



**Wirtschafts- und
Sozialrat**

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

Deutsch
Original: Englisch

MENSCHENRECHTSKOMMISSION
Dreiundfünfzigste Tagung
Tagesordnungspunkt 15

WIRKSAME ARBEITSWEISE DER AUF GRUND VON MENSCHENRECHTSÜBER-
EINKÜNFTEN DER VEREINTEN NATIONEN GESCHAFFENEN ORGANE

Mitteilung des Generalsekretärs

Der Generalsekretär beehrt sich, der Menschenrechtskommission den abschließenden Bericht über die Steigerung der langfristigen Wirksamkeit des Systems der Menschenrechtsverträge der Vereinten Nationen vorzulegen, der von einem unabhängigen Experten, Herrn Philip Alston, ausgearbeitet wurde.

ANLAGE

Abschließender Bericht über die Steigerung der langfristigen Wirksamkeit
des Systems der Menschenrechtsverträge der Vereinten Nationen

INHALT

	<i>Ziffer</i>	<i>Seite</i>
I. EINLEITUNG	1-13	3
A. Hintergrund	1-3	3
B. Fortschritte seit den früheren Berichten des unabhängigen Experten	4-6	3
C. Skizzierung der derzeitigen Situation	7-8	4
D. Die Prämissen dieses Berichts	9-13	5
II. WICHTIGE AKTUELLE GRUNDSATZFRAGEN	14-79	6
A. Auf dem Weg zur universellen Ratifikation	14-36	6
B. Handhabung des Problems der längst überfälligen Berichte	37-47	12
C. Unzureichende Kapazität des derzeitigen Systems im Falle der rechtzeitigen Vorlage der Berichte	48-52	15
D. Probleme im Zusammenhang mit der Dokumentation	53-59	17
E. Aufbau und Nutzung elektronischer Datenbanken	60-66	19
F. Information der Öffentlichkeit	67-71	21
G. Beratende Dienste	72-77	22
H. Sonderberichte	78-79	23
III. MITTEL- UND LANGFRISTIGE REFORMFRAGEN	80-101	24
A. Einführung	80	24
B. Das Wesen der sich stellenden Herausforderung	81-84	25
C. Prüfung der vorhandenen Optionen	85-89	26
D. Konsolidierte Berichte	90	27
E. Abschaffung der umfassenden periodischen Berichte in ihrer gegenwärtigen Form	91-93	27
F. Auf dem Weg zur Konsolidierung der Vertragsorgane	94	28
G. Frage der Zweckmäßigkeit zusätzlicher proaktiver Maßnahmen	95-97	28
H. Vertragsänderungen	98-101	29
IV. ANDERE FRAGEN	102-109	31
A. Das Tabu der Sprachenfrage	102-106	31
B. Zusammenarbeit mit den Sonderorganisationen und anderen Organen	107-108	32
C. Die Qualität der abschließenden Bemerkungen	109	33
V. DIE WICHTIGSTEN EMPFEHLUNGEN	110-122	33

I. EINLEITUNG

A. Hintergrund

1. Dieser Bericht wird von dem unabhängigen Experten Philip Alston vorgelegt, der vom Generalsekretär gemäß Resolution 43/115 der Generalversammlung vom 8. Dezember 1988 und Resolution 1989/47 der Menschenrechtskommission vom 6. März 1989 ernannt wurde. Ein erster Bericht wurde der Generalversammlung auf ihrer vierundvierzigsten Tagung vorgelegt (A/44/668), ein Zwischenbericht wurde der Weltkonferenz über Menschenrechte vorgelegt (A/CONF.157/PC/Add.11/Rev.1); sowohl die Versammlung als auch die Kommission forderten im Anschluss die Fertigstellung des Berichts. Ziel der Studie ist es, so prägnant wie möglich einige der wichtigsten Maßnahmen aufzuzeigen, mit denen die Wirksamkeit des Systems der Menschenrechtsverträge der Vereinten Nationen verbessert werden könnte.

2. Der Bericht baut auf den beiden früheren Berichten auf. Eine Wiederholung der Analysen und Empfehlungen aus diesen Berichten wird hier weitgehend vermieden. Zweck des vorliegenden Berichts ist es, die früheren Analysen im Lichte der jüngsten Entwicklungen zu aktualisieren und den zuständigen Organen konkrete Empfehlungen zu einer Reihe ausgewählter Fragen zur Prüfung vorzulegen.

3. Der unabhängige Experte ist derzeit Vorsitzender des Ausschusses für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte und fungierte als Vorsitzender/Berichterstatter der während der Weltkonferenz über Menschenrechte organisierten Tagung, bei der zum ersten Mal überhaupt die Präsidenten beziehungsweise Vorsitzenden der Afrikanischen Kommission für Menschenrechte und Rechte der Völker, des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte, der Europäischen Kommission für Menschenrechte, des Interamerikanischen Gerichtshofs für Menschenrechte, der Interamerikanischen Menschenrechtskommission, der sechs Vertragsorgane der Vereinten Nationen und des Sachverständigenausschusses für die Durchführung der Übereinkommen und Empfehlungen der Internationalen Arbeitsorganisation, oder Vertreter der Präsidenten bzw. Vorsitzenden, zusammentrafen. Der unabhängige Experte hat an fünf der bislang sieben Tagungen der Vorsitzenden der Menschenrechts-Vertragsorgane der Vereinten Nationen teilgenommen (1988, 1990, 1992, 1994 und 1996). Darüber hinaus fungierte er als Vorsitzender/Berichterstatter der Arbeitsgruppe für Computerisierung, die 1989 von der Menschenrechtskommission eingesetzt wurde¹. Die in diesen verschiedenen Kontexten geführten Erörterungen waren eine unschätzbare Informationsquelle bei der Ausarbeitung dieses Berichts.

B. Fortschritte seit den früheren Berichten des unabhängigen Experten

4. Viele der in den früheren Berichten enthaltenen Empfehlungen wurden umgesetzt, darunter die folgenden aus dem Bericht von 1989: die Erstellung einer Studie über die sich überschneidenden Bestimmungen der verschiedenen Verträge und die Möglichkeit der Verwendung von Querverweisen bei der Berichterstattung; die Änderung des Übereinkommens gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe und des Internationalen Übereinkommens zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung im Hinblick auf die Finanzierung aus dem ordentlichen Haushalt und die Ergreifung vorläufiger Maßnahmen zur Sicherung der erforderlichen Finanzierung; die Verlängerung der zur Verfügung stehenden Tagungsdauer bei mehreren Vertragsorganen; die Voraberstellung einer Liste schriftlicher Fragen durch die meisten Ausschüsse zwecks Erleichterung des Dialogs mit dem Vertragsstaat; die Anerkennung der potenziellen Relevanz aller Informationsquellen; die Verabschiedung sachbezogener und spezifischer abschließen-

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 zuteil wird. Konkrete Vorschläge betreffend das Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau und den Internationalen Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte werden derzeit geprüft;

f) tatsächlich haben die für die beträchtliche Ausweitung dieses Systems verfügbaren Ressourcen ab- statt zugenommen, und die verschiedenen Ausschüsse und insbesondere die Tagungen der Vorsitzenden haben immer häufiger und nachdrücklicher die konsequente

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 erheblicher Verzögerung.

8. Das Ausmaß der Mängel im System zur Überwachung der Vertragseinhaltung hat einige Beobachter zu radikalen Lösungsvorschlägen veranlasst. Beispielsweise schlug 1994 eine Kommentatorin unter anderem vor, diejenigen Staaten, die einen bestimmten Katalog von Mindestanforderungen aus den einschlägigen Verträgen nicht erfüllen, vom Vertragsregime auszuschließen, das System der Berichterstattung durch die Staaten aufzugeben, in jedem Vertragsstaat Vor-Ort-Ermittlungen durch die Vertragsorgane durchführen zu lassen und die Annahme eines Petitionsrechts im Rahmen aller sechs Verträge obligatorisch zu machen³. Im August 1996 schrieb dieselbe Kommentatorin in einem Bericht für die Vereinigung für Internationales Recht, dass die Anwendung der Verträge in einer Krise von gefährlichen Ausmaßen stecke⁴. Das Vertragsregime sei durch chronische Nichteinhaltung sowohl im Hinblick auf die eigentlichen Vertragsbestimmungen als auch auf die bestehenden Anwendungsmechanismen geschwächt worden⁵. Andere Beobachter beurteilen die Fähigkeit des Überwachungssystems zur Erreichung seiner Ziele weitaus optimistischer⁶.

D. Die Prämissen dieses Berichts

9. Dieser Bericht beruht auf mehreren Prämissen. Die erste ist, dass die dem System zur Überwachung der Vertragseinhaltung zugrunde gelegten Annahmen solide und nach wie vor unumschränkt gültig sind. Mit anderen Worten, der Grundsatz, dass diejenigen Staaten, die ihre vertraglichen Verpflichtungen nicht einhalten, mittels eines sachlichen und konstruktiven Dialogs auf der Grundlage umfassender Informationen und Beiträge aller interessierten Parteien zur Rechenschaft zu ziehen sind, ist durch die Praxis bestätigt worden und kann ein wichtiges und wirksames Mittel zur Förderung der Achtung der Menschenrechte sein. Kein anderer Ansatz oder Mechanismus hat bislang den potenziellen Beitrag ersetzt, den dieses System leisten kann. Die zweite Prämisse ist, dass alle Vertragsorgane in den letzten Jahren beachtliche Ergebnisse erzielt haben, wenn auch in sehr ungleichmäßiger Weise. Die dritte Prämisse ist, dass sowohl die Steigerung der Qualität und der Wirksamkeit des Überwachungssystems als auch die Reform der Verfahren und Institutionen zwangsläufig ein schrittweiser Prozess ist und dass es keine "Wundermittel" gibt.

10. Die vierte Prämisse ist, dass das derzeitige System nicht tragfähig ist und dass es maßgeblicher Reformen bedarf, damit die Ziele des gesamten Regimes verwirklicht werden können. Dieser Umstand ist auf mehrere Entwicklungen zurückzuführen, darunter die enorme Ausweitung des Systems der Menschenrechtsverträge in einem Zeitraum von weniger als zwei Jahrzehnten, die immer größere Reichweite und die wachsenden Anforderungen der regionalen Menschenrechtssysteme, die starke Zunahme der Berichterstattungspflichten in anderen Kontexten, insbesondere im Umweltbereich, und der zunehmende Druck auf Regierungen und das System der Vereinten Nationen, ihre Haushaltsausgaben zu senken und ihre Programme zu straffen. Die Vertragsorgane können diesem Druck gegenüber nicht immun bleiben und sollten es auch nicht versuchen.

11. Um festzustellen, was in Bezug auf das Vertragssystem getan werden muss, ist es in der Tat unabdingbar, Vorhersagen über die voraussichtliche Höhe der in Zukunft zur Verfügung stehenden Mittel abzugeben. Zuverlässige Prognosen sind schwierig, wenn nicht unmöglich, aber es besteht kaum Anlass zu der Vermutung, dass die derzeit verfügbaren Mittel

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 mit ansehen 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 Effizienz zum Opfer fallen (A/CONF.157/PC/62/Add.11/Rev.1, Ziffer 12).

II. WICHTIGE AKTUELLE GRUNDSATZFRAGEN

A. Auf dem Weg zur universellen Ratifikation

14. Die universelle Ratifikation der sechs grundlegenden Menschenrechtsverträge der Vereinten Nationen würde die bestmögliche Grundlage für die Anstrengungen schaffen, die auf internationaler Ebene zur Förderung der Achtung der Menschenrechte unternommen werden. In seinem Zwischenbericht von 1993 empfahl der unabhängige Experte, das Jahr 2000 als Zieldatum für die Verwirklichung der universellen Ratifikation festzulegen. Die Weltkonferenz über Menschenrechte billigte dann in der Erklärung und dem Aktionsprogramm von Wien drei Maßnahmenbündel zum Thema Ratifikation:

a) Sie setzte folgende Ziele: das Jahr 1995 wurde als Zieldatum für die universelle Ratifikation des Übereinkommens über die Rechte des Kindes (Teil I, Ziffer 21) und das Jahr 2000 als Zieldatum in Bezug auf das Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau festgelegt (Teil II, Ziffer 39); in Bezug auf die anderen Verträge forderte die Weltkonferenz nachdrücklich die universelle Ratifikation der Menschenrechtsverträge (Teil I, Ziffer 26);

b) sie empfahl nachdrücklich, konzertierte Anstrengungen zu unternehmen, um mit dem Ziel der universellen Annahme der im Rahmen des Systems der Vereinten Nationen verabschiedeten internationalen Menschenrechtsverträge und -protokolle deren Ratifikation, den Beitritt dazu oder die diesbezügliche Rechtsnachfolge zu fördern und zu erleichtern. Der Generalsekretär sollte im Benehmen mit den Vertragsorganen die Aufnahme eines Dialogs mit den Staaten in Erwägung ziehen, die diesen Menschenrechtsverträgen noch nicht beige-

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 Menschenrechtsordnung bilden.

16. Ebenso überraschend ist, dass fast 50 Prozent der Staaten (95 von 193) nicht Vertragspartei des Übereinkommens gegen Folter sind. Wenn man sich vor Augen hält, dass das Übereinkommen über die Rechte des Kindes ein umfassendes Folterverbot bei allen von diesem Vertrag erfassten Personen enthält (im Wesentlichen alle Personen unter 18 Jahren), ist nicht einsichtig, warum so viele Staaten diese Verpflichtung akzeptieren können, jedoch nicht die entsprechende Verpflichtung in dem Übereinkommen gegen Folter. Gleichmaßen haben 36 Staaten das in dem Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte enthaltene Folterverbot akzeptiert, jedoch das Übereinkommen gegen Folter noch nicht ratifiziert.

17. Der Anstieg der Gesamtzahl der Ratifikationen muss auch im Lichte dreier wichtiger Faktoren gesehen werden, die teilweise für diesen Erfolg ausschlaggebend waren. Der erste ist, dass in diesem Zeitraum eine Reihe neuer Staaten aufgrund der Rechtsnachfolge Vertragsparteien von Verträgen wurden, wodurch sich zwar die Gesamtzahl der Ratifikationen erhöhte, nicht aber die Zahl der Staaten reduziert wurde, die zum Zeitpunkt der Wiener Konferenz nicht Vertragspartei der verschiedenen Verträge waren. Der zweite Faktor ist die Wirkung der Vierten Weltfrauenkonferenz, sowohl in ihrem Vorfeld als auch anschließend daran, als die Staaten dazu ermutigt wurden, das Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau zu ratifizieren. Die Ratifikationen des Übereinkommens stiegen vom 1. Januar 1993 bis zum 30. Juni 1996 von 114 auf 153, also eine Zunahme um 39 Vertragsstaaten beziehungsweise 34 Prozent. Die Aktionsplattform von Beijing rief zur universellen Ratifikation des Übereinkommens bis zum Jahr 2000 auf.

18. Der dritte Faktor ist der außerordentliche Erfolg der Bemühungen um die Förderung der Ratifikation des Übereinkommens über die Rechte des Kindes. Sie bewirkten, dass 30 Prozent der Gesamtzunahme der Ratifikationen während dieses Zeitraums von dreieinhalb Jahren (53 Ratifikationen) ausschließlich auf dieses Übereinkommen entfielen: die Zahl seiner Vertragsstaaten stieg von 134 auf 187. Auf diese beiden Übereinkommen zusammen entfielen 92 der neuen Ratifikationen, d.h. rund 53 Prozent.

19. Aus den Erfolgen dieser beiden Übereinkommen, die in den letzten Jahren so viele neue Ratifikationen verzeichnen konnten, sind einige wichtige Lehren zu ziehen. Die erste betrifft die Bedeutung des politischen Willens, der entweder durch die Abhaltung internationaler Konferenzen zum Ausdruck gebracht wird, die entsprechenden Nachdruck auf das betreffende Übereinkommen legen, oder durch konsequente Anstrengungen seitens internationaler Organisationen. Dagegen spielten im Vorfeld der internationalen Konferenzen, die sich auf soziale Entwicklung (Kopenhagen) und menschliche Siedlungen (Istanbul) konzentrierten, Bemühungen um die Förderung der Ratifikation der einschlägigen Menschenrechtsverträge keine Rolle. Die zweite Lehre betrifft die Bedeutung der Mobilisierung ein-

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 Staaten, bis auf vier, Vertragspartei eines so weitreichenden Übereinkommens geworden sind, während fast jeder dritte Staat keinem der beiden Internationalen Pakte beigetreten ist.

22. Der Erfolg des Übereinkommens über die Rechte des Kindes und die Faktoren, die dazu beigetragen haben, scheinen auch die folgende Analyse aus dem Zwischenbericht des unabhängigen Experten an die Wiener Konferenz zu bestätigen:

"Unter anderem folgende Gründe könnten in einigen Ländern die Ratifikation oder den Beitritt behindern: mangelndes Verständnis für die Auswirkungen des Rechtsinstruments seitens der Beamten der mittleren Ebene, die ein Tätigwerden der Regierung vorbereiten müssten, Mangel an ausgebildetem Personal, das dem zuständigen Minister die Auswirkungen der Ratifikation mit der erforderlichen Kompetenz und Detailkenntnis erläutern könnte, die bestehende Verwirrung über die Beziehung zwischen den Verfahren der Vertragsorgane und den besonderen Verfahren der Menschenrechtskommission, geringe Haushaltspriorität der Maßnahmen, die zur Vorbereitung oder Begleitung der Ratifikation oder des Beitritts erforderlich sind, etwa die Erstellung einer Übersicht über die bestehenden Rechtsvorschriften und Verfahrensweisen, die Formulierung der erforderlichen Gesetze oder sonstigen Vorschriften, die Ausbildung von Amtsträgern usw., das Fehlen einer gut informierten einheimischen Interessengruppe, die die Vorschläge der Regierung zur Ratifikation einer Übereinkunft oder zum Beitritt dazu unterstützen würde, und die Befürchtung, dass die Berichtspflichten mit einer zu hohen Belastung für das betreffende Land verbunden sein könnten" (A/CONF.157/PC/62/Add.11/Rev.1, Ziffer 84).

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 bisher mit der Ratifikation zögerten.

24. Am augenfälligsten ist wohl die Gruppe der Staaten, die weniger als eine Million Einwohner haben. Neunundzwanzig solcher Staaten haben keinen der beiden Internationalen Menschenrechtspakte ratifiziert. Schätzungen zufolge hatten im Jahr 1996 einundzwanzig von ihnen ein Bruttosozialprodukt von weniger als 5.000 US-Dollar pro Jahr, davon elf ein BSP von weniger als 2.000 Dollar pro Jahr.⁹ In Bezug auf diese Staaten erinnert der unabhängige Experte an die in seinem Zwischenbericht enthaltene Analyse:

"Unter Berücksichtigung der üblichen Warnungen vor solchen Verallgemeinerungen können aus diesen Daten verschiedene Schlussfolgerungen gezogen werden. Erstens: Zumindest einige dieser kleinen Staaten befürchten wahrscheinlich, dass die rechtlichen, bürokratischen und verwaltungstechnischen Anforderungen angesichts der Größe ihrer Bevölkerung eine zu hohe Belastung darstellen. Zweitens: Die Berichtserfordernisse könnten in solchen Fällen durchaus abschreckend wirken. Drittens: Die ... Staaten mit sehr geringer Bevölkerung und einem niedrigen Pro-Kopf-BSP könnten stark davon beeinflusst werden, welche Auswirkungen eine Ratifikation auf die ihnen zur Verfügung stehenden Mittel hätte" (A/CONF.157/PC/62/Add.11/Rev.1, Ziffer 87).

25. Dies wirft wiederum die Frage auf, ob die internationale Gemeinschaft Mittel bereitstellen sollte, um die Ratifikation der Verträge durch diese Staaten zu erleichtern und sie zumindest im Anfang bei der Erfüllung der daraus folgenden Berichtspflichten zu unterstützen. Erstaunlicherweise hat sich die Einsicht noch nicht durchgesetzt, dass solche Aktivitäten, die unverzichtbar sind, um die Grundlage für eine stabile und friedliche Welt zu schaffen, in der die Menschenrechte geachtet werden, im Rahmen der Vereinten Nationen angemessen finanziert werden sollten. Es scheint fast so, als bestehe die Auffassung, die zur Förderung der Annahme der Menschenrechtsnormen unternommenen Anstrengungen wären mit einem Makel behaftet, wenn man für Fortschritte einen Preis zahlen müsse, nämlich die notwendige technische Hilfe. Im Umweltbereich dagegen wird dieses Prinzip seit längerem anerkannt; hier sind in zahlreichen Regelungen, die im Zusammenhang mit den wichtigsten Verträgen getroffen wurden, finanzielle und andere Formen der Unterstützung vorgesehen, um den Staaten bei der Durchführung der erforderlichen Überwachung, der Erstellung von

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 das Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen (UNDP) und die Weltbank an, welche Bedeutung im Gesamtzusammenhang ihrer eigenen Programme der Achtung der Menschenrechte (und damit eng verknüpften Fragen wie der Demokratisierung, der Staatsführung und der Rechtsstaatlichkeit) zukommt. Erstaunlicherweise haben diese Organisationen das Eintreten für die Förderung der universellen Ratifikation der grundlegenden Verträge aber nie als einen Aspekt betrachtet, der für ihre Arbeit direkt relevant wäre. Jedoch sind, um ein Beispiel zu nennen, die in dem Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau anerkannten Rechte von derart zentraler Bedeutung für die Programme dieser Organisationen, dass man vernünftigerweise hätte erwarten können, sie würden einige aktive Maßnahmen treffen, um die Ratifikation zu fördern. Das Gleiche gilt für die beiden Internationalen Menschenrechtspakte.

28. Die Vorsitzenden der Vertragsorgane erkannten die maßgebliche Bedeutung der Rolle an, die diese Organisationen bei der Förderung der Herbeiführung der universellen Ratifikation wahrnehmen könnten. Auf ihrer sechsten Tagung im Jahr 1995 empfahlen die Vorsitzenden, dass diese Rolle wahrgenommen wird, und sie empfahlen in dieser Hinsicht, dass auf ihrer siebenten Tagung ein Dialog mit hochrangigen Amtsträgern der wichtigsten Organisationen und Einrichtungen stattfinden sollte, unter anderem unter Beteiligung des Entwicklungsprogramms der Vereinten Nationen (UNDP) (A/50/505, Ziffer 18). Jedoch waren auf der siebenten Tagung das UNDP, die Weltbank und die FAO nicht vertreten und die Vertreter der WHO und der UNESCO waren nur kurz anwesend und ergriffen nicht das Wort. Anders gesagt, es fand weder ein Dialog auf hoher Ebene noch überhaupt ein Dialog über den Beitrag statt, den diese Organisationen zur Förderung der universellen Ratifikation erbringen könnten. Ähnlich war es auf der sechzehnten Tagung des Ausschusses für die Beseitigung der Diskriminierung der Frau (im Januar 1997); zwar sprach auf dieser Tagung ein hoher UNDP-Vertreter, der auch nach der möglichen Rolle seiner Organisation im Hinblick auf die Förderung der Ratifikation oder die Unterstützung der Staaten bei der Erstellung der

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.

33. Der von der Weltkonferenz für Menschenrechte empfohlene Dialog mit dem Ziel, "Hindernisse aufzuzeigen und Wege zu ihrer Überwindung zu suchen", muss aufgenommen werden. Dabei sollte in systematischer, ausgewogener und konstruktiver Weise vorgegangen werden. Angesichts der Mittelknappheit, die zum Teil erklärt, warum es bis heute keinen organisierten oder systematischen Dialog gibt, wird die Schaffung eines spezifischen Treuhandfonds empfohlen, der die Einstellung von zwei Beratern des Hohen Kommissars für Ratifikations- und Berichterstattungsfragen ermöglichen soll. Ihre Aufgabe wäre es, die Staaten in der oben beschriebenen Weise zu unterstützen. Einer der beiden sollte ein politischer Berater sein, während der andere ein technischer Sachverständiger mit der Kompetenz sein sollte, der Ratifikation vorgeschaltete Erhebungen durchzuführen oder zu beaufsichtigen sowie die Erstellung der Erstberichte zu überwachen. Diese Dienststelle sollte für einen Dreijahreszeitraum eingerichtet und mit ausreichenden zweckgebundenen Finanzmitteln ausgestattet werden, damit die Hilfe in den jeweiligen Hauptstädten anstatt in Genf erbracht werden kann. Die Sonderberater für Ratifikationsfragen sollten nachdrücklich aufgefordert werden, klare Prioritäten in Bezug auf die Ländergruppen festzulegen, um ihre Tätigkeit so effektiv wie möglich durchzuführen.

34. Aus dem Programm für Beratende Dienste sollten spezielle Mittel dafür vorgesehen werden, Entwicklungsländer, die Übereinkommen neu ratifiziert haben, bei der Erstellung der Erstberichte zu unterstützen. Da die Erstellung der Folgeberichte in vielerlei Hinsicht erheblich weniger aufwendig ist und durch die im Zusammenhang mit dem Erstbericht gewonnenen Erfahrungen wesentlich erleichtert wird, sollte die mit den Folgeberichten verbundene Belastung nicht zu hoch sein.

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 besorgt über die Folgen, die sich aus der großen Zahl der längst überfälligen Berichte ergeben. Tabelle 1 veranschaulicht das Ausmaß des Problems zum Zeitpunkt des Zwischenberichts des unabhängigen Experten im Jahre 1993 im Vergleich zu der Ende 1996 gegebenen Situation.

Tabelle 1:
Tendenzen im Hinblick auf überfällige Berichte 1993-1996

Vertrag	Vertragsstaaten		Parteien mit überfälligen Berichten		Gesamtzahl der überfälligen Berichte	
	1993	1996	1993	1996	1993	1996
Sozialpakt	119	134	65	97	65	115
Zivilpakt	115	134	64	84	83	114
Übereinkommen gegen Rassendiskriminierung	132	147	112	126	342	401
Übereinkommen gegen die Diskriminierung der Frau	118	153	78	115	127	189
Übereinkommen gegen Folter	71	98	36	61	38	67
Kinderrechtsübereinkommen	126	187	59	71	59	71
Gesamt	680	853	414	554	714	957

38. In seinem Jahresbericht für das Jahr 1996 (A/51/44) stellte der Ausschuss gegen Folter in Ziffer 1 fest, dass dem Übereinkommen gegen Folter 96 Vertragsstaaten angehörten, und in Ziffer 21, dass 55 dieser Staaten mit ihren Berichten im Rückstand waren. Der Ausschuss beklagte anschließend die Nichtvorlage der Berichte durch diejenigen Staaten, die über vier Jahre im Rückstand waren, und legte dar, wie viele Mahnschreiben der Generalsekretär und wie viele Schreiben der Ausschussvorsitzende an sie gerichtet hatten. Der Ausschuss ergriff

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 beantworten, doch sieht es so aus, als könne eine beträchtliche Erhöhung der Berichterstattungsquote nur dann erreicht werden, wenn von Fall zu Fall maßgebliche Zugeständnisse bei dem Grundsatz gemacht werden, dass alle Vertragsstaaten im Einklang mit den allgemeinen Leitlinien Bericht erstatten müssen. Dies führt zu der zweiten Frage, nämlich ob echte Konzessionen (die so geartet sind, dass sie für ansonsten widerspenstige Staaten einen wirklichen Anreiz bilden) gemacht werden können, ohne die Grundlagen des Berichterstattungssystems zu untergraben.

42. Ein anderer Ansatz, der nicht ad hoc, sondern ganz systematisch angewandt werden könnte und der gleichzeitig ein den verschiedenen Situationen besser angepasstes und flexibleres Vorgehen im Hinblick auf die Berichterstattung ermöglichen würde, wäre die Abschaffung der Verpflichtung, umfassende, periodische Berichte vorzulegen, in der Form, in der dies gegenwärtig stattfindet. Diese Möglichkeit wird weiter unten erörtert.

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, *ohne Ausnahme*, bei der Erfüllung der auf Grund der Menschenrechtsverträge eingegangenen Verpflichtungen erzielt haben" (Hervorhebung hinzugefügt).

47. Was die Umsetzung dieses Konzepts angeht, sind die Erfahrungen des Ausschusses für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte aufschlussreich. Die betreffenden Staaten werden lange im Voraus benachrichtigt und in der Mehrzahl der Fälle wurden lange überfällige Berichte plötzlich vorgelegt. Im Übrigen ist es besonders wichtig, dass der Ausschuss gründliche Forschungsarbeit leisten und bei seiner Prüfung auf einen breiten Fächer von Informationsquellen zurückgreifen kann. Die daraus hervorgehenden "abschließenden Bemerkungen" müssen detailliert, präzise und umfassend sein. Sind sie dies nicht und ist die Reaktion stattdessen routinemäßiger oder mechanistischer Art, ohne dass die Verantwortlichkeiten klar beim Namen genannt werden, würden wiederum die Staaten dafür belohnt, dass sie ihrer Berichtspflicht nicht nachgekommen sind. In dieser Hinsicht ist es ungewiss, ob die in solchen Fällen verabschiedeten Bemerkungen des Ausschusses für die Beseitigung der Rassendiskriminierung diesen Kriterien entsprechen.

C. Unzureichende Kapazität des derzeitigen Systems im Falle der rechtzeitigen Vorlage der Berichte

1. Die Unfähigkeit, die ausstehenden überfälligen Berichte zu bearbeiten

48. Das derzeitige Aufsichtssystem kann nur deshalb funktionieren, weil eine große Zahl von Staaten entweder überhaupt keine Berichte vorlegt oder dies erst lange Zeit nach dem Fälligkeitsdatum tut. Dies stellt wohl kaum eine annehmbare Grundlage für den Aufbau eines wirksamen und effizienten Überwachungssystems dar. So stellte der Ausschuss für die Beseitigung der Diskriminierung der Frau in seinem Jahresbericht 1994 (A/49/38, Ziffer 12) denn auch fest, dass er bei fristgerechter Vorlage der Berichte durch die Vertragsstaaten pro Tagung 30 Berichte prüfen müsste.

Tabelle 2:

Erforderliche Zeit zur Prüfung aller derzeit fälligen Staatenberichte, falls diese Ende 1996 vorgelegt würden

	Durchschnittliche Zahl der Sitzungen pro Bericht	Zahl der für die Prüfung der bereits fälligen Berichte erforderlichen Sitzungen	Durchschnittliche Zahl der Sitzungen pro Jahr	Durchschnittliche Zahl der Sitzungen pro Jahr, die der Prüfung von Berichten gewidmet sind	Zahl der erforderlichen Jahre
Sozialpakt	3	3 x 115 = 345	58	45	7.6
Zivilpakt	3	3 x 114 = 342	85	45	7.6
Übereinkommen gegen Rassendiskriminierung	2	2 x 401 = 802	55	33	24.3
Übereinkommen gegen die Diskriminierung der Frau	2	2 x 189 = 378	49	18	21
Übereinkommen gegen Folter	2.2	2.2 x 67 = 134	36	20	6.7
Kinderrechtsübereinkommen	3	3 x 71 = 213	85	54	3.9

49. Kurz gesagt, ergibt sich aus Tabelle 2 folgendes Bild: Wenn jeder Staat, der mit seinem Bericht nach einem der Pakte im Rückstand ist, diesen morgen vorlegen würde, könnte der letzte der vorgelegten Berichte nach den derzeitigen Regelungen nicht vor dem Jahr 2003 behandelt werden. Zu diesem Zeitpunkt würde der Ausschuss einen acht Jahre alten Bericht prüfen und hätte darüber hinaus einen gewaltigen Überhang an noch zu prüfenden späteren Berichten zu bewältigen.

50. Die Problematik wird noch überzeugender verdeutlicht, wenn man annimmt, dass jeder Vertragsstaat des Übereinkommens über die Rechte des Kindes wie vorgeschrieben alle fünf Jahre einen periodischen Bericht (im Gegensatz zum Erstbericht) vorlegt. Theoretisch müsste in so einem Fall der Ausschuss für die Rechte des Kindes innerhalb von fünf Jahren 187 Berichte prüfen. Nach dem derzeitigen Prüfungsrhythmus würde dies 3 Sitzungen pro Bericht beziehungsweise 561 Sitzungen insgesamt erfordern. Aufgeteilt auf fünf Jahre würde dies pro Jahr 112 Sitzungen zur Prüfung von Berichten erfordern. Zur Zeit kann der Ausschuss unter Zugrundelegung von neun Wochen Plenartagung und drei Wochen Arbeitsgruppentagungen 54 Sitzungen pro Jahr der Prüfung der Berichte widmen. Das bedeutet, dass seine Tagungszeit mindestens verdoppelt werden müsste, das heißt auf 18 Wochen Plenartagung und 6 Wochen Arbeitsgruppentagungen. Mindestens die Hälfte der 10 Ausschussmitglieder müsste daher 24 Wochen pro Jahr auf diese Tagungen verwenden, ganz abgesehen von all den zusätzlichen Aktivitäten, denen sich der Ausschuss bisher außerhalb der offiziellen Tagungszeit gewidmet hat. Die sich daraus ergebende Belastung für das Sekretariat, die Konferenz-, Übersetzungs-, Dolmetscher- und Redaktionsdienste wäre immens.

2. Das Problem der Verzögerungen zwischen der Vorlage und der Prüfung der Berichte

51. In seinem Jahresbericht 1994 stellte der Ausschuss für die Beseitigung der Diskriminierung der Frau fest, dass zwischen dem Zeitpunkt, zu dem ein Vertragsstaat seinen Bericht vorlegt, und dessen Behandlung durch den Ausschuss durchschnittlich drei Jahre vergehen. Der Ausschuss stellte weiterhin fest, dass diese Situation für die Staaten keinen Anreiz darstelle, Berichte vorzulegen, und dazu führe, dass sie zur Aktualisierung vorgelegter Berichte zusätzliche Informationen vorlegen müssten, was wiederum den Umfang der Dokumentation erhöhe, die der Ausschuss zu prüfen habe (A/49/38, Ziffer 12). Diese Analyse ist für die meisten Ausschüsse nach wie vor gültig. Das heißt, auf der Grundlage der verfügbaren Zahlen würde ein Bericht, der dem Ausschuss für die Rechte des Kindes im Dezember 1996 vorgelegt wurde, nicht vor Januar 1999 behandelt. Für den Menschenrechtsausschuss und den Ausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte wären die entsprechenden Daten vermutlich Juli 1998 beziehungsweise Mai 1999.

52. Die vorhandenen Optionen zur Handhabung einer Situation, die sowohl für die Ausschüsse und die betroffenen Staaten als auch für alle, deren Menschenrechte auf dem Spiel stehen, zweifellos inakzeptabel ist, werden weiter unten untersucht. Hier genügt die Feststellung, dass eine – zweifellos unbefriedigende – Alternative darin besteht, die Prüfung einer großen Zahl von Berichten innerhalb eines sehr kurzen Zeitraums vorzusehen, was bedeutet, dass jeder Bericht nur oberflächlich geprüft wird. Wenn einer solchen Methode nicht sehr detaillierte Vorarbeiten vorausgehen und nicht dargelegt werden kann, dass dennoch überzeugende und zutreffende Ergebnisse erzielt werden, besteht die Gefahr, dass die Prüfung zu einem bloßen Ritual wird und die eigentliche "raison d'être" des gesamten Systems verloren geht, nämlich die Achtung der Menschenrechte zu fördern und eine echte Rechenschaftspflicht zu gewährleisten.

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 die wichtigsten Referenzdokumente aufführen, die bei der Prüfung des Berichts herangezogen wurden. Der zweite Schritt wäre der Aufbau eines systematischeren Dokumentenarchivs, das mindestens bis zur Prüfung des nächsten Berichts desselben Vertragsstaats bestehen bleiben müsste. Es muss jedoch noch einmal darauf hingewiesen werden, dass es im Falle eines Sekretariats eines Vertragsorgans, das nicht über einen einzigen erfahrenen Dokumentar verfügt, das keine angemessenen Einrichtungen zur Verwaltung der entsprechenden Archive hat und das erst einmal ein klares Problembewusstsein für diese Fragen entwickeln muss, gar nicht sicher ist, ob es überhaupt einen Zweck hat, sehr detaillierte Empfehlungen abzugeben, die über das Aufzeigen des Problems hinausgehen.

3. Verzögerungen bei der Erstellung von Kurzprotokollen

57. Ein anderes Problem, mit dem die Vertragsorgane konfrontiert sind, ist die Tatsache, dass die Kurzprotokolle heute nur in zwei Sprachen (Englisch und Französisch) erstellt werden und dass die Übersetzung in die jeweils andere Sprache mit erheblicher Verspätung erfolgt. Diesem Umstand kommt in mehrfacher Hinsicht besondere Bedeutung zu. Erstens haben die Vertragsorgane aus budgetären oder anderen Gründen die Zusammenfassung des Dialogs mit den einzelnen Vertragsstaaten, die bis vor kurzem fester Bestandteil der Jahresberichte war, aus diesen gestrichen. Die Begründung dafür war, dass es nicht notwendig sei, Informationen, die auf jeden Fall und auf systematischere Weise durch die Kurzprotokolle verfügbar gemacht würden, zu duplizieren. Zweitens stellen die Kurzprotokolle einen der wichtigsten Bestandteile des Prozesses der Rechenschaftslegung dar, der die wichtigste Rechtfertigung für den Prozess des Dialogs darstellt. Wenn die Protokolle nicht relativ rasch nach der Prüfung des Berichts und der Annahme der abschließenden Bemerkungen verfügbar sind, verliert ein beträchtlicher Teil der Bemühungen seinen Wert.

58. Ebenso ist nicht sicher, dass – im Falle des Menschenrechtsausschusses – die Veröffentlichung einer Zusammenstellung offizieller Dokumente (früher unter der Bezeichnung *Yearbooks* des Ausschusses), in denen sämtliche Kurzprotokolle und andere bereits veröffentlichte Dokumente reproduziert sind, wirklich sinnvoll ist. Der Ausschuss für die Beseitigung der Diskriminierung der Frau hat darum ersucht, dass für ihn weitere Jahrbücher veröffentlicht werden zusätzlich zu denen, die vor einigen Jahren erstellt wurden, und ähnliche Vorschläge wurden im Hinblick auf den Ausschuss für die Rechte des Kindes vorgelegt. Wenn reichlich Mittel vorhanden sind, sind solche Vorhaben sicherlich wünschenswert, da die entsprechenden Aufzeichnungen für historische und ähnliche Zwecke leichter zugänglich gemacht werden. In einer Zeit größter Finanzknappheit, in der den sachverständigen Mitgliedern der Vertragsorgane in den Konferenzräumen weder Bleistifte noch Papier zur Verfügung gestellt werden können, sind derartige Ausgaben jedoch sicherlich nicht vorrangig.

59. Ihre Nützlichkeit wurde jedenfalls durch die gestiegene Bedeutung der elektronischen Informationsmittel, insbesondere durch das Internet, radikal vermindert. Zwar stehen Kurz-

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 Kurzprotokolle, wiederum in elektronischer Form, sofort nach ihrem Erscheinen zu sorgen.

E. Aufbau und Nutzung elektronischer Datenbanken

1. Internetseite des Zentrums für Menschenrechte

60. Der im Zusammenhang mit den Kurzprotokollen befürwortete Ansatz steht vollkommen im Einklang mit einer der vielversprechendsten Entwicklungen der letzten Zeit, die unter der Aufsicht des Hohen Kommissars für Menschenrechte stattgefunden haben. Am 10. Dezember 1996 wurde eine umfassende elektronische Datenbank mit Menschenrechtsdokumenten ins World Wide Web gestellt, auf die nunmehr über das Internet zugegriffen werden kann¹³. Abschließende Bemerkungen, Staatenberichte und schließlich auch Kurzprotokolle werden in dieser Form buchstäblich Millionen von potenziellen Nutzern zur Verfügung gestellt werden. Dies ist ein gewaltiger Unterschied zu der bisherigen Situation mit vervielfältigten Dokumenten in der Originalform und mit gedruckten Bänden, die die offiziellen Protokolle (*Yearbooks*) enthalten. All diese Dokumente werden in geringer Auflage gedruckt und im Rahmen eines sehr begrenzten Verteilernetzes ausgegeben, das nur selten nationale NGOs, Wissenschaftler in Ländern außerhalb der industrialisierten Welt und andere wichtige potenzielle Nutzer umfasst. Die Kosten der Aufbewahrung einer gedruckten Sammlung von Dokumenten der Vertragsorgane sind beträchtlich, und es gibt nur eine Handvoll Bibliotheken weltweit, die die notwendigen Mittel für die Aufrechterhaltung einer zugänglichen und funktionalen Sammlung solcher Dokumente aufbringen. Darüber hinaus sind Dokumente in Papierform weitaus weniger benutzerfreundlich als elektronische Versionen, die umfassend durchsucht, organisiert und bei Bedarf rasch selektiv ausgedruckt werden können.

61. Es ist zu Recht die Sorge geäußert worden, dass die schwerpunktmäßige Ausrichtung auf neue Technologien nicht unbedingt den Bedürfnissen derjenigen Rechnung trägt, die über begrenzte Ressourcen verfügen oder in Ländern leben, die keinen einfachen oder zuverlässigen Zugang zum Internet haben. Diese Besorgnisse müssen berücksichtigt werden, aber es ist auch daran zu erinnern, dass die Menschen in diesen Ländern gegenwärtig ebenfalls so gut wie keinen Zugang zu gedruckten Dokumenten haben und dass es selbst für die Eliten dieser Länder, gleich ob es sich um Regierungsbeamte, Wissenschaftler oder Aktivisten handelt, stets schwierig ist, Zugriff auf gedruckte Dokumente der Vereinten Nationen zu erhalten. In dieser Hinsicht werden die beim Informationszugang bestehenden Disparitäten nicht etwa verstärkt, sondern das Internet und äquivalente Systeme bieten vielmehr eine einzigartige Gelegenheit, den Zugang zu demokratisieren und die systematische Verfügbarkeit von Dokumenten sicherzustellen, deren Beschaffung bislang äußerst schwierig war.

62. Aber das volle Potenzial dieser Entwicklungen kann für diejenigen, die gegenwärtig keinen einfachen Zugang haben, erst dann wirklich ausgeschöpft werden, wenn zu diesem Zweck eine gezielte Strategie ausgearbeitet wird. Dies wird wiederum die Einführung eines Prozesses erfordern, der systematischer, stärker auf Konsultationen ausgerichtet und transparenter ist als der bisherige. In dieser Hinsicht könnte sich das Zentrum für Menschenrechte Erkenntnisse aus zwei Initiativen der jüngsten Zeit zunutze machen. Die erste ist das Pro-

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 Projekts gehört unter anderem die Ermittlung der besten gegenwärtigen Verfahrensweisen, die Verbesserung des Zugangs, das Angebot von Schulungen und der Aufbau von Kooperationsverbindungen mit anderen Akteuren.

63. Das Zentrum für Menschenrechte sollte für ähnliche Zwecke ein Sachverständigen-seminar über Menschenrechtsinformationen und -dokumentation veranstalten. Durch eine angemessene Mittelausstattung sollte sichergestellt werden, dass die neu geschaffene Internetseite weiter ausgebaut und auf dem neuesten Stand gehalten wird. Es sollte auch erwogen werden, eine externe Beratungsgruppe von Sachverständigen zu ernennen, die beim Ausbau der Aktivitäten auf dem Gebiet der elektronischen Information, vor allem in Bezug auf die Vertragsorgane, behilflich sein könnten.

64. Die zweite Initiative, mit deren Erfahrungen sich das Zentrum befassen sollte, betrifft den Ausschuss für die Rechte des Kindes, dessen sämtliche Mitglieder vom UNICEF mit Notebook-Computern ausgestattet wurden. Diese sind so programmiert, dass die Mitglieder Zugriff auf E-Mail und die wichtigsten Datenbanken und Dokumentationsquellen haben, die sie zur Wahrnehmung ihrer Überwachungsaufgaben benötigen. Wenn sich das Experiment als Erfolg erweist, sollten vergleichbare Maßnahmen im Hinblick auf die Mitglieder der fünf anderen Vertragsorgane getroffen werden.

2. Breiterer Zugriff auf die elektronischen Datenbanken der IAO und des UNHCR

65. Ein bemerkenswerter und für die Vertragsorgane unmittelbar relevanter Aspekt der gegenwärtigen Entwicklungen im Bereich der Informationstechnologien besteht darin, dass eine der Organisationen mit den schnellsten Fortschritten und den besten Ergebnissen in diesem Bereich – die IAO – an einer Strategie festhält, die heute nicht mehr optimal ist und die ihren Bedarfsträgern zunehmend schlechte Dienste erweist. Die IAO hat eine umfangreiche und sehr komplexe Datenbank aufgebaut, die von großer und unmittelbarer Bedeutung für die verschiedenen Aspekte der Arbeit der Vertragsorgane und das Gebiet der Menschenrechte insgesamt ist. Sie hat sich aber dafür entschieden, diese Datenbank externen Nutzern nur mittels einer CD-ROM zur Verfügung zu stellen, die käuflich zu erwerben ist und die neben einem Computer und einem Internetanschluss ein Zusatzgerät erfordert, das ebenfalls gekauft werden muss. Dies führt beispielsweise zu dem Ergebnis, dass die Datenbank für Mitglieder der Vertragsorgane, für NGOs oder für Wissenschaftler nicht zugänglich ist, wenn diese nicht zu erheblichen Kosten die CD-ROM individuell erwerben.

66. Bei der Verfügbarkeit der vom Hohen Flüchtlingskommissar der Vereinten Nationen erzeugten Daten scheint es zu erheblichen Verzögerungen zu kommen; sie werden zuerst für eine CD-ROM produziert ("Refworld") und danach eher langsam auf die UNHCR-Internetseite gestellt.¹⁵ Diese Strategie der Bezahlung durch den Nutzer mag zu nicht unerheblichen Einnahmen führen, die Kosten dafür (unnötige Beschränkung des Zugriffs auf Informationen und daraus resultierende geringere Heranziehung der Arbeit der Organisation) scheinen indessen hoch zu sein. Es ist zu hoffen, dass beide Organisationen, insbesondere aber die IAO, ihre Strategie neu überdenken und ihre höchst wertvollen Ressourcen so rasch wie möglich einem wesentlich breiteren Publikum zugänglich machen.

F. Information der Öffentlichkeit

67. Die Notwendigkeit besserer Materialien zur Information der Öffentlichkeit über die Arbeit der Vertragsorgane war ein ständiges Thema der in den letzten Jahren verabschiedeten Empfehlungen. Angesichts der für das Sekretariat bestehenden Haushaltszwänge, der schwerfälligen und kostspieligen Verfahren und des Mangels an den notwendigen personellen und sonstigen Ressourcen ist es jedoch nicht überraschend, dass relativ wenig Informationen über die Vertragsorgane produziert wurden. Der Menschenrechtsausschuss fordert zum Beispiel schon seit einigen Jahren die Veröffentlichung eines dritten Bandes der *Selected Decisions of the Human Rights Committee under the Optional Protocol*¹⁶ (Ausgewählte Entscheidungen des Menschenrechtsausschusses auf Grund des Fakultativprotokolls), bisher jedoch ohne Erfolg. Ein zweiter Band der Veröffentlichung *Human Rights: A compilation of International Instruments* (Menschenrechte: Eine Sammlung internationaler Dokumente zum Menschenrechtsschutz) ist seit 1992 in Arbeit, und obwohl die Hauptabteilung Presse und Information berichtet, dass er gegenwärtig aktualisiert wird¹⁷, ist er bisher nicht veröffentlicht worden. Abgesehen von der äußerst wertvollen Publikation *United Nations Action in the Field of Human Rights*¹⁸ (Tätigkeit der Vereinten Nationen auf dem Gebiet der Menschenrechte), die alle fünf Jahre erscheint, gibt es relativ wenig gedrucktes Material, das unmittelbar für die Vertragsorgane relevant wäre. Die "Professional Training Series" (Schulungsreihe für Fachkräfte) ist potenziell die seriöseste und wertvollste Publikationsreihe. Die 25 bisher herausgegebenen *Fact Sheets* (Daten und Fakten) wurden zwar in hoher Auflage gedruckt, aber externe Sachverständige würden ihre generelle Nützlichkeit und die Wirksamkeit ihrer Verteilung wohl als nicht sehr hoch einschätzen.

68. Gewiss sollen die Schwierigkeiten derjenigen, die mit sehr geringen Ressourcen und einer viel begrenzteren politischen Unterstützung als gemeinhin anerkannt Öffentlichkeitsarbeit leisten, nicht unterschätzt werden, aber es hat doch den Anschein, als ob die Darstellung der Arbeit der verschiedenen Vertragsorgane in der Öffentlichkeit in der Regel recht fantasielos und nicht besonders informativ wäre. Es geht weit über das Mandat des unabhängigen Experten hinaus, die verschiedenen alternativen Ansätze, die für die Zukunft in Betracht gezogen werden könnten, im Einzelnen zu behandeln. Es sollen hier lediglich drei Wege angesprochen werden, deren weitere Erkundung sinnvoll erscheint. Der erste bestünde darin, den Vertragsorganen eine direkte Mitsprache darüber einzuräumen, wie die für Öffentlichkeitsarbeit zweckgebundenen Haushaltsmittel verwendet werden. Zu diesem Zweck sollte ein Papier mit den verschiedenen Optionen erarbeitet und nach einer vorherigen Aussprache in den einzelnen Ausschüssen auf den Tagungen der Vorsitzenden erörtert werden. Der zweite Weg wäre die Anerkennung der Tatsache, dass der größte Informationsbedarf auf lokaler Ebene besteht und weniger in Genf und New York, wo offensichtlich der überwiegende Teil der vorhandenen Materialien in Umlauf gebracht wird. Dies bedeutet jedoch nicht einfach eine breitere Verteilung von Broschüren durch die Informationszentren der Vereinten Nationen. Es bedeutet vielmehr, dass ein Budget für Öffentlichkeitsarbeit zur Verfügung stehen sollte, um lokale Initiativen zu unterstützen, die in einer der Landeskultur angepassten und bürgernäheren Form und mit den entsprechenden Medien Informationen über die Vertragsorgane bereitstellen.

69. Der dritte Weg bestünde darin, zu untersuchen, inwieweit die Erstellung von Publikationen, wie etwa der *Selected Decisions*, akademischen und anderen externen Institutionen übertragen werden könnte, die zur Übernahme dieser Aufgabe bereit wären. Die Veröffentlichung würde dann unter kommerziellen Bedingungen erfolgen, wobei die Kosten erheblich geringer wären als bei der Ausführung der Redaktions- oder Druckerarbeiten innerhalb der Vereinten Nationen. Dieses Konzept würde auch der Forderung des Beratenden Ausschusses für Verwaltungs- und Haushaltsfragen entsprechen, kostengünstigere Alternativen für die Veröffentlichung von Materialien der Vereinten Nationen zu erkunden. Das jeweilige Vertragsorgan könnte trotzdem auf der Einhaltung angemessener Standards in Bezug auf

den Inhalt bestehen, und der Publikationsprozess wäre potenziell erheblich schneller und sicher weniger kostspielig.

70. Generell scheint es gute Gründe dafür zu geben, von Zeit zu Zeit eine externe Beratungsgruppe einzuberufen, die den Auftrag hat, das Publikationsprogramm im Menschenrechtsbereich zu überprüfen und diesbezügliche Empfehlungen abzugeben. Derzeit fehlt es dem System in hohem Maß an Transparenz und an Möglichkeiten, sachverständige externe Beiträge heranzuziehen. Die Art und Qualität der erzeugten Produkte sind ein getreues Spiegelbild des undurchlässigen und bürokratischen Charakters dieses Prozesses.

71. Ein weniger wichtiges Detail, das dennoch Aufmerksamkeit verdient, betrifft die in Resolution 50/170 der Generalversammlung enthaltene Forderung, sicherzustellen, dass in den Informationszentren der Vereinten Nationen in jedem Land folgende Dokumente verfügbar sind: die neuesten Berichte des betreffenden Staates an die Vertragsorgane, die Kurzprotokolle über die Prüfung dieser Berichte und die jeweiligen abschließenden Bemerkungen der Vertragsorgane. Der Generalsekretär hat zwar berichtet, dass ein Verfahren für diesen Zweck eingerichtet wurde (siehe A/51/45), er sollte jedoch gebeten werden, einen Folgebericht vorzulegen, in dem beschrieben wird, wie sich dies in der Praxis auswirkt. Inoffiziellen Auskünften nichtstaatlicher Organisationen zufolge besteht kein Grund zu der Annahme, dass ein aktives Programm zur Verbreitung dieser Materialien auf Landesebene eingeleitet worden wäre.

G. Beratende Dienste

72. In diesem Bericht wurde bereits an verschiedenen Stellen darauf hingewiesen, dass die Bereitstellung von "Beratenden Diensten" oder technischer Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Menschenrechte von größter Bedeutung für Staaten sein kann, die nicht über die Verwaltungskapazität, das Fachwissen oder die finanziellen Mittel verfügen, um die Berichte zu erstellen, zu deren Vorlage sie auf Grund der jeweiligen Verträge rechtlich verpflichtet sind. Ähnliche Mängel behindern auch die Bemühungen, die im Hinblick auf die universelle Ratifikation unternommen werden.

73. Eines der 20 "Sachthemen", die für das Programm für Beratende Dienste ermittelt wurden, ist "Berichterstattung auf Grund der Menschenrechtsverträge und die internationalen Verpflichtungen" (E/CN.4/1996/90, Ziffer 23), aber der unabhängige Experte konnte aus den verfügbaren Unterlagen keinen Fall ermitteln, in dem spezifische Hilfe entweder für eine Untersuchung der vor der Ratifikation eines Menschenrechtsvertrags zu treffenden Maßnahmen oder für die Erstellung eines Berichts an ein Vertragsorgan gewährt wurde. Die wichtigsten Ausnahmen scheinen Situationen wie die in Kambodscha oder Haiti zu betreffen, wo ein kleiner Teil eines umfassenden Hilfspakets für solche Tätigkeiten eingesetzt wurde. Die hier getroffene Beurteilung unterschätzt vielleicht den Umfang der für solche Zwecke gewährten Hilfe, jedoch ist klar, dass das Programm als Ganzes diesen Aktivitäten nicht genügend Priorität einräumt. Man könnte einwenden, dass die Initiative in solchen Angelegenheiten bei den Regierungen liegt und dass das Programm wenig tun kann, wenn sich diese dafür entscheiden, keine Hilfe zu beantragen. Das erinnert an die Frage, wer zuerst war, die Henne oder das Ei? Solange es keinen gut ausgestatteten Fonds für diesen Zweck gibt, keine versierten Experten herangezogen werden und bestimmten Staaten nicht konkret nahegelegt wird, die Hilfe in Anspruch zu nehmen, wird es wahrscheinlich weiterhin nur wenige Anträge geben. Infolgedessen wird das Programm für Beratende Dienste keinen nennenswerten Beitrag zu dem Ziel erbringen, die Fälle der Nichtvorlage von Berichten zu verringern oder die Qualität der Berichterstattung zu verbessern.

74. Eine der im Rahmen des Programms für Beratende Dienste finanzierten Aktivitäten war die Organisation regionaler oder subregionaler Schulungskurse für die Berichterstat-

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 staatliche Stellen als auch NGOs) durchführen. Somit hätte für denselben Betrag oder wahrscheinlich noch weniger, als der genannte Schulungskurs kostete, in zehn verschiedenen Ländern jeweils einen Monat lang konzentrierte Hilfe gewährt werden können.

75. Auch das Problem der Fachkenntnisse muss angegangen werden. Es scheint häufig vorausgesetzt zu werden, dass die Mitglieder der Vertragsorgane über die erforderliche Fachkompetenz sowie über pädagogische und redaktionelle Fähigkeiten verfügen und dass sie auch für die Übernahme solcher Aufgaben zur Verfügung stehen. Ganz abgesehen von der Frage, ob in solchen Situationen ein Interessenkonflikt entstehen könnte, spricht vieles eindeutig dafür, Personen zu rekrutieren, die die erforderlichen Fähigkeiten besitzen, oder solche Personen auszubilden, anstatt sich auf die notwendigerweise sehr unterschiedlichen Fähigkeiten der Mitglieder eines bestimmten Vertragsorgans zu verlassen. Da die Internationale Arbeitsorganisation seit langem Programme durchführt, bei denen regionale Berater eine solche fachkundige Beratung erteilen, wäre es angezeigt, dass das Zentrum für Menschenrechte sich diese Erfahrungen unmittelbar zunutze macht und die Möglichkeit gemeinsamer Ausbildungs- und Beratungstätigkeiten auslotet.

76. Der Hohe Kommissar für Menschenrechte sollte daher aufgefordert werden, ein konkretes Projekt auszuarbeiten, das die erforderlichen finanziellen und technischen Ressourcen für die Erstellung von Berichten zur Verfügung stellen würde, wenn Staaten eindeutig nicht über die notwendigen Mittel verfügen. Das Projekt sollte die Erkenntnisse aus den von der IAO gemachten Erfahrungen berücksichtigen und die Möglichkeit sondieren, mit dieser Organisation gegebenenfalls zusammenzuarbeiten.

77. Der Treuhänderausschuss des Freiwilligen Fonds für technische Zusammenarbeit sollte aufgefordert werden, die Erstellung von Berichten an die Vertragsorgane zu einem konkreten vorrangigen Projekt zu machen. Es ist nicht klar, ob dies unter die vom Treuhänderausschuss bisher gebilligten Prioritäten fällt (siehe E/CN.4/1996/90, Ziffer 47).

H. Sonderberichte

78. Ein typisches Merkmal der Arbeit einiger Vertragsorgane in den letzten Jahren war das große Gewicht, das den "Sonderberichten" oder "Dringlichkeitsverfahren" beigemessen wurde. Der Menschenrechtsausschuss und der Ausschuss für die Beseitigung der Rassendiskriminierung haben in erheblichem Umfang von diesen Verfahren Gebrauch gemacht, die, wie der letztere Ausschuss es formulierte, darauf abzielen, auf Probleme zu reagieren,

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 werden können, massive Menschenrechtsverletzungen dem Sicherheitsrat zur Kenntnis zu bringen und entsprechende Maßnahmenempfehlungen zu unterbreiten" (A/47/1, Ziffer 101). In der Folge wies die vierte Tagung der Vorsitzenden auf die wichtige Rolle der Vertragsorgane hin, wenn es darum geht, Menschenrechtsverletzungen zu verhindern und dagegen vorzugehen. Die Vorsitzenden erklärten:

"Jedes Vertragsorgan sollte daher dringend alle Maßnahmen prüfen, die es im Rahmen seiner Zuständigkeit ergreifen könnte, sowohl um zu verhüten, dass Menschenrechtsverletzungen überhaupt stattfinden, wie auch um Notsituationen jeglicher Art, die im Hoheitsbereich der Vertragsstaaten auftreten, genauer zu überwachen. Wenn zu diesem Zweck die Einführung neuer Verfahren erforderlich ist, sollten diese so schnell wie möglich geprüft werden" (A/47/628, Ziffer 44).

79. Der unabhängige Experte war aktiv am Zustandekommen dieses Konsenses beteiligt, der seither von der Generalversammlung und anschließenden Tagungen der Vorsitzenden unterstützt wurde. Heute fragt sich der Experte jedoch, ob die Art und Weise, in der dieses Mandat angewandt wurde, wirklich sinnvoll war. Es ist für ein Vertragsorgan frustrierend, angesichts massiver Menschenrechtsverletzungen untätig bleiben zu müssen, und es besteht die Gefahr, ein Signal der Ohnmacht, möglicherweise der Geringschätzung, sicher jedoch der Marginalität zu vermitteln. Andererseits erscheint es unwahrscheinlich, dass durch die Anwendung relativ formalistischer und unflexibler Verfahren gegenüber Staaten, in denen im Rahmen einer Krise oder eines größeren bewaffneten Konflikts chronische Menschenrechtsverletzungen stattfinden, viel erreicht werden könnte. Die bisherigen Erfahrungen scheinen diese Schlussfolgerung weitgehend zu bestätigen. Während es also in dieser Hinsicht keine strengen Regeln geben sollte und vielleicht gar nicht geben kann und während die Vertragsorgane ausreichende Flexibilität behalten sollten, spricht vieles für die Aufrechterhaltung dessen, was als eine Art "Arbeitsteilung" bezeichnet wurde, bei der die Sonderberichterstatter, Beauftragten oder Experten (der Menschenrechtskommission usw.) weiterhin für dringende Appelle zuständig sind, wogegen sich die Vertragsorgane hauptsächlich auf die Berichte der Vertragsstaaten konzentrieren (E/CN.4/1997/3, Ziffer 43).

III. MITTEL- UND LANGFRISTIGE REFORMFRAGEN

A. Einführung

80. Es ist jetzt fast acht Jahre her, seit der unabhängige Experte zum ersten Mal vorschlug, die Erstellung konsolidierter Berichte an die Vertragsorgane sowie die mögliche Zusammenfassung der bestehenden Vertragsorgane zu einem oder vielleicht zwei neuen Vertragsorganen in Erwägung zu ziehen. Er forderte außerdem einen ausführlichen Meinungs austausch zu diesen Vorschlägen (A/44/668, Ziffern 179 und 182). Seit damals haben Beobachter aus akademischen und anderen Kreisen diese Aufforderung aufgegriffen¹⁹, während jedoch die Vertragsorgane selbst, die Tagungen der Vorsitzenden und die richtliniengebenden Organe sich dazu nahezu völlig ausgeschwiegen haben. Für das Schweigen der Vertragsorgane gibt es gute Gründe. Ihre Mitglieder wenden gegenwärtig sehr viel Zeit und Energie dafür auf, das Funktionieren der bestehenden Verfahren sicherzustellen, und es ist kaum von ihnen zu erwarten, dass sie sich für die Beseitigung eines der Verfahren, um deren Vervollkommnung sie sich so sehr bemühen, oder für die Beseitigung eines der Ausschüsse in seiner gegenwärtigen Form begeistern. Weniger offensichtlich ist, warum die richtliniengebenden Organe bisher gezögert haben, sich in dieser Debatte zu engagieren. Es sei hier darauf hingewiesen,

dass angesichts der in diesem Bericht dokumentierten Trends eine solche Debatte dringend erforderlich ist und dass auf jeden Fall die Unhaltbarkeit des bestehenden Systems in weniger als einem Jahrzehnt radikale Veränderungen der einen oder anderen Art erzwingen wird. Die einzige wirkliche Frage ist, ob diese ad hoc, reaktiv und unvollständig erfolgen oder ob sie logisch und systematisch geplant werden.

B. Das Wesen der sich stellenden Herausforderung

81. Die in diesem Bericht enthaltenen Informationen und Analysen untermauern eine Reihe von Schlussfolgerungen hinsichtlich der künftigen Entwicklung des Systems der Vertragsorgane. Es ist damit zu rechnen, dass im Verlauf der nächsten zehn Jahre die nahezu universelle Ratifikation der sechs grundlegenden Verträge erreicht wird. Die Staaten werden unter erhöhtem Druck stehen, ihre Berichtspflichten zu erfüllen, und es wird in erheblichem Umfang technische und finanzielle Hilfe bereitgestellt werden, um sie dabei zu unterstützen. Staaten, die keine Berichte vorlegen, werden häufig dennoch Gegenstand von Überprüfungen sein. Es wird von den Staaten erwartet werden, dass sie sechs Berichte vorlegen, sechs gesonderte "konstruktive Dialoge" führen, zusätzliche Ad-hoc-Anfragen der sechs Ausschüsse beantworten und auf Beschwerden reagieren, die aus vielleicht vier oder mehr gesonderten Mitteilungsverfahren hervorgehen. Es wird außerdem von ihnen erwartet werden, dass sie die allgemeinen Bemerkungen (oder deren Äquivalent), die aus den sechs verschiedenen Ausschüssen hervorgehen, in vollem Umfang berücksichtigen und dass sie auf die zunehmend detaillierten abschließenden Bemerkungen derselben Anzahl von Ausschüssen eingehen.

82. Zusätzlich zu diesen Verpflichtungen werden wahrscheinlich innerhalb des nächsten Jahrzehnts eine erhebliche Zahl von Ländern auch noch Berichte auf Grund der Internationalen Konvention zum Schutz der Rechte aller Wanderarbeitnehmer und ihrer Familienangehörigen vorzulegen haben. Damit würden ein siebentes Berichtsverfahren und ein weiterer Ausschuss hinzukommen und die Staaten wären verpflichtet, zu dem kompliziertesten, detailliertesten und längsten aller Menschenrechtsverträge Berichte vorzulegen.

83. Die wachsende Belastung für die Staaten wird jedoch nicht die einzige Folge sein. Die Vertragsorgane werden ihre bisherige Tagungszeit mindestens verdoppeln müssen, sodass allein der Ausschuss für die Rechte des Kindes jedes Jahr fast sechs Monate tagen würde. Zu den Ausschüssen, die schon jetzt einen hohen Rückstand bei der Prüfung der Mitteilungen haben, werden weitere Ausschüsse hinzukommen, die sich in derselben Situation befinden, und sie alle werden die Zeit und die Fachkenntnisse aufbringen müssen, um die immer komplexeren Fragen zu behandeln, mit denen sie zwangsläufig befasst werden. Das die Vertragsorgane betreuende Sekretariat müsste mindestens auf das Doppelte vergrößert werden, um auch nur den gegenwärtigen Betreuungsumfang aufrechtzuerhalten (der von fast jedem Vertragsorgan als völlig unzureichend kritisiert wird). Die Kosten für die Konferenzdienste (insbesondere für die Übersetzung von Dokumenten und für Dolmetschung) werden exponentiell zunehmen und damit die Mittel, die gegenwärtig drastisch gekürzt werden, noch zusätzlich stark beanspruchen. Nationale nichtstaatliche Organisationen würden rasch das Interesse daran verlieren, jedes Jahr einem anderen Vertragsorgan Bericht zu erstatten, und ihre internationalen Partnerorganisationen werden nicht in der Lage sein, den Anfragen nachzukommen, die jedes Jahr von dem einen oder anderen Vertragsorgan zu jedem Land an sie gerichtet werden. Die nationalen wie auch die internationalen Medien werden voraussichtlich ihr schon jetzt nicht sehr großes Interesse an diesen häufigen und höchst wahrscheinlich oberflächlichen Verfahren noch weiter verlieren.

84. Die Mitglieder der Vertragsorgane müssten ein Drittel bis die Hälfte ihrer Zeit in Genf oder New York verbringen, wofür einige (die Mitglieder des Menschenrechtsausschusses, des Ausschusses für die Beseitigung der Diskriminierung der Frau und des Ausschusses für

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 der Rassendiskriminierung und des Ausschusses gegen Folter) nichts erhalten (außer dem gleichen Tagegeld). Angesichts dieser Anforderungen wird die Mitgliedschaft in den Ausschüssen nur für von ihrer eigenen Regierung bezahlte Beamte (wodurch wohl schwer Unabhängigkeit oder Sachverstand gewährleistet sind), für Universitätswissenschaftler, die von ihren Regierungen subventioniert werden (da im heutigen Klima der Haushaltskürzungen und des Grundsatzes, Nutzer zahlen zu lassen, die meisten Universitäten wohl nicht bereit sein werden, einen halbjährigen Einsatz im Dienste internationaler Organisationen zu finanzieren) oder für im Ruhestand befindliche Bedienstete möglich sein.

C. Prüfung der vorhandenen Optionen

85. Im Wesentlichen scheinen den Staaten, die mit einem solchen Szenario konfrontiert sind, vier Optionen offen zu stehen. Die erste besteht darin, dass sie diese Sorgen als unangebrachte Panikmache abtun, weil sich ihrer Meinung nach die Situation in Wirklichkeit nicht in diese Richtung entwickeln wird. Sie stellen sich folgendes vor: Nicht alle Staaten werden die Übereinkünfte ratifizieren, sie werden ihre Berichte weiterhin mit chronischer Verspätung einreichen, und der Umgang mit den Vertragsorganen wird ihnen immer mehr gleichgültig werden. Die Reaktion der Vertragsorgane wird im Wesentlichen so bleiben, wie sie heute ist, und irgendwie werden die vorhandenen Mittel effizienter genutzt werden, um die Aufrechterhaltung des Status quo zu ermöglichen. Die Zahl der Beschwerdeverfahren wird nicht zunehmen und die Zahl der Mitteilungen wird sich stabilisieren. Die Wanderarbeiter-Konvention wird nicht in Kraft treten. Im Laufe der Zeit wird diese Option zu einem Berichtssystem führen, das kaum mehr als eine teure Farce ist, weil es unfähig sein wird, die verschiedenen ihm übertragenen Aufgaben in sinnvoller Weise zu bewältigen.

86. Die zweite Option wäre die Erfüllung der Träume einiger Reformer und der meisten Verfechter von Haushaltskürzungen: Die Vertragsorgane unternehmen weitreichende Reformen ihrer bestehenden Verfahren und schaffen es, mit den vorhandenen Mitteln auszukommen. Dem Sekretariat werden umfassende Befugnisse zur Vorbereitung der Berichte übertragen. Sein Personal besteht hauptsächlich aus Praktikanten, Beigeordneten Sachverständigen (JPOs), die auf freiwilliger Basis von den Industrieländern bezahlt werden, und aus Mitarbeitern aus anderen Ländern, deren Arbeit durch Stiftungen oder ihre eigene Regierung finanziert wird. Die einzelnen Ausschussmitglieder werden Bewertungen zu verfassen haben, die in kleinen Arbeitsgruppen überprüft und außer bei besonders kontroversen Fällen rasch im Plenum gebilligt werden. "Dialoge" finden weitgehend schriftlich statt. Kein Bericht würde länger als eine oder zwei Stunden im Plenum behandelt, und die Redezeit jedes Experten würde auf fünf Minuten beschränkt (was im Fall der beiden für die Pakete zuständigen Ausschüsse einer Gesamtzeit von 90 Minuten entsprechen würde). Mit den Mitteilungen wird entsprechend verfahren. Auf Kurzprotokolle wird verzichtet, und nur die Endprodukte der Ausschüsse werden übersetzt. Dolmetschdienste stehen nur für die Plenarsitzungen zur Verfügung, und die übrige Arbeit erfolgt in heterogenen Sprachgruppen, die überwiegend in Englisch arbeiten.

87. Abgesehen von der Schwierigkeit, irgendeine dieser Reformen zu verwirklichen, besteht das Hauptproblem bei dieser Option darin, dass sie eine radikale Änderung zahlreicher Annahmen erfordern würde, auf deren Grundlage sich das gegenwärtige System entwickelt hat. Zum überwiegenden Teil haben die Staaten keine Bereitschaft gezeigt, solche Veränderungen vorzunehmen. Darüber hinaus ist es unwahrscheinlich, dass die resultierenden Ergebnisse von hoher Qualität wären bzw. respektiert würden und die gewünschte innerstaatliche Reaktion hervorrufen könnten.

88. Die dritte Option besteht darin, dass wesentlich höhere Haushaltsmittel bereitgestellt werden, um die Verfahren in allen ihren Aspekten zu unterstützen, mit dem Ziel, den Status quo mehr oder weniger beizubehalten. Es würden Mittel für die Aufstockung des Sekretariatspersonals und für Übersetzungs- und Dolmetschdienste sowie umfangreiche Haushaltsmittel für technische Zusammenarbeit bereitgestellt, um ein breites Spektrum von Beratern den Diensten zu finanzieren, die die Staaten dazu befähigen sollen, ihren umfangreichen Berichtspflichten nachzukommen. Ganz abgesehen von der Frage, ob dies in der Praxis funktionieren könnte, scheinen die gegenwärtigen Haushaltstrends wie auch die Trends in der absehbaren Zukunft sich genau in die entgegengesetzte Richtung zu bewegen.

89. Die vierte Option ist komplexer, verwendet einzelne Elemente der anderen Optionen und beruht hauptsächlich darauf, dass einige oder alle der nachstehend beschriebenen Reformen akzeptiert werden.

D. Konsolidierte Berichte

90. Der Zwischenbericht des unabhängigen Experten enthielt einen Vorschlag zur Erstellung eines einzigen konsolidierten Berichts durch jeden Vertragsstaat, mit dessen Vorlage die Berichtspflicht aus jedem der Verträge, denen der Staat als Vertragspartei angehört, erfüllt würde. Es liegt an den einzelnen Staaten, diesen Vorschlag zu prüfen und daraufhin tätig zu werden. Er erfordert keine Billigung oder ein sonstiges förmliches Tätigwerden durch ein Organ der Vereinten Nationen oder die Vertragsorgane. Die detaillierte analytische Studie, die von der Generalversammlung in Resolution 51/87 gefordert wurde, wird nach ihrer Fertigstellung eine Hilfe bei der Ausarbeitung solcher konsolidierter Berichte sein. Eine definitive Antwort auf die aufgeworfenen Fragen und Besorgnisse lässt sich letzten Endes nur durch konkrete Anstrengungen erhalten, solche Berichte zu erstellen und auf ihrer Grundlage zu arbeiten.

E. Abschaffung der umfassenden periodischen Berichte in ihrer gegenwärtigen Form

91. Ein weiterer Vorschlag, den der unabhängige Experte schon angedeutet, aber nicht im Einzelnen ausgeführt hatte, bestünde darin, dass von den Vertragsstaaten nicht länger verlangt wird, dass ihre periodischen Berichte umfassend sein müssen. Ein solcher Ansatz wäre bei den Erstberichten mit Sicherheit nicht angebracht. Auch würde er vielleicht der Situation einiger Vertragsorgane besser entsprechen als der anderer und ist vielleicht auch nicht in allen Fällen anwendbar. Je thematisch weitreichender ein Vertrag ist, desto angebrachter scheint es, die Bandbreite der Fragen zu begrenzen, die in einem Bericht behandelt werden müssen. Tatsächlich würden die Leitlinien für die Berichterstattung auf die individuelle Situation jedes Staates zugeschnitten. In vielerlei Hinsicht ist dies eine logische Ausweitung eines Ansatzes, den der Menschenrechtsausschuss seit 1989 verfolgt.

92. Da es verschiedene Formeln gibt, die angewandt werden könnten, ist die folgende Beschreibung eines solchen Prozesses nur als Hinweis gedacht. Er würde mit einem Beschluss des betreffenden Ausschusses auf der Tagung A beginnen, auf der Tagung B eine Liste mit Fragen aufzustellen. In der Zwischenzeit würde der Ausschuss um die Vorlage von Informationen aus allen in Betracht kommenden Quellen bitten und vom Sekretariat die Erstellung einer Landesanalyse anfordern. Die vor der Tagung zusammentretende Arbeitsgruppe könnte danach, vielleicht unmittelbar vor oder während der Tagung B, eine konkrete und begrenzte Fragenliste entwerfen. Nach der Billigung durch den Ausschuss auf der Tagung B würde die Liste unverzüglich dem Vertragsstaat zugeleitet, mit der Aufforderung, vor der Tagung C oder D (sodass genügend Zeit für die Anfertigung von Übersetzungen bleibt) einen schriftlichen Bericht vorzulegen. Dank eines solchen Verfahrens wäre es möglich, den

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 beteiligten Ministerien zu reduzieren; den sachverständigen Mitgliedern der Ausschüsse eine gute Vorbereitung auf den Dialog zu erleichtern und eine tragfähige Grundlage für detailliertere und spezifischere abschließende Bemerkungen zu schaffen.

93. Es wird daher jedem Ausschuss empfohlen, zu prüfen, in welchem Umfang er seine wichtigsten Aufsichtsfunktionen ganz oder teilweise auf der Grundlage begrenzterer und situationspezifischerer Berichte, wie oben beschrieben, wahrnehmen könnte anstatt auf der Grundlage allgemeiner Berichte gemäß den universellen Leitlinien für die Berichterstattung.

F. Auf dem Weg zur Konsolidierung der Vertragsorgane

94. Einige der Argumente für und gegen diese Reform wurden bereits in dem Bericht des unabhängigen Experten von 1989 untersucht (A/44/668, Ziffern 182-183). Sie werden daher hier nicht wiederholt. Aus Platzgründen soll in diesem Kontext lediglich festgehalten werden, dass die mit einer solchen Initiative verbundenen rechtlichen und verfahrenstechnischen Probleme zwar nicht unbeträchtlich wären, dass jedoch zuerst die Frage geklärt werden müsste, ob der politische Wille vorhanden ist, um sich im Einzelnen mit der Ausgestaltung einer solchen Reform zu befassen. Wenn ein solcher Wille deutlich erkennbar ist, wären die technischen Probleme sicher lösbar. Es wird daher empfohlen, die Einberufung einer kleinen Expertengruppe in Erwägung zu ziehen, wobei gebührend auf den erforderlichen Sachverstand auf dem Gebiet des Völkerrechts Wert zu legen ist, die einen Bericht über die diesbezüglich in Betracht kommenden Modalitäten ausarbeiten sollte.

G. Frage der Zweckmäßigkeit zusätzlicher proaktiver Maßnahmen

95. Neben der Prüfung von Maßnahmen, durch die die gegenwärtige Zahl der Vertragsorgane reduziert werden könnte, sollten die an der Ausarbeitung neuer Verfahren beteiligten Organe der Vereinten Nationen keinesfalls übersehen, dass es wünschenswert ist, auch die Zahl neu zu schaffender Organe zu begrenzen. Vorschläge zur Schaffung neuer und besserer Mechanismen erscheinen zwangsläufig attraktiv, wenn sie für sich allein und nur nach ihrem individuellen Nutzen betrachtet werden. Ihre Attraktivität sollte jedoch dagegen abgewogen werden, welche Auswirkungen neue Organe, die mit den bereits bestehenden um knappe Ressourcen konkurrieren und vielleicht zumindest in einigen Aspekten die Anforderungen an die Vertragsstaaten unnötig duplizieren könnten, auf das System als Ganzes hätten. Zumindest zwei derzeit unternommene Bestrebungen könnten in dieser Hinsicht von Bedeutung sein.

96. Die erste betrifft ein Verfahren, das bereits fertig ausgearbeitet und in einem Vertrag niedergelegt wurde. Artikel 72 der Internationalen Konvention zum Schutz der Rechte aller Wanderarbeitnehmer und ihrer Familienangehörigen sieht vor, dass innerhalb von sechs Monaten nach dem Inkrafttreten der Konvention ein Ausschuss für den Schutz der Rechte aller Wanderarbeitnehmer und ihrer Familienangehörigen gewählt wird. Die Konvention tritt in Kraft, wenn die Zahl von 20 Vertragsstaaten erreicht ist. Obwohl die Konvention schon vor sechs Jahren (im Dezember 1990) verabschiedet wurde, gab es am 1. November 1996 erst sieben Vertragsstaaten. Wenn man jetzt handeln und den Vertrag abändern würde, um vorzusehen, dass die in der Konvention einem neuen Ausschuss übertragenen Aufsichts-

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 bestehenden Übereinkommen und andererseits zwischen dem vorgeschlagenen neuen Unterausschuss und dem bestehenden Ausschuss gegen Folter bestehen sollen. Es wurden überzeugende Argumente dafür vorgebracht, das Protokoll ganz von dem Übereinkommen zu trennen und eine völlige Unabhängigkeit des Unterausschusses gegenüber dem Ausschuss vorzusehen (siehe E/CN.4/1997/33, Ziffern 14, 16, 19). Obwohl zweifellos vieles für diese Vorschläge spricht, würden sie in erheblichem Maß zu einer weiteren Zunahme von Rechtsinstrumenten und Ausschüssen beitragen, während die gegenwärtige Situation in keiner Weise verbessert würde. Eine angemessenere Lösung wäre es wohl, eine Formel zu entwickeln, nach der Staaten, die die neuen Verfahren akzeptiert haben, von den meisten oder sogar allen Berichtspflichten aus dem Übereinkommen befreit wären, und alle erdenklichen Formeln auszuloten, die den Mitgliedern des Ausschusses auch die Mitarbeit in dem neuen Mechanismus ermöglichen würden. Dies scheint ein Fall zu sein, in dem das Sekretariat ersucht werden sollte, einen analytischen Bericht zu erstellen, der die verschiedenen Optionen in kreativer und nicht in rein mechanischer Weise untersucht.

H. Vertragsänderungen

98. Seit der Vorlage des ersten Berichts über die Reform der Vertragsorgane im Jahr 1989 billigten die jeweiligen Tagungen der Vertragsstaaten Änderungen zu dreien der sechs Verträge, welche sich die Generalversammlung zu eigen machte. Sie sollen sicherstellen, dass die Tätigkeiten sowohl des Ausschusses für die Beseitigung der Rassendiskriminierung als auch des Ausschusses gegen Folter aus dem ordentlichen Haushalt der Vereinten Nationen finanziert werden (anstatt ganz oder teilweise durch die Vertragsstaaten, wie dies gegenwärtig in den entsprechenden Verträgen vorgesehen ist), und sie sollen dem Ausschuss für die Beseitigung der Diskriminierung der Frau gestatten, länger als die in dem Übereinkommen festgelegten zwei Wochen pro Jahr zu tagen. Eine vierte vorgeschlagene Änderung würde die Zahl der Mitglieder des Ausschusses für die Rechte des Kindes von 10 auf 18 erhöhen. Die Tatsache, dass sowohl die jeweiligen Tagungen der Vertragsstaaten als auch die Generalversammlung diesen Änderungen zugestimmt haben, ist ein Hinweis auf den Reformbedarf und auf die Bereitschaft der Regierungen, solche Reformen zu unterstützen.

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 sich dafür entschieden, sie bei der entsprechenden Abstimmung in der Generalversammlung nicht abzulehnen. Das Problem liegt vielmehr in dem Prozess der Erfüllung aller rechtlichen und politischen Voraussetzungen auf innerstaatlicher Ebene, die zur Billigung einer Vertragsänderung erforderlich sind. Es hat sich gezeigt, dass viele Regierungen, die alle damit konfrontiert sind, ein immer höheres Volumen internationaler Übereinkünfte "verarbeiten" zu müssen, diesen Änderungsprozess als so zeitaufwendig und schwerfällig betrachten, dass sie ihn nicht der Mühe wert finden.

100. Die Generalversammlung hat in jedem dieser Fälle, soweit es ihr möglich war, vorläufige Maßnahmen genehmigt, um in der Zwischenzeit die Situation zu verbessern. Eine solche Flexibilität ist unerlässlich, obwohl sie vielleicht die unbeabsichtigte Folge haben könnte, die Vertragsstaaten noch stärker von der Ergreifung der innerstaatlichen Maßnahmen abzuhalten, die für die rechtliche Annahme der vorgeschlagenen Änderungen erforderlich wären.

101. Aus dieser Situation ergeben sich verschiedene Empfehlungen:

- a) Alle künftigen Menschenrechtsverträge sollten einen vereinfachten Prozess zur Änderung der einschlägigen Verfahrensbestimmungen vorsehen. Wenn auch die konkrete Unterstützung dieses Vorschlags durch die Menschenrechtskommission keine bindende Wirkung für künftige Verhandlungen hätte, würde sie doch eine klare politische Leitlinie darstellen und die Einführung einer solchen Flexibilität in Zukunft erleichtern;
- b) es sollte ein Bericht des Rechtsberaters angefordert werden, in dem untersucht wird, ob innovativere Ansätze in Bezug auf die bestehenden und künftigen Änderungen der Menschenrechtsverträge entwickelt werden könnten;
- c) die Generalversammlung sollte die Tagungen der Vertragsstaaten der entsprechenden Verträge ersuchen, Möglichkeiten zu erörtern, um die betreffenden Staaten dazu zu ermutigen, der Ratifikation der von ihnen bereits gebilligten Änderungen höhere Priorität einzuräumen;
- d) es sollte umgehend erwogen werden, die Internationale Konvention über den Schutz der Rechte aller Wanderarbeitnehmer und ihrer Familienangehörigen in Übereinstimmung mit den nachstehenden Empfehlungen zu ändern;
- e) angesichts der 1992 von der Tagung der Vertragsstaaten und der Generalversammlung getroffenen Vereinbarung, Artikel 8 Absatz 6 des Internationalen Übereinkommens zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung zu ändern und die Verantwortlichkeit der Vertragsstaaten für die Kosten der Ausschussmitglieder aufzuheben, sollten jetzt Maßnahmen getroffen werden, um die nach wie vor bestehenden diesbezüglichen Beitragsrückstände zu streichen. Gegenwärtig schulden 57 Vertragsstaaten einen Gesamtbetrag von

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 Hauptarbeitssprachen des Sekretariats den Vorzug zu geben. Dies zeigt sich bei der Erstellung der Kurzprotokolle und der Pressemitteilungen und bei der überwiegenden Mehrzahl der Redaktionsarbeiten. Eine Simultandolmetschung in andere Sprachen als Spanisch scheint in der täglichen Arbeit der Vertragsorgane immer seltener zu werden, es sei denn, sie würde speziell beantragt. Zweitens hat sich die De-facto-Vorherrschaft des Englischen als Hauptarbeitssprache der Ausschüsse in den letzten Jahren erheblich verstärkt. Dies mag zwar unter dem Aspekt der Bewahrung der Gleichstellung und Vielfalt der Sprachen bedauerlich sein, spiegelt aber weitgehend Tendenzen auf nationaler Ebene wider, die sich der Kontrolle der Vertragsorgane entziehen. Diese Tendenzen werden sich angesichts des großen Gewichts des Englischen in der Wirtschaft, der Informationstechnologie, der Wissenschaft, den Medien und anderen Tätigkeitsbereichen in den kommenden Jahren wahrscheinlich noch beschleunigen. Drittens: aus einer Vielzahl von Gründen, auf die die Vereinten Nationen keinerlei Einfluss haben, sind bei dem rasch anschwellenden Strom von Informationen in den Hintergrundmaterialien, die den Vertragsorganen für ihre Prüfung der einzelnen Staatenberichte vorliegen, Unterlagen in englischer Sprache die Regel.

104. Die offiziellen Reaktionen innerhalb der Vereinten Nationen auf diese Tendenzen waren einigermaßen widersprüchlich. Einerseits bekräftigte die Generalversammlung ihr entschlossenes Bekenntnis zu dem Grundsatz der sprachlichen Vielfalt, und das Sekretariat betonte erneut die alte Regel, nach der ein Dokument erst dann herausgegeben werden darf, wenn es in allen Sprachen vorliegt. Gleichzeitig legen jedoch verschiedene Politiken wie auch Praktiken den Vertragsorganen nahe, mit so wenig Sprachen wie möglich zu arbeiten. Die sehr rasch steigende Zahl der Personen, Gruppen und Organisationen, die auf elektronischem Weg Zugang zu den Dokumenten der internationalen Organisationen erhalten, verfügen zurzeit und sicher auch in Zukunft über einen erheblichen Vorteil, wenn sie in Englisch arbeiten können anstatt in irgendeiner anderen Sprache.

105. Die offiziellen Regeln sind ein angemessener Ausdruck des Bekenntnisses zur Vielsprachigkeit und würden unter der Voraussetzung ausreichender Ressourcen dazu beitragen, ein entsprechendes Gleichgewicht aufrechtzuerhalten. Aber in einer Zeit arg begrenzter Fi-

nanzmittel wird sich die daraus resultierende Unflexibilität einerseits schädlich auswirken und andererseits dazu führen, dass immer kreativere und verschlungenere Strategien zur Umgehung nicht funktionierender Regeln erdacht werden. Solche Strategien treiben unweigerlich die Gesamtkosten in die Höhe und lassen zumindest längerfristig eine Reihe ineffizienter, undurchsichtiger und kontraproduktiver Praktiken entstehen. Der verständliche Unwille über das Ausmaß, in dem fremdbestimmte Faktoren häufig die Politik der Gleichstellung der Sprachen untergraben, hat in vielen Fällen dazu geführt, dass Anstrengungen zur Ermittlung eines breiten Spektrums mittel- und langfristiger Strategien, mit denen differenzierter auf die neuen Realitäten eingegangen werden könnte, abgeblockt wurden.

106. Es gibt viele Gründe dafür, warum es im Kontext der Vertragsorgane keine Zweifel daran gibt, wie wichtig die Aufrechterhaltung der Sprachenvielfalt ist. Gleichzeitig werden jedoch, wenn die Mittel für die Dolmetschung nicht erheblich aufgestockt werden, die verschiedenen Ausschüsse unbedingt nach Wegen suchen müssen, wie Arbeitsgruppen- und andere Nicht-Plenarsitzungen ohne offizielle Dolmetschung abgehalten werden können. Es sollte mehr Gewicht darauf gelegt werden, dass die in die Vertragsorgane zu wählenden Bewerber mindestens in einer, vorzugsweise aber in zwei der drei wichtigsten Sprachen arbeiten können. Es müssen Wege gefunden werden, um die Inhalte von Materialien, die nur in einer Sprache vorliegen, auf effizientere Weise zu nutzen, damit der ganze Ausschuss davon profitieren kann. Es ist auch zu überlegen, bestimmte Aufgaben an Arbeitsgruppen zu übertragen, die ohne Dolmetschung arbeiten können. Zwar werden diese und andere innovative und flexible Schritte wahrscheinlich nur höchst zögerlich in Erwägung gezogen werden, früher oder später wird aber kein Weg mehr daran vorbeiführen.

B. Zusammenarbeit mit den Sonderorganisationen und anderen Organen

107. Die Zusammenarbeit zwischen den Sonderorganisationen und den Vertragsorganen ist nach wie vor problematischer als allgemein erkannt wird. Es gibt verschiedene herausragende Beispiele für eine solche Zusammenarbeit, in erster Linie zwischen dem Ausschuss für die Rechte des Kindes und dem UNICEF, der IAO, der UNESCO und dem UNHCR, sowie zwischen der IAO und verschiedenen anderen Vertragsorganen. Insgesamt bleibt die Situation jedoch unbefriedigend. Schon oft wurden Konsultationen gefordert, um zu ermitteln, welche Formen der Zusammenarbeit am produktivsten und nachhaltigsten wären, aber die Ergebnisse waren mager. Wie schon erwähnt, wurde auf der sechsten Tagung der Vorsitzenden die Forderung erhoben, anlässlich der siebenten Tagung (im Jahr 1996) eine solche Diskussion auf hoher Ebene zu führen, aber nur sehr wenige Organisationen engagierten sich aktiv, und sie waren unfähig, in dieser Frage Maßnahmen mit spürbaren Auswirkungen zu treffen. Ähnlich verhielt es sich mit der wiederholten Forderung der Menschenrechtskommission in den seit 1993 verabschiedeten Resolutionen²⁰, dass zusammen mit den internationalen Finanzinstitutionen ein Sachverständigenseminar abgehalten werden sollte; auch hier wurde seitens des Zentrums für Menschenrechte nichts unternommen, obwohl die Weltbank ihre Bereitschaft dazu signalisiert hatte. Zwar traf sich der Hohe Kommissar für Menschenrechte im Juli 1996 mit dem Präsidenten der Weltbank, doch führte dies zu keinen konkreten Ergebnissen hinsichtlich der Arbeit der Vertragsorgane.²¹ Infolgedessen werden wichtige Chancen nicht wahrgenommen.

108. Um dieser Lage abzuwehren, wird empfohlen, dass die Menschenrechtskommission den Hohen Kommissar ersucht, eine zweitägige Tagung auf hoher Ebene zwischen führenden Vertretern der wichtigsten Sonderorganisationen und anderer Organe (einschließlich IAO, WHO, FAO, UNESCO, UNICEF, UNHCR, UNDP, UNFPA und Weltbank), dem Leitungspersonal des Zentrums und den Vorsitzenden der sechs Vertragsorgane einzuberufen. Um die Kosten möglichst gering zu halten und sich andere Koordinierungsbemühungen so weit wie möglich zunutze zu machen, sollte die Tagung unmittelbar vor oder nach einer der

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 erforderlich, die folgendes umfassen sollten: a) Konsultationen mit den führenden internationalen Organisationen, um Möglichkeiten für ihre Mitwirkung an einer Ratifikationskampagne auszuloten (Ziffer 32); b) die Ernennung von Sonderberatern für Ratifikations- und Berichterstattungsfragen und die Bereitstellung zweckgebundener Mittel hierfür (Ziffern 33 und 34); c) die Prüfung spezieller Maßnahmen zur Straffung des Berichterstattungsprozesses für Staaten mit geringer Bevölkerungsgröße (Ziffer 35); und d) besondere Aufmerksamkeit für andere größere Kategorien von Nichtvertragsparteien.

112. Die Nichtvorlage von Berichten ist zu einem chronischen Problem geworden. Es sollten nicht nur Reformen des Gesamtsystems geprüft werden (siehe unten), sondern es sollte eine neues, speziell auf die Bereitstellung Beratender Dienste zugeschnittenes Projekt durchgeführt werden. Für Fälle, in denen Staaten ihrer Berichterstattungspflicht beharrlich nicht nachkommen, sollte allen Vertragsorganen eindringlich nahe gelegt werden, Verfahren anzunehmen, die schließlich dazu führen, dass Situationen auch dann geprüft werden, wenn kein Bericht vorliegt (Ziffern 37-45). Ein derartiger Ansatz sollte sich auf gründliche Forschungsarbeit stützen und zu detaillierten, präzisen und umfassenden "abschließenden Bemerkungen" führen (Ziffer 47).

113. Das gegenwärtige Berichterstattungssystem funktioniert nur, weil zahlreiche Staaten überhaupt keine Berichte vorlegen oder dies erst lange nach dem Fälligkeitsdatum tun.

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 Kurzprotokolle, sobald sie verfügbar sind, rasch veröffentlicht werden, auch in elektronischer Form (Ziffer 59).

116. Die neue Internetseite des Hohen Kommissars/Zentrums für Menschenrechte stellt eine sehr willkommene Entwicklung dar, wenn sie sich auch über Gebühr verzögerte. Sie sollte gepflegt und ausgebaut werden und es sollte eine Strategie zur Erweiterung des Zugangs erarbeitet werden. Der künftige Ausbau der Datenbank sollte stärker als bisher auf der Grundlage eines systematischen, konsultationsorientierten und transparenten Prozesses erfolgen. Zu diesem Zweck sollten ein Sachverständigenseminar einberufen und eine externe Beratungsgruppe eingesetzt werden (Ziffern 60-64). Die IAO sollte erwägen, ihre außerordentlich wertvolle Datenbank im Internet allen an Menschenrechten Interessierten und anderen zugänglich zu machen (Ziffer 65).

117. Die Informationsmaterialien zur Arbeit der Vertragsorgane sind höchst unzureichend. Die Vertragsorgane sollten die Möglichkeit erhalten, zu künftigen diesbezüglichen Entscheidungen unmittelbar beizutragen. Es sollte ein Budget für Öffentlichkeitsarbeit bereitgestellt werden, um Basisinitiativen unterstützen zu können, die Informationen über die Vertragsorgane in einer kulturspezifisch angepassten und besser zugänglichen Form und in entsprechenden Medien verbreiten. Es sollten Möglichkeiten für Partnerschaften mit akademischen und anderen externen Einrichtungen erkundet werden, um das Publikationsprogramm zu verbessern. Eine externe Beratungsgruppe sollte beauftragt werden, das Publikationsprogramm auf dem Gebiet der Menschenrechte zu überprüfen und Empfehlungen abzugeben (Ziffern 66-70). Der Generalsekretär sollte darüber Bericht erstatten, welche Materialien über die Vertragsorgane bei den Informationszentren der Vereinten Nationen tatsächlich zur Verfügung stehen (Ziffer 71).

118. Das Programm Beratende Dienste hat die vor der Ratifikation eines Menschenrechtsvertrags notwendigen Untersuchungen und auch die Ausarbeitung von Berichten durch Staaten, die dabei der Hilfe bedürfen, nicht im erforderlichen Maß unterstützt. Es ist unwahrscheinlich, dass regionale und subregionale Schulungskurse für die Berichterstattung den Kosten entsprechende Ergebnisse hervorbringen werden. Es sollte ein speziell für diesen Bedarf konzipiertes Programm entworfen und mit Vorrang durchgeführt werden (Ziffern 72-77).

119. Die Wirksamkeit der "Sonderberichte" und "Dringlichkeitsverfahren" sollte von den betreffenden Ausschüssen sorgfältig bewertet werden. Gegenwärtig scheint der von ihnen

erzeugte Mehrwert gering zu sein. Generell sollte die Arbeitsteilung zwischen den Vertragsorganen und den Sondermechanismen beibehalten werden (Ziffern 78-79).

120. Angesichts der gegenwärtigen Tendenzen ist das bestehende Berichterstattungssystem nicht aufrechterhaltbar (Ziffern 81-84). Vier Optionen stehen den Staaten zur Verfügung: a) die Besorgnisse als Panikmache abtun und untätig bleiben; b) die Vertragsorgane nachdrücklich auffordern, weitreichende Reformen durchzuführen und sich darauf einrichten, die heutigen und künftigen Anforderungen mit den vorhandenen Mitteln zu bewältigen; c) stark aufgestockte Haushaltsmittel zur Verfügung stellen, um den Status quo aufrechtzuerhalten; d) bestimmte Elemente von b) und c) mit der Einführung einiger weitreichender Reformen kombinieren (Ziffern 85-89). Letztere könnten die Erstellung "konsolidierter Berichte" (Ziffer 90), die Abschaffung der umfassenden periodischen Berichte in ihrer gegenwärtigen Form und ihre Ersetzung durch Leitlinien für die Berichterstattung, die auf die individuelle Situation eines jeden Staates zugeschnitten sind (Ziffern 91-93), sowie eine Konsolidierung (sprich Reduzierung) der Anzahl der Vertragsorgane (Ziffer 94) umfassen. Wenn für diese Konsolidierung der politische Wille vorhanden ist, sollte eine kleine Sachverständigengruppe eingesetzt werden, um die Modalitäten zu prüfen. Es sollten auch proaktive Maßnahmen erwogen werden, namentlich die Änderung der Konvention über die Wanderarbeitnehmer mit dem Ziel, die Aufsichtsaufgaben einem der bestehenden Ausschüsse zu übertragen, sowie die systematischere Prüfung der institutionellen Konsequenzen des vorgeschlagenen Fakultativprotokolls zu dem Übereinkommen gegen Folter (Ziffern 96-98).

121. Die Änderung der Verfahrensbestimmungen der Menschenrechtsverträge muss erleichtert werden. Dazu wurden verschiedene Empfehlungen vorgelegt (Ziffer 101). Dem Tabuthema der Arbeitssprachen muss konstruktive Aufmerksamkeit gewidmet werden (Ziffern 102-106). Die bestehenden Vereinbarungen über die Zusammenarbeit mit den Sonderorganisationen und anderen Organen sind zum Teil verbessert worden, sind aber nach wie vor höchst unzureichend. Der Hohe Kommissar sollte eine Tagung auf hoher Ebene einberufen, um bessere Möglichkeiten zur Zusammenarbeit mit den Vertragsorganen zu sondieren (Ziffer 108).

122. Die Vertragsorgane müssen danach trachten, die Qualität ihrer "abschließenden Bemerkungen" weiter zu verbessern, indem sie sie klarer, detaillierter, genauer und konkreter gestalten (Ziffer 109).

Anmerkungen

¹ Ihr Bericht ist unter der Dokumentennummer E/CN.4/1990/39 erschienen.

² C. Tomuschat, "Human Rights, States Reports", in: R. Wolfrum und C. Philipp (Hrsg.), *United Nations: Law, Policies and Practice* (München, Beck und Dordrecht, Martinus Nijhoff, 1995), Vol. 1, S. 631.

³ Bayefsky, "Making the Human Rights Treaties Work", in: L. Henkin und J.L. Hargrove (Hrsg.), *Human Rights: An Agenda for the Next Century*, Studies in Transnational Legal Policy No. 26 (Washington, American Society of International Law, 1994), S. 229-264.

⁴ Bayefsky, "Report on the UN Human Rights Treaties: Facing the Implementation Crisis", in: *First Report of the Committee on International Human Rights Law and Practice*, Vereinigung für Internationales Recht, Helsinki-Konferenz (1996), S. 11.

⁵ Ebd., S. 12.

⁶ Siehe z. B. M. Banton, *International Action Against Racial Discrimination* (Oxford, Clarendon Press, 1996), M. Craven, *The International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights: A Perspective on its Development* (Oxford, Clarendon Press, 1995), M. O'Flaherty, *Human Rights and the UN: Practice Before the Treaty Bodies* (London, Sweet and Maxwell, 1996), E. Verhellen (Hrsg.), *Monitoring Children's Rights* (Den Haag, Martinus Nijhoff, 1996) und D. Harris und S. Joseph (Hrsg.), *The International Covenant on Civil and Political Rights and United Kingdom Law* (Oxford, Clarendon Press, 1995).

⁷ Bayefsky, siehe Anmerkung 4, S. 11.

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.