

Die Interpretation von Menschenrechtsnormen durch die Vertragsausschüsse der Vereinten Nationen

Nina Reiners*

Inhaltsübersicht

- I. Einführung
- II. Grundlagen der Norminterpretation
- III. Praxis der Ausschüsse
- IV. Status der General Comments
- V. Fazit und Ausblick

I. Einführung

Der Artikel beschäftigt sich aus interdisziplinärer Perspektive mit den Prozessen und Ergebnissen von Norminterpretationen durch die Menschenrechtsvertragsausschüsse¹ der Vereinten Nationen (UN). Normen sind hier zu verstehen als die in den Konventionen kodifizierten menschenrechtlichen Standards. Die häufig sehr vage formulierten Menschenrechte müssen in ihren Implementierungsansprüchen konkretisiert werden, was die Ausschüsse regelmäßig in Form von General Comments² tun.

* Die Verfasserin bemüht sich um genderneutrale Formulierungen. Wo nicht anders möglich, wird das generische Femininum verwendet und schließt männliche und andere Geschlechtsidentitäten mit ein. Die Arbeit an diesem Artikel wurde ermöglicht durch ein Forschungsstipendium der Fritz-Thyssen-Stiftung.

1 Für einen Überblick siehe auch *Office of the High Commissioner for Human Rights, The United Nations Human Rights Treaty System. Fact Sheet No. 30/Rev. 1, 2012.*

2 Nur zwei der Ausschüsse nutzen den Begriff *General Recommendations*, werden aber gleichwertig als *General Comments* behandelt: *OHCHR, United Nations Human Rights – Office of the High Commissioner for Human Rights, Human Rights Treaty Bodies – General Comments, 2014*, abrufbar unter: www.ohchr.org/EN/HRBodies/Pages/TBGeneralComments.aspx (besucht am 22. März 2018). Im Deutschen häufig mit „Allgemeine Bemerkungen“ übersetzt, bleibt dieser Artikel bei dem englischen Begriff der *General Comments*.

Das Instrument der *General Comments* stellt einen weitgehend untererforschten Gegenstand³ in der rechts- und politikwissenschaftlichen Beschäftigung mit internationalem Menschenrechtsschutz dar, obwohl diese Auslegungen der Vertragsnormen eine immer größere Bedeutung in der Arbeit unterschiedlicher Akteure im internationalen Menschenrechtssystem haben.⁴ Die Bezeichnung der Norminterpretationen als „General“ *Comments* täuscht über ihren teilweise sehr konkreten und präzisen Inhalt hinweg. Philip Alston begründet die Bedeutung dieses Instrumentes vor allem in dessen Beitrag zum Verständnis von Menschenrechtsnormen:

3 Für Ausnahmen siehe *Helen Keller/Leena Grover, General Comments of the Human Rights Committee and their Legitimacy*, in: *Helen Keller and Geir Ulfstein, UN Human Rights Treaty Bodies: Law and Legitimacy. Studies on Human Rights Conventions. Cambridge, Cambridge University Press 2012*, S. 116–198; *Conway Blake, Normative Instruments in International Human Rights Law: Locating the General Comment*, in: *NYU Center for Human Rights and Global Justice Working Paper (17) 2008*, S. 2–38; *Eckart Klein/David Kretzmer, The UN Human Rights Committee: The General Comments – The Evolution of an Autonomous Monitoring Instrument*, in: *GYIL 58 (2015)*, S. 189 ff.; *David Roth-Isigkeit, Die General Comments des Menschenrechtsausschusses der Vereinten Nationen: ein Beitrag zur Rechtsentwicklung im Völkerrecht*, in: *MRM 2012*, S. 196–210.

4 Zur Bedeutung der *General Comments* siehe *Philip Alston, The Historical Origins of the Concept of ‘General Comments’ in Human Rights Law*, in: *Laurence Boisson de Chazournes/Vera Gowlland-Debbas, The International Legal System in Quest of Equity and Universality/L’Ordre Juridique International, un Système en Quête D’Équité et D’Universalité: Liber Amicorum Georges Abi-Saab. The Hague, Martinus Nijhoff Publishers 2001*, S. 763–776; *Elizabeth Marsh, Overseeing the Refugee Convention: General Comments, ICVA Working Paper No. 3, 2001.*

the adoption of such a Statement is today one of the potentially most significant and influential tools available [...] to deepen the understanding and strengthen the influence of international human rights norms.⁵

Im Vergleich zu Studien zur Effektivität und Legitimität der Verträge,⁶ Analysen der Implementierung in innerstaatliches Recht und Politik⁷ und der Frage nach Determinanten für die Ratifikation von Menschenrechtsverträgen⁸ wissen wir über

die Ausschüsse als Akteure und ihre Entscheidungsprozesse aber noch zu wenig. In jüngster Vergangenheit hat die quasi-judikative Tätigkeit der Ausschüsse mit Hilfe der General Comments die Kritik einiger Staaten in der Generalversammlung hervorgerufen, die daraufhin Reformvorschläge für die Erarbeitung von General Comments an die Ausschüsse richteten.⁹ Vor dem Hintergrund dieser Entwicklung stellt sich die Frage, welche rechtliche und politische Bedeutung diesem Instrument zukommt, worin potentielle Konflikte zwischen der Praxis der Ausschüsse und den Staaten bestehen und wie sich diese auf die Arbeit der Ausschüsse auswirken. Schließlich besteht der Vorwurf, dass die Ausschüsse ihr Mandat zum Monitoring mit den häufig sehr progressiven General Comments überschreiten. Politikwissenschaftliche Analysen der Standardsetzungsprozesse können zum Verständnis der Expertengremien als Akteure beitragen und rechtswissenschaftliche Diskussionen über ihren De-facto-Status informieren.

Der Beitrag möchte einen umfassenden und aktuellen Überblick über die Tätigkeit der Ausschüsse zur Norminterpretation ge-

5 Alston (Fn. 4), S. 763. Ebenso Eckart Klein, Impact of Treaty Bodies on the International Legal Order, in: Rüdiger Wolfrum/Volker Röben, Developments of International Law in Treaty Making. Berlin/Heidelberg/New York, Springer 2005, S. 571–579.

6 Siehe Andrew C. Byrnes, The Other Human Rights Treaty Body: The Work of the Committee on the Elimination of Discrimination against Women, Yale Journal of International Law 14, no. 1 (1989), S. 1–67; James Crawford, The UN Human Rights Treaty System: A System in Crisis?, in: Alston/Crawford (Hrsg.), The Future of UN Human Rights Treaty Monitoring, Cambridge, Cambridge University Press, 2000; Anne F. Bayefsky, United Nations Human Rights Treaty System: Universality at the Crossroads, Ardsley, Transnational Publishers 2001; Michael O'Flaherty, The Concluding Observations of United Nations Human Rights Treaty Bodies, in: Human Rights Law Review 6, no. 1 (2006): S. 27–52; Jasper Krommendijk, The Domestic Effectiveness of International Human Rights Monitoring in Established Democracies. The Case of the UN Human Rights Treaty Bodies, in: The Review of International Organizations 10, no. 4 (2015), S. 489–512; Thomas Schaber, Internationale Verrechtlichung der Menschenrechte: Eine Reflexive Institutionentheoretische Analyse des Menschenrechtsregimes der Vereinten Nationen, vol. 64, Baden-Baden, Nomos Verlagsgesellschaft 1996.

7 Berma Klein Goldewijk/Adalid Contreras Baspineiro/Paulo César Carbonari (Hrsg.), Dignity and Human Rights: The Implementation of Economic, Social and Cultural Rights, Antwerp, Intersentia 2002; Felice D. Gaer, Implementing International Human Rights Norms: UN Human Rights Treaty Bodies and NGOs, in: Journal of Human Rights 2, no. 3 (2012), S. 339–57.

8 Beth A. Simmons, Should States Ratify? Process and Consequences of the Optional Protocol to the ICESCR, Norwegian Journal of Human Rights 27, no. 1 (2009), S. 64–81; Ann M. Clark, The Normative Context of Human Rights Criticism: Treaty Ratification and UN Mechanisms, in: Thomas Risse/Steve C. Ropp/Kathryn Sikkink (Hrsg.), The Persistent Power of Hu-

man Rights. From Commitment to Compliance., Cambridge, Cambridge University Press 2013; Oona A. Hathaway, Why Do Countries Commit to Human Rights Treaties?, The Journal of Conflict Resolution 51, no. 4 (2007), S. 588–621.

9 Zur Debatte um die Reform des Menschenrechtsvertragssystems und den Vorschlägen des OHCHR und den Staaten siehe OHCHR, United Nations Human Rights Office of the High Commissioner, High Commissioner Treaty Body Strengthening Process, 2016, abrufbar unter: www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRTD/Pages/TBSConsultations.aspx#msc. (besucht am 22. März 2018); General Assembly (2014), Resolution Adopted by the General Assembly on 9 April 2014, UN-Dok. A/RES/68/268. Alkarama et al., Joint NGO Statement on the draft resolution of the UN General Assembly on "Strengthening and Enhancing the Effective Functioning of the Human Rights Treaty Body System" (2014); Helmut Volger, Die Stärkung der Vertragsorgane im UN-Menschenrechtssystem, in: MRM 2015, S. 107–116. Konkrete Vorschläge zur Reform wurden kürzlich von der Geneva Academy veröffentlicht: Geneva Academy, Optimizing the UN Treaty Body System, Academic Platform Report on the 2020 Review (2018).

ben. Zu diesem Zweck präsentiert der Artikel empirisches Material, welches Aufschluss gibt über Gemeinsamkeiten und Unterschiede der Ausschüsse in der Praxis der Entscheidungsfindung. Die Diskussion der Ergebnisse erfolgt aus der Perspektive rechtswissenschaftlicher und politikwissenschaftlicher Annahmen zur Entwicklung von Normen und Entscheidungsfindung über Standards und kann so einen übergreifenden Beitrag zu Debatten über Art und Wandel der globalen (Rechts-)Ordnung leisten.

II. Grundlagen der Norminterpretation

Der internationale Schutz der Menschenrechte hat sich seit seinen Anfängen immer stärker ausdifferenziert. Von der Anti-Rassismus-Konvention zu Abkommen über politische und bürgerliche Rechte (Zivilpakt) und wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (Sozialpakt) zu Abkommen, die sich mit besonderen menschenrechtlichen Themen beschäftigen, zum Beispiel die Anti-Folter-Konvention, oder die Menschenrechte in ihrer Geltung für besondere Gruppen spezifizieren, wie zum Beispiel die Kinderrechtskonvention. Es gibt heute keinen Mitgliedstaat der UN mehr, der nicht mindestens ein Menschenrechtsabkommen ratifiziert hat.¹⁰ Mit der Ratifikation verpflichten sich die Staaten regelmäßig Bericht über die Implementierung des Vertrages zu erstatten und in einem Dialogverfahren Fortschritte darzulegen und Defizite zu klären. Anschließend erhalten sie von dem jeweiligen Vertragsausschuss Empfehlungen für die effektivere Umsetzung der Vertragsnormen.

Trotz der beständigen Ausdifferenzierung des Vertragssystems werden Menschenrechte als Normen auf der internationalen Ebene aber weiterhin als besonders unpräzise und mehrdeutig angesehen. Bruno Simma hat die Menschenrechtsvertrags-

texte einmal mit einer Tiefkühlpizza verglichen: alles, was man für eine Mahlzeit bräuchte, ist auf den ersten Blick vorhanden. Um diese allerdings für den Verzehr geeignet zu machen, sind weitere Handlungen nötig.¹¹

Die Forderung nach der Interpretation von Konventionen ergibt sich aus der Tatsache, dass Menschenrechtsnormen „(radikal) unbestimmt sind“.¹² Für die Eindeutigkeit von Recht werden eindeutige Regeln bevorzugt und die Unbestimmtheit von Gesetzen sollte vermieden werden. Im Allgemeinen ist Ambiguität aber eher die Regel als die Ausnahme im Internationalen Recht.¹³ Normunbestimmtheit ist zudem einer der Schlüsselfaktoren, wenn es zu Menschenrechtsverletzungen¹⁴ auf der Implementierungsebene kommt. Was im innerstaatlichen Recht von Richterinnen bestimmt wird, nämlich den Umfang einer Norm oder deren Verletzung zu klären, kann im internationalen Menschenrecht nur durch ein Instrument wie den General Comment erfolgen.

10 Einen Überblick über den Stand der Ratifikationen z. B. nach Konvention und nach Staat liefert die Datenbank des OHCHR: tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/TBSearch.aspx?Lang=en.

11 Bruno Simma, *Commissions and Treaty Bodies of the UN System*, in: Rüdiger Wolfrum/Volker Röben, *Development of International Law in Treaty Making*. Berlin/Heidelberg/New York, Springer 2005, S. 581–586.

12 Steven Wheatley, *On the Legitimate Authority of International Human Rights Bodies*, in: Andreas Føllesdal/Johan K. Schaffer/Geir Ulfstein, *The Legitimacy of International Human Rights Regimes: Legal, Political and Philosophical Perspectives*. Cambridge, UK/New York, Cambridge University Press 2013, S. 85, eigene Übersetzung.

13 “Treaties [...] frequently do not provide determinate answers to specific disputed questions. Language often is unable to capture meaning with precision. Treaty drafters do not foresee many of the possible applications – let alone their contextual settings”, *Abram Chayes/Antonia Handler Chayes*, *On Compliance*, in: *International Organization* 47, no. 2 (1993), S. 188.

14 Anja Jetschke/Andrea Liese, *The Power of Human Rights a Decade after: From Euphoria to Contestation*, in: Thomas Risse/Stephen C. Ropp/Kathryn Sikkink: *The Persistent Power of Human Rights. From Commitment to Compliance*. Cambridge, Cambridge University Press 2013, S. 36.

Aufgrund der Ambiguität menschenrechtlicher Verpflichtungen ist es wenig verwunderlich, dass es bei den Staatenberichtsverfahren immer wieder zu großer Diskrepanz zwischen der Darstellung der Staatendelegation über den innerstaatlichen Schutz auf der einen Seite und den Parallelberichten der Zivilgesellschaft auf der anderen Seite kommt. Dies kann in einzelnen Verfahren nur durch die General Comments angesprochen werden, um eine generelle Klärung herbeizuführen.¹⁵

Das Monitoring der Compliance der Vertragsstaaten mit den Normen wurde von diesen bei der Erarbeitung der Verträge an Expertinnen delegiert, die sogenannten Vertragsausschüsse. Diese Ausschüsse setzen sich aus 14 bis 23 Mitgliedern zusammen, die in regelmäßiger Wahl durch die Vertragsstaaten nach regionaler Zugehörigkeit gewählt werden. Sie erfüllen ihr Mandat unabhängig und in ihrer privaten Funktion als Expertinnen für Menschenrechte, sollen also frei von nationalstaatlichen Interessen handeln können. Dabei gibt es formell keine Kriterien hinsichtlich der Ausbildung oder des Berufes der Kandidatinnen. Die meisten Ausschussmitglieder sind studierte Rechtswissenschaftler, die als Hochschullehrerinnen arbeiten. Expertinnen aus der Zivilgesellschaft, zum Beispiel Mitarbeiterinnen von Nichtregierungsorganisationen, sind eher unterrepräsentiert.¹⁶

Mit der Kompetenz zum Monitoring der vertragsstaatlichen Verpflichtungen wurde den Ausschüssen auch die Aufgabe

übertragen, die Abkommen und ihre Menschenrechtsnormen für alle Staaten näher auszulegen. Dafür sehen alle Abkommen die Erarbeitung eigener Verfahrensregeln durch die Ausschüsse vor, den sogenannten Rules of Procedure. Allen Ausschüssen ist somit die Kompetenz zur Interpretation der Vertragsnormen gegeben. Aus dieser Kompetenz ergibt sich das Instrument der General Comments.

Die General Comments richten sich an alle Vertragsstaaten, sind aber nicht rechtlich bindend. Ihnen wird dennoch ein autoritativer Charakter¹⁷ zugesprochen und durch die Aufnahme von einzelnen General Comments in Urteilsbegründungen nationaler und internationaler Gerichte verstärkt. Zudem kann argumentiert werden, dass die den Interpretationen zugrundeliegenden Vertragsnormen durchaus rechtlich bindend sind und mit der Ratifikation der Staaten diese Rechtsbindung und die Kompetenz der Ausschüsse zur Rechtsauslegung anerkannt wurden. Die General Comments tragen auch zum besseren Verständnis der Rechtsnormen bei – sie sind Interpretationen von geltendem Recht. Einige General Comments entfalten große rechtliche und politische Kraft.¹⁸

Auch über Artikel 31 der Wiener Vertragsrechtskonvention kann die Autorität der Ausschüsse zur Vertragsinterpretation hergeleitet und begründet werden.¹⁹ Die Pro-

15 Anders als Staatenberichtsverfahren sind General Comments “a means for providing authoritative guidance to a broader group of states” und “benefit from the advantages of being flexible in their timing, open to evolution through revision and independent of a single set of facts” sowie “fundamentally transcendental, in that they encompass a variety of factual circumstances and are directed at all state parties”, *Marsh* (Fn. 4), S. 12.

16 *Geneva Academy*, Diversity in Membership of the UN Human Rights Treaty Bodies, abrufbar unter: <https://www.geneva-academy.ch/joomla-tools-files/docman-files/Diversity%20in%20Treaty%20Bodies%20Membership.pdf> (besucht am 28. Februar 2018).

17 Das Deutsche Institut für Menschenrechte dazu: “General Comments itself are not treaties and do not need ratification by treaty parties. Strictly speaking not legally binding, they have a highly authoritative character with legal basis.”, abrufbar unter: www.institut-fuer-menschenrechte.de/en/topics/development/frequently-asked-questions/9-what-are-general-comments/ (besucht am 27. Februar 2018).

18 Zu dieser Einschätzung: *Inga T. Winkler*, The Human Right to Water: Significance, Legal Status and Implications for Water Allocation. London/Oxford/New York, Bloomsbury Publishing 2012, S. 41; *Blake* (Fn. 3), S. 2.

19 Vertragsparteien erkennen mit der Ratifikation der Verträge auch an, dass die einzelnen Normen von den Ausschüssen ausgelegt werden. Zur Diskussion der Anwendung der VCLT siehe *Kerstin Mechlem*, Treaty Bodies and their Interpretation of Human Rights, in: *Vanderbilt*

zesse der Interpretation und Auslegung der Verträge durch die Ausschüsse werden als “part of the ‘making’ of international law” in der Literatur behandelt.²⁰ Vertragsinterpretation ist generell eine komplexe Angelegenheit, doch die Aufgabe der Auslegung der Menschenrechtskonventionen lässt Rechtswissenschaftlerinnen mithin Metaphern des Gordischen Knotens bemühen.²¹ Die besondere Herausforderung in der Interpretation der Normen wird mit ihrem vertikalen Charakter begründet, ihrer moralischen Dimension und der besonderen Anfälligkeit für sich verändernde politische und soziale Realitäten. Deshalb ist die dynamische Interpretation durch die Ausschüsse als legitimes Vorgehen bei der Vertragsauslegung zu betrachten.²²

Menschenrechtsstandards, die durch die Ratifizierung eines Vertrags vereinbart wurden, werden durch wirtschaftliche, politische und technische Entwicklung mitunter in Frage gestellt. Deshalb müssen Menschenrechtsstandards ständig neu ausgelegt werden, um Staaten bei der Erfüllung ihrer Verpflichtungen angesichts der sich verändernden Realitäten zu assistieren. General Comments erfüllen diese Funktion und beziehen sich meist im ersten Teil ihres Entwurfs auf Ereignisse, die die Notwendigkeit zur Klärung einer Vertragsnorm erforderlich machen.

III. Praxis der Ausschüsse

In diesem Abschnitt zeigt sich, dass fast alle²³ Vertragsausschüsse die General Comments zur Vertragsauslegung nutzen, wenn

auch in unterschiedlicher Intensität. Zudem gibt es Ähnlichkeiten in den Verfahrensregeln und den Abläufen zur Erarbeitung eines General Comments. Jedoch bestehen Unterschiede in der Informationspraxis über diese Prozesse. In jüngster Zeit und unter dem Eindruck der eingangs angesprochenen Kritik aus der Generalversammlung ist aber eine zunehmende Öffnung der Interpretationsprozesse zu beobachten. Diese Öffnung macht sich vor allem in Form der Ankündigung eines Entwurfsprozesses auf der Website bemerkbar, zu dem um Stellungnahmen interessierter Akteure gebeten wird. Dennoch bleibt offen, wie und durch wen diese Stellungnahmen ausgewertet werden.

Quantitativ betrachtet ergibt sich das folgende Bild für die Anzahl der verabschiedeten General Comments nach Ausschuss:

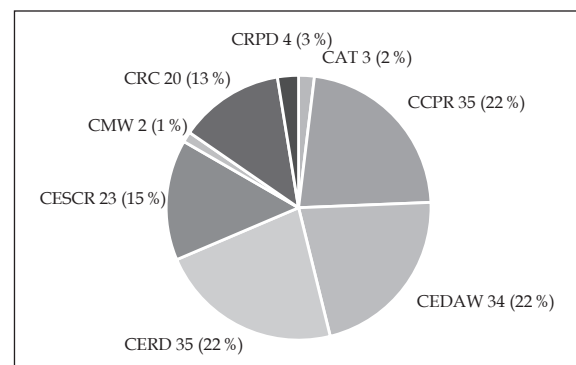


Abb. 1: General Comments nach Ausschuss, 04/2017

Aus wissenschaftlicher Sicht fehlen systematische Abhandlungen über General Comments als Instrument. Die wenige politik- und dominant rechtswissenschaftliche Literatur zu dem Thema befasst sich vor allem mit der Wirkung einzelner ausgewählter General Comments und ihrer Legitimität.²⁴ In diesen Einzelstudien wird

Journal of Transnational Law 42, no. 3 (2009), S. 905–947.

20 *Simma* (Fn. 11), S. 582.

21 *Birgit Schlütter*, Aspects of Human Rights Interpretation by the UN Treaty Bodies, in: Leena Grover/Helen Keller/Geir Ulfstein: UN Human Rights Treaty Bodies: Law and Legitimacy. Cambridge/New York, Cambridge University Press 2012, S. 263; *Keller/Grover* (Fn. 3), S. 130.

22 Ebenda.

23 Nur der Ausschuss der Konvention gegen Verschwindenlassen hat bis dato noch keinen Ge-

neral Comment verabschiedet, auch ist keiner in Vorbereitung. Die Konvention ist allerdings erst seit 2010 in Kraft und hat derzeit nur 58 Ratifikationen (Stand: 2/2018).

24 Siehe zum Beispiel *Anna Arstein-Kerslake/Eilíonóir Flynn*, The General Comment on Article 12 of the Convention on the Rights of Persons with Disabilities: A Roadmap for Equality before the Law, in: International Journal of Human Rights

der Einfluss auf nationale Rechtsprechung und Menschenrechtspolitik der General Comments jedoch normalerweise hervorgehoben, aber das sagt uns wenig über die generelle Akzeptanz und Relevanz dieses Instrumentes.

Doch nicht nur vergleichende Studien zur empirischen Bedeutung des Instruments wären für die interdisziplinäre Forschung wichtig. Da die Vertragsausschüsse mit diesem Instrument Menschenrechtsstandards setzen, sollte diese als absolute Bastion staatlicher Souveränität betrachtete Phase des Politikzyklus aus entscheidungstheoretischer Sicht für die Politikwissenschaft ebenso interessant sein. Hier lässt sich beobachten, wie Normen außerhalb des direkten Einflussbereiches staatlicher Entscheidungsträger entstehen und trotzdem für diese gelten. In diesem Zusammenhang bilden die Vertragsausschüsse als Expertengremium einen immer wichtigeren Forschungsgegenstand.

Die Beschäftigung mit den Norminterpretationsprozessen der Ausschüsse ist auch aus einem anderen Grund interessant und kann wichtige Beiträge zu Debatten in beiden Disziplinen liefern: die Staaten haben den Ausschüssen in den Vertragstexten zugesichert, dass diese ihre eigenen Verfahrensregeln festlegen können. Für die Erarbeitung von General Comments gibt es aber in keinem Ausschuss feste Regeln. Die Fragen, ab wann ein General Comment an-

gebracht ist, wer an seiner Erstellung mitarbeitet, welche Quellen zur Auslegung der Norm(en) herangezogen werden und wie diese ausgewertet werden, bleiben offen.²⁵ Die Interpretation der Menschenrechtsnormen durch die Ausschüsse ist somit ein Beispiel für Informal Lawmaking bzw. Informal Governance.²⁶

Alle Ausschüsse verabschieden General Comments im Rahmen einer öffentlichen Sitzung. Die Gestaltung des Prozesses bis dahin ist aber nicht einheitlich geregelt und es obliegt der Praxis der einzelnen Ausschüsse, über den Grad der Transparenz und Möglichkeit der Mitgestaltung anderer Akteure zu entscheiden. Manchmal werden Aufrufe an interessierte Akteure auf der Website veröffentlicht und um Stellungnahmen zum Thema des kommenden General Comment gebeten; manchmal gibt es ganze Tage zur Diskussion mit unterschiedlichen Akteuren. Dies kann, muss aber nicht bei jedem Interpretationsprozess der Fall sein. Ein transparentes und auf Dialog angelegtes Vorgehen dauert oft länger, da die Ausschüsse nur zwei bis drei Mal im Jahr tagen. Zudem ist auch bei diesem Prozedere nicht klar, wer wie welche Statements auswertet.

Die Informalität des Prozesses wirkt sich somit auch auf Akteure und Ergebnis aus. Wenn ein Ausschussmitglied, das als Expertin ehrenamtlich tätig ist und zwischen den Sitzungen ihrer beruflichen Tätigkeit nach-

20, no. 4 (2016), S. 471–490; David Bilchitz, Dignity, Fundamental Rights and Legal Capacity: Moving Beyond the Paradigm Set by the General Comment on Article 12 of the Convention on the Rights of Persons with Disabilities, in: South African Journal on Human Rights 32, no. 3 (2016), S. 410–437; Clóna De Bhailis/Eilionóir Flynn, Recognising Legal Capacity: Commentary and Analysis of Article 12 CRPD, in: International Journal of Law in Context 13, no. 1 (2017), S. 6–21; Keller/Grover (Fn. 3), S. 116–198; Malcolm Langford, Ambition That Overleaps Itself? A Response to Stephan Tully's Critique of the General Comment on the Right to Water, in: Netherlands Quarterly of Human Rights 24, no. 3 (2006), S. 433–459; Eibe Riedel, The Human Right to Water and General Comment No. 15 of the CESCR, in: Eibe Riedel/Peter Rothen, The Human Right to Water. Berlin, BWV 2006, S. 19–36.

25 Der Wortlaut, der sich in den meisten Rules of Procedure der Ausschüsse findet: "The Committee may prepare and adopt general comments on the provisions of the Convention with a view to promoting its further implementation or to assisting States parties in fulfilling their obligations." Damit ist der Zweck geklärt, aber nicht das Verfahren.

26 Joost Pauwelyn/Ramses Wessel/Jan Wouters, Informal International Lawmaking. Oxford, Oxford University Press 2012; Randall W. Stone, Informal Governance in International Organizations: Introduction to the Special Issue. The Review of International Organizations 8, no. 2 (2013), S. 121–136; Catherine Brölmann/Yannick Radi, Introduction. International Lawmaking in a Global World, in: Catherine Brölmann/Yannick Radi (Hrsg.), Research Handbook on the Theory and Practice of International Lawmaking. Cheltenham, Edward Elgar 2016, S. 1–12.

geht, als Rapporteurin für die Erarbeitung eines General Comments zuständig ist, so steht sie unter großem Zeitdruck. Eventuell ist sie auch nicht umfassend mit dem Thema vertraut. An diesem Punkt ist es sehr wahrscheinlich, dass sie sich an Expertinnen richtet, die nicht formell für die Interpretation autorisiert wurden. Diese Expertinnen sind vor allem Vertreterinnen aus der Zivilgesellschaft, die häufig über die notwendige lokale Expertise verfügen, aber auch andere Interessen an der Festlegung von Standards haben als manche Regierungen. Informalität wirkt sich also auf die am Lawmaking beteiligten Akteure aus.

Die Auswirkung der Informalität auf das Ergebnis lässt sich mit der Kritik aus der Generalversammlung illustrieren: Staaten haben explizit den Vorschlag gemacht, dass sich die Ausschüsse zur Vorbereitung eines General Comments ausschließlich mit Delegierten der Vertragsstaaten konsultieren sollten.²⁷ Auch wenn dieser Vorschlag von den Vorsitzenden der Ausschüsse mit Verweis auf die verliehene Autorität zum Prozedere der Norminterpretation dankend abgelehnt wurde²⁸, lässt sich seitdem eine gestiegene Bereitschaft zu transparenteren Abläufen und einer Harmonisierung der Prozesse zwischen den Ausschüssen beobachten. So wird nun angekündigt, wenn ein neuer Entwurf in Arbeit ist, Stellungnahmen werden angefordert und öffentliche Diskussionen angeregt. Dennoch verbleibt die Entscheidung über Inhalt und Umfang des General Comments alleine beim Ausschuss, häufig sogar nur bei der Rapporteurin.

27 "Encourages the human rights treaty bodies to develop an aligned consultation process for the elaboration of general comments that provides for consultation with States parties in particular and bears in mind the views of other stakeholders during the elaboration of new general comments", General Assembly, UN-Dok. Res. 68/268, para. 14.

28 Twenty-seventh meeting of chairpersons of the human rights treaty bodies, San José, 22.–26. Juni 2015.

IV. Status der General Comments

Die bisher verabschiedeten General Comments der Ausschüsse lassen sich funktional in drei Kategorien einteilen.²⁹ Die erste Kategorie betrifft die General Comments, die sich mit der Präzisierung von staatlichen Verpflichtungen im Rahmen des Berichtsverfahrens beschäftigen. Eine zweite Kategorie betrifft die General Comments, die die Anwendung des Vertrages oder bestimmter Normen eines Vertrages auf eine besondere Personengruppe klären. Dies ist zum Beispiel der Fall, wenn in Staatenberichtsverfahren die Angaben zu Implementierungsmaßnahmen oder die Parallelberichte auf diskriminierende Normauslegung hinweisen. Zudem bedürfen manche Gruppen besonderen Schutzes, wie zum Beispiel die Rechte der Roma nach unterschiedlichen Auffassungen über besondere Schutzbedürftigkeit in einem General Comment geklärt wurden.³⁰ Die dritte Kategorie, welche die meisten verabschiedeten General Comments zählt, zielt auf die Interpretation einzelner Menschenrechtsnormen ab und füllt die häufig vagen und unpräzisen Normen mit Inhalt. Staaten bekommen hiermit eine Orientierung und Empfehlungen für politische und legislative Maßnahmen.

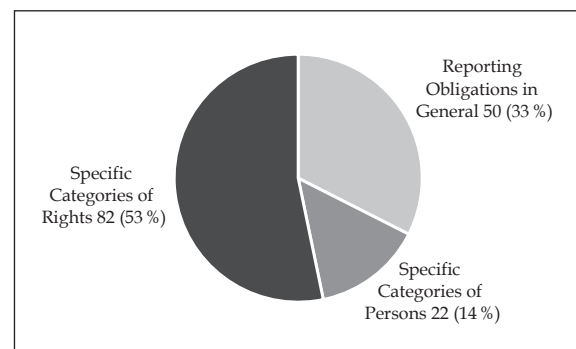


Abb. 2: General Comments nach Kategorien, 04/2017

29 Siehe Nisuke Ando, General Comments/Recommendations, in: Rüdiger Wolfrum, Max Planck Encyclopedia of Public International Law. Oxford/Heidelberg, Max Planck Institute for Comparative Public Law and International Law, Heidelberg and Oxford University Press 2010.

30 CERD (Committee on the Elimination of Racial Discrimination), General Recommendation XXVII on Discrimination Against Roma, UN-Dok. CERD. A/55/18, annex V (2000).

Man könnte diese dritte Kategorie auch noch einmal unterteilen. Zum einen finden sich hier General Comments, die Vertragsnormen in ihrem Kontext auslegen und konkretisieren, zum anderen gibt es General Comments, die auf der Basis der Vertragsnormen neue Menschenrechtsnormen schaffen. Hier ist vor allem der General Comment Nr. 15 (2002) des Ausschusses für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte zu nennen,³¹ aber auch der General Comment Nr. 33 des Ausschusses über politische und bürgerliche Rechte.

Es ist vor allem die dritte Kategorie der General Comments, die menschenrechtliche Standards entwickelt. Die Notwendigkeit für die Interpretation von Vertragsnormen ergibt sich auch aus dem Wandel von staatlichen Interessen und politischen Machtverhältnissen. Menschenrechte sind dann häufig die ersten Normen, deren Universalität neu bewertet wird und gegen andere Normen aufgerechnet wird.³²

Die Relevanz des Instrumentes zeigt sich wohl am ehesten in seiner Nutzung durch verschiedene Akteure im Menschenrechtssystem. Nicht nur Nicht-Regierungsorganisationen und andere zivilgesellschaftliche Akteure nutzen sie als Basis für ihre Advocacy-Arbeit. Auch von Richterinnen werden sie zur Auslegung und Urteilsbegründung herangezogen und Staaten verweisen in ihren Berichten ebenfalls auf sie, genauso wie andere internationale und Sonderorganisationen.³³ Besonders die nationalen

Menschenrechtsinstitute weisen auf den autoritativen Charakter des Instrumentes hin, wenn sie die Regierung an ihre menschenrechtlichen Verpflichtungen erinnern.³⁴ Innerhalb der UN gelten sie als Referenzpunkt für andere Vertragsausschüsse und Verträge sowie in anderen Politikfeldern. Außerdem spielen die Vorbereitungen für einen neuen General Comment eine Rolle für die Agenden internationaler Konferenzen.

Auch in der wissenschaftlichen Beschäftigung mit Menschenrechten lässt sich in jüngster Zeit die gestiegene Bedeutung der General Comments beobachten. So nutzen Lehrbücher und Überblickswerke die General Comments als Referenzpunkt zur Klärung der Reichweite der Normen.³⁵ Die Legitimität der Interpretationen durch die Ausschüsse kann also vor allem durch die Praxis in Politik, Recht und Wissenschaft bestätigt werden und setzt sich somit über die rechtswissenschaftliche Debatte, ob General Comments überhaupt rechtliche Legitimität besitzen. Hier reichen die Auffassungen von General Comments als Soft Law³⁶ über Kritik und Infragestellung an der generellen Praxis und der Zuständig-

31 Siehe für einen Überblick: *Riedel* (Fn. 24), S. 19–36; für eine kritische Würdigung: *Stephen Tully*, A Human Right to Access Water – A Critique of General Comment No. 15, in: *Netherlands Quarterly of Human Rights* 23 (2005), S. 35.

32 Zur Debatte um die Universalität von Menschenrechten siehe *Michael Goodhart*, Origins and Universality in the Human Rights Debates: Cultural Essentialism and the Challenge of Globalization, in: *Human Rights Quarterly* 25, no. 4 (2003), S. 935–964; *Jack Donnelly*, The Relative Universality of Human Rights, in: *Human Rights Quarterly* 29, no. 2 (2007), S. 281–306.

33 ILA (International Law Association): Final Report on the Impact of Findings of the United Nations Human Rights Treaty Bodies. Interna-

tional Human Rights Law and Practice. Berlin Conference, 2004; FAO (Food and Agriculture Organization) (2004): Implications of the Voluntary Guidelines for Parties and Non-Parties to the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights. Intergovernmental Working Group for the Elaboration of a Set of Voluntary Guidelines to Support the Progressive Realization of the Right to Adequate Food in the Context of National Food Security. Rome 2004.

34 Vgl. *Das Deutsche Institut für Menschenrechte* für einen Überblick über General Comments, 2014, abrufbar unter: www.institut-fuer-menschenrechte.de/themen/entwicklungspolitik/oft-ge-stellte-fragen/was-sind-allgemeine-bemerkungen.html (besucht am 22. März 2018).

35 *Marco Odello/Francesco Seatzu*, The UN Committee on Economic, Social and Cultural Rights: The Law, Process and Practice. New York, Routledge 2012; *Eibe Riedel/Gilles Giacca/et al.*, Economic, Social, and Cultural Rights in International Law: Contemporary Issues and Challenges. Oxford, Oxford University Press 2014.

36 *Keller/Grover* (Fn. 3), S. 129.

keit der Ausschüsse³⁷ bis zu der Meinung, dass General Comments als Völkergewohnheitsrecht gelten, da sie Staatenpraxis und *Opinio iuris* beeinflussen³⁸ und die Ausschüsse hiermit eine eigene Rechtsprechung der Verträge entwickelt haben.³⁹

Kritische Positionen gegenüber der Interpretation von Menschenrechtsnormen durch die Vertragsorgane hinterfragen die Autorität der Expertenausschüsse für solche Prozesse und sehen in einzelnen General Comments eine Überschreitung ihres Mandats.⁴⁰ Diese Positionen vernachlässigen jedoch die Tatsache, dass die Staaten die Verträge selbst verhandelt und anschließend ratifiziert haben, die Aufgabe der Überwachung an die Vertragsausschüsse delegiert haben und regelmäßig deren Mitglieder wählen, und sie übersehen zudem, dass die meisten Mitglieder der Vertragsorgane keine Menschenrechtsaktivistinnen sind, sondern Akademikerinnen, Juristinnen und ehemalige Regierungsbeamtinnen.⁴¹ Auf der anderen Seite vernachlässigt eine Überschätzung der rechtlichen Rolle der General Comments die Tatsache, dass Staaten und nationale Justizbehörden in erster Linie für die Umsetzung dieser Standards verantwortlich sind. Ohne Zustimmung der Vertragsstaaten wäre das Instrument wirkungslos. Darüber hinaus können Staaten, die der Meinung sind, dass die Vertragsorgane ihr Mandat überschreiten, beschließen, weniger für das Menschenrechtssystem zu spenden, und dies erschwert die Ausarbeitung zukünftiger Entwurfsprozesse.

37 Monica Hakimi, Secondary Human Rights Law, in: *Yale Journal of International Law* 34, no. 2 (2009), S. 599.

38 Mechlem (Fn. 19), S. 930.

39 Andrew C. Byrnes, The Other Human Rights Treaty Body: The Work of the Committee on the Elimination of Discrimination Against Women, in: *Yale Journal of International Law* 14, no. 1 (1989), S. 50.

40 Hakimi (Fn. 37), Tully (Fn. 31).

41 Ivona Truscan, Diversity in Membership of the UN Human Rights Treaty Bodies, edited by Geneva Academy, Geneva 2018.

Mit der jüngsten Budgetentscheidung des Fünften Ausschusses der Generalversammlung⁴² ist dies passiert: dem Menschenrechtssystem wird nun weniger Geld zur Verfügung stehen als die Jahre zuvor, und das bei gesteigerter Arbeitsbelastung. Für die Vertragsausschüsse hatte der Generalsekretär die Genehmigung von elf neuen Posten gefordert, auch mit Blick auf die von der Generalversammlung im Jahre 2014 selbst vorgeschlagenen Reformen. Schlussendlich wurden nur fünf genehmigt.⁴³

V. Fazit und Ausblick

Die Menschenrechtsvertragsausschüsse der UN tragen mit ihren General Comments erheblich zur Entwicklung des Schutzes von Menschenrechten bei. Sie bieten Akteuren aller Ebenen einen Referenzpunkt zur Auslegung von Menschenrechtsnormen, und Regierungen erhalten hiermit häufig sehr konkrete Maßnahmenkataloge für teilweise sehr vage Normen.

Die Interpretation der Vertragsnormen ist nicht nur nötig, weil diese unpräzise formuliert sind. Es zeigt sich, dass Menschenrechte in ihrer universellen Geltung zunehmend mit Verweis auf andere politische Interessen von Regierungen eingeschränkt werden.⁴⁴ Als Normen des internationalen Rechts sind Menschenrechte besonders an-

42 Dokumentation abrufbar unter: <http://www.un.org/en/ga/fifth/72/main72.shtml> (besucht am 28. Februar 2018).

43 Zur zivilgesellschaftlichen Kritik an dieser Budgetentscheidung siehe *International Service for Human Rights*, UNGA72: Human Rights Funding takes a hit but key mandate reaffirmed, 2018, abrufbar unter: www.ishr.ch/news/unga-72-human-rights-funding-takes-hit-key-mandate-reaffirmed (besucht am 28. Februar 2018).

44 Siehe Colum Lynch, U.N. Human Rights Chief to Leave, Citing 'Appalling' Climate for Advocacy, 2017, abrufbar unter: foreignpolicy.com/2017/12/20/u-n-human-rights-chief-to-leave-citing-appalling-climate-for-advocacy/ (besucht am 28. Februar 2018). Siehe außerdem *Amnesty International*, Annual Report, State of the World's Human Rights, 2016/17. Abrufbar unter: www.amnesty.org/en/latest/news/2017/02/amnesty-international-annual-report-201617/ (28. Februar 2018).

fällig für politische Veränderungen. Die Ausschüsse müssen deshalb den Schutzbereich immer wieder klären und gegen politische Entwicklungen abgrenzen oder riskieren, dass die Normen wirkungslos werden, weil sie in Staatenberichten beliebig ausgelegt werden.

Doch die Kritik der Generalversammlung an der Praxis der Ausschüsse zeigt auch, dass diese Notwendigkeit nicht von allen Staaten gesehen wird. Noch werden die Vertragsausschüsse als weniger politisiert als der Menschenrechtsrat wahrgenommen⁴⁵, was sich in mehr Legitimität ihrer Entscheidungen übersetzen lässt. Doch da Staaten die Mitglieder der Ausschüsse wählen, besteht auch zukünftig die Möglichkeit strategischer Nominierungen und Wahlen. Zudem leidet das Menschenrechtsvertragssystem bereits erheblich unter der nicht ausreichenden Finanzierung bei gleichzeitig weiter steigender Arbeitsbelastung.

Die Struktur des Menschenrechtsvertragssystems bedingt, dass die zum Monitoring eingesetzten Ausschüsse regelmäßig selbst zu Standardsetzern werden. Wenn Staaten Aufgaben wie die Überwachung der Erfüllung menschenrechtsvertraglicher Verpflichtungen an ehrenamtlich tätige Expertinnen delegieren, diese zudem unzureichend mit Personal und Budget ausstatten, ihnen immer mehr Arbeit in Form von mehr und nicht immer pünktlich eingereichten Berichten aufbürden, dann ist es nur im Sinne der Menschenrechtsverträge, dass diese Ausschüsse für ihre eindeutige Umsetzung

sorgen und die Standards gegen politischen Druck aufrechterhalten. Zudem sorgt die unzureichende Finanzierung und personelle Ausstattung des Systems verstärkt dafür, dass die Ausschussmitglieder sich zur Erstellung der General Comments an andere Akteure mit der für die jeweilige Rechtsnorm nötige Expertise wenden, was mit den Reformvorschlägen der Generalversammlung 2014 vermieden werden sollte.

Dass es den Ausschüssen trotzdem möglich ist, ihre menschenrechtsinterpretative Tätigkeit gegen staatlichen Widerstand fortzuführen, begründet sich zum einen in der Bedeutung der General Comments für die Arbeit vieler Akteure der Menschenrechtspolitik und der Tatsache, dass Staaten die General Comments nicht ratifizieren müssen. Zudem liegt es aber auch an der beständigen Macht der Menschenrechte⁴⁶ selbst, dass bis dato keine Regierung Konsequenzen aus dieser Unzufriedenheit gezogen hat und aus dem Vertragsregime ausgetreten ist. Staaten mögen unzufrieden mit den Verfahren der Ausschüsse sein und bei Budgetentscheidungen den Druck erhöhen. Aber ein Austritt und damit die Abkehr von universell geteilten Werten der Staatengemeinschaft wird auch in Zukunft schwer zu begründen sein. Anders als Klimaziele und Handelsabkommen sind Menschenrechte eben kein "Deal" für Staaten und sollen unabhängig von ökonomischen Ressourcen für alle gelten – einem Ziel, dem Interpretationen über ihre Geltung unter veränderten politischen, sozialen und ökonomischen Bedingungen nur entgegnet werden können.

45 Für einen systematischen Vergleich der Politisierung des zwischenstaatlichen Reviewverfahren im Human Rights Council und den Expertenausschüssen siehe: *Valentina Carraro*, *The United Nations Treaty Bodies and Universal Periodic Review: Advancing Human Rights by Preventing Politicization?*, in: *Human Rights Quarterly* 39, no. 4 (2017), S. 943–970.

46 *Risse/Ropp et al.* (Hrsg.), *The Persistent Power of Human Rights: From Commitment to Compliance*. Cambridge, 2013, Cambridge University Press.