Verhandlungsprozeß nicht, voll verbindliche Regelungen zu vereinbaren, kann auf der nächstniedrigeren Kaskadenstufe weiterverhandelt werden, um letztlich ein konsensfähiges gemeinsames Handeln zu begründen. Dies ist bei der Aushandlung von multilateralen völkerrechtlichen

⁴² Zum sozialwissenschaftlichen Regimebegriff vgl. *Stephen D. Krasner*: International Regimes, 1983; *Beate Kohler-Koch*: Regime in den internationalen Beziehungen, 1989; zum rechtswissenschaftlichen Regimebegriff vgl. *Eckart Klein*: Statusverträge im Völkerrecht: Rechtsfragen territorialer Sonderregime, 1980.

⁴³ Vgl. *Klein* (Anm. 42).

⁴⁴ Zu *implied powers* vgl. nur den Fall *Certain Expenses*, ICJ Reports (1962), S. 150 ff.

⁴⁵ Zur Normkaskade im Völkerrecht, vgl. *Riedel* (Anm. 28), S. 164 f.

Verträgen gang und gäbe, bei der Implementierung von Menschenrechtsverträgen mit vager Normumschreibung über ausgehandelte Konsense bei Staatenberichtsverfahren aber ebenfalls erreichbar. Nur haben die Vertragsstaaten hierbei eine wesentlich stärkere Verhandlungsposition. Über *concluding observations*, *general comments* und Ausschöpfung der flexiblen Möglichkeiten im konstruktiven Dialog zwischen berichtenden Vertragsstaaten und den Ausschüssen, denen nach den Menschenrechtsverträgen die Überprüfung der Staatenberichte obliegt, wird letztlich ein ähnliches Ergebnis erreicht, wie dies in strengen formalisierten Aushandlungsmodellen im Völkerrecht der Fall ist.

Bei der Umsetzung der Paktverpflichtungen durch Überprüfung der Staatenberichte hat der Sozialpakt-Ausschuß gleichwohl die eher advokatorische Vorgehensweise des konstruktiven Dialogs in einzelnen Fällen um eher konfrontative, fast justizförmige Befragungstechniken ergänzt, und zwar immer dann, wenn Staaten gar keine, unbefriedigende, inhaltliche oder evasive Antworten auf Fragen zu zuverlässig nachgewiesenen, gröberen und systematischen Menschenrechtsverletzungen gaben. So hat der Sozialpakt-Ausschuß etwa massive Menschenrechtsverletzungen in Nigeria gerügt, ehe es zum Sturz des seinerzeitigen Regimes kam. Der Ausschuß war sich aber stets bewußt, daß eine solche eher konfrontative Vorgehensweise die nützlichen Wirkungen kooperativer Dialogformen sehr schnell aushebeln könnte und hat deshalb von dieser Möglichkeit nur dann Gebrauch gemacht, wenn es sich um *gross and massive violations* handelte, wie dies etwa im nicht-vertraglichen Menschenrechtsschutzsystem nach den sog. 1503/1235-Verfahren praktiziert wird. Außerdem wird der Ausschuß ein solches konfrontatives Vorgehen nur dann befürworten, wenn es um den Kerngehalt (*core obligations*) der Sozialpaktrechte geht. Die Dialogform muß stets dann das Mittel der Wahl sein, wenn den Staaten größere Ermessensspielräume alternativen Handelns verbleiben. Sollten die Staaten jedoch unter Hinweis auf reine dialogische Berichtspflichten sich etwa der kritischen Prüfung durch den Ausschuß gänzlich oder weitgehend entziehen, bleibt als Drohpotential die konfrontative Schiene, jedoch nur als *ultima ratio*, bei grundsätzlicher Verhandlungsverweigerung. Es kann nicht Sinn der Berichtsverfahren sein, daß Vertragsstaaten sich nur den Anschein effektiver Rechtsbindung geben, während sie eigentlich bloße "potemkinsche Dörfer" errichten, mit denen sie sich schmücken, ohne jemals die eingegangenen Verpflichtungen wirklich einhalten zu wollen.⁴⁶

Der ansonsten vorteilhafte Ansatz, zunächst alle Staaten an Bord zu bringen und sich erst dann der Implementierung zuzuwenden, sollte bei der zukünftigen völkerrechtlichen Gestaltung menschenrechtlicher Verträge dahingehend modifiziert werden, den Fragen der Implementierung und der Durchsetzung der Verpflichtungen von vornherein eine gewichtigere Rolle einzuräumen. Durch die Formulierung ausgefeilter Verfahrensvorschriften sowie die Verabschiedung von *general comments* hat etwa der Ausschuß für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte seine begrenzten Kompetenzen bereits fast vollständig ausgeschöpft.

⁴⁶ Riedel (Anm. 13), S. 54 f.

Neben einer gesicherten finanziellen und technischen Ausstattung bedarf es für die Zukunft erweiterter Kompetenzen, um eine wirklich effektive Implementierung der Menschenrechte zu sichern. Hierzu wäre das angestrebte Protokoll zur Einführung einer Individualbeschwerde wie beim Fakultativprotokoll zum Zivilpakt nur ein erster, wenngleich wichtiger Schritt. Zugleich könnten dabei Verhandlungslösungen, wie sie im internationalen Umweltrecht, im internationalen Seerecht und im Recht staatsfreier Räume seit langem vorgefunden werden, zur Anwendung gelangen, wenn die konkreten Inhalte eines solchen Fakultativprotokolls durch die Vertragsstaaten festgelegt werden.