

ten anerkennend; der Dialog mit diesem Land wurde als konstruktiv bewertet. Weniger Anklang fand der Zweitbericht der *Bundesrepublik Deutschland*. Mißverständlich schienen die Ausführungen über die innerstaatliche Anwendbarkeit des Zivilpaktes zu sein. Auch die Antwort der deutschen Delegation, in bestimmten Bereichen sei der Pakt unmittelbar anwendbar, konnte nicht befriedigen. In der Bundesrepublik sind die Rechte und Garantien des Paktes durch Transformationsgesetz in das innerstaatliche Recht inkorporiert worden und sind somit staatlicherseits unbedingt zu beachten. Dies gilt nicht nur vornehmlich — wie es in dem Bericht anklingt — für das Bundesverfassungsgericht, sondern für alle Gerichte. Ein zu negatives Bild über das Rechtssystem der Bundesrepublik schien dann auch der Hinweis zu vermitteln, von allen bisherigen Verfassungsbeschwerden wegen behaupteter Grundrechtsverletzungen seien nur 1,25 vH erfolgreich gewesen. Denn diese hohe Negativzahl erklärt sich daraus, daß vorher grundsätzlich der innerstaatliche Rechtsweg ausgeschöpft werden muß und etwaige Grundrechtsverletzungen auch schon von den Untergeordneten überprüft werden, so daß bei wenig erfolgversprechenden Fällen der Weg zum Bundesverfassungsgericht nur der letzte Versuch ist, doch noch eine positive Entscheidung zu erwirken.

Des weiteren wurden die Beziehungen Bonns zu Südafrika kritisiert — welche Rolle spiele die Bundesrepublik da im Militär- und Nuklearbereich? Hier wurde von seiten der Delegation erklärt, daß auf diesen Gebieten keine Zusammenarbeit stattfindet. Einer der Hauptpunkte in der Diskussion war wiederum der »Radikalerlaß« von 1972 und seine Vereinbarkeit mit den Paktbestimmungen. Der sowjetische Experte äußerte die Ansicht, seit Regierungsantritt Bundeskanzler Kohls werde dieser Erlaß extensiv angewendet, unter anderem auf friedliche Anti-Atomwaffen-Demonstranten. Betroffen seien zahlreiche Berufsgruppen — neben Lehrern nun auch Ärzte, Eisenbahner oder Ingenieure. Die Schaffung eines solchen Klimas erinnere ihn an dunkle Zeiten deutscher Geschichte. Die diskriminierende Wirkung eines »Berufsverbots« werde nicht dadurch gemindert, daß es gerichtlich überprüft und für rechtmäßig gehalten worden sei. Dem hielt die deutsche Delegation entgegen, im öffentlichen Dienst könnten keine Personen beschäftigt werden, die ihrer im Widerspruch zu der verfassungsmäßigen Ordnung stehenden Meinung Ausdruck verliehen.

Interesse zeigte der Ausschuß auch an der Terroristenbekämpfung und der entsprechenden Gesetzgebung; hier wurde vor allem auf den Gesichtspunkt der Verhältnismäßigkeit hingewiesen. Probleme wie Einzelhaft, Beschwerderecht der Gefangenen, Kontrolle der Verteidiger, Besuchserlaubnis sowie die Dauer der Untersuchungshaft und der Prozesse wurden vertieft. Auch die Ausländer- und Asylopolitik der Bundesrepublik war Gegenstand der Debatte, insbesondere wurde verstärktes Einschreiten gegen die Beschäftigung von Ausländern ohne gültige Aufenthalts- und Arbeitserlaubnis befürwortet und die Tätigkeit von Schlepperorganisationen verurteilt. Besorgnis zeigte der Ausschuß über die Zunahme neonazistischer und anderer extremistischer Gruppen. Einige Ausschußmitglieder — vor allem der sowjeti-

sche Experte, der sogar den Vorwurf bewußter Verschleierung erhob — meinten, ihre Fragen seien nicht ausreichend beantwortet worden. Dies sei vor der Einreichung des nächsten Berichts nachzuholen. Gegen den Vorwurf des sowjetischen Experten verwahrte sich die deutsche Delegation, die den Dialog mit dem Ausschuß insgesamt als interessant und nützlich bezeichnete — allerdings dürfe er nicht in einer »Einbahnstraße« enden.

Hinter geschlossenen Türen beschäftigte sich das Gremium auch mit zahlreichen Individualbeschwerden. Zwei Verfahren gegen Zaire und eines gegen Venezuela wurden abgeschlossen, drei weitere Beschwerden gegen Kanada, Frankreich und Jamaika wurden als unzulässig abgewiesen.

18 Länder haben die Staatenbeschwerde nach Artikel 41 des Paktes anerkannt (am 24. März 1986 erneuerte die Bundesrepublik Deutschland ihre entsprechende Erklärung). Danach ist der Menschenrechtsausschuß zur Überprüfung solcher Mitteilungen berechtigt, in denen ein Vertragsstaat einem anderen Vertragsstaat vorwirft, er komme seinen Verpflichtungen aus dem Pakt über bürgerliche und politische Rechte nicht nach.

28. Tagung

Sicherung und Schutz der Menschenrechte, so der *tschechoslowakische* Vertreter bei der Vorstellung des Zweitberichts seines Landes, seien eine elementare Voraussetzung für den Sozialismus. So sehe seine Regierung die weitere Konsolidierung der Grundrechte und -freiheiten als vordringliche Aufgabe an. Die Umsetzung dieser Rechte fällt in die Kompetenz der beiden Teilrepubliken (Tschechische und Slowakische Sozialistische Republik). Schwierigkeiten ergäben sich lediglich bei der Koordination, insbesondere in den Bereichen Kultur, Gesundheit, Industrie, Erziehung und Justiz. Durch die Einrichtung regionaler Ausschüsse werde den nationalen Stellen die Zusammenarbeit mit den verschiedenen Minderheiten erleichtert. Der Pakt werde von den Gerichten zwar nicht direkt angewendet, seine Grundsätze flössen jedoch in die Gerichtsverhandlungen mit ein. Zudem beinhalte er nur ein Minimum demokratischer Grundsätze, die ohnehin in der nationalen Gesetzgebung enthalten seien. Die Todesstrafe werde nur bei schwersten Verbrechen wie Mord, Sabotage, Spionage und Hochverrat verhängt; in den letzten fünf Jahren sei dies nur in 15 Fällen geschehen.

Die Meinungen über den Bericht waren geteilt; während sich einige Experten äußerst lobend über seinen Inhalt und die Antworten des tschechoslowakischen Vertreters aussprachen, warfen andere Ausschußmitglieder ein, man müsse sich mehr auf die Mängel und Unzulänglichkeiten konzentrieren — es sei fraglich, ob sich die menschenrechtliche Situation in diesem Land seit dem Erstbericht gebessert habe.

Ähnlich gespalten waren die Ansichten über den Zweitbericht *Ungarns*. In diesem Land ist der Pakt Teil des innerstaatlichen Rechts und kann vor Gericht geltend gemacht werden. Dies sei allerdings noch nicht vorgekommen, obwohl sein Text im Regierungsanzeiger veröffentlicht worden und auch in Buchläden erhältlich sei. Der Vertreter begründete dies

damit, daß alle Paktrechte auch in nationalen Gesetzen enthalten seien, die leichter gerichtlich geltend gemacht werden könnten. Einige Ausschußmitglieder hatten den Eindruck, die Paktbestimmungen — insbesondere bezüglich Glaubens- und Gewissensfreiheit, Gleichheit vor dem Gesetz und Minderheitenschutz — würden restriktiv ausgelegt. Gefragt wurde, warum lediglich Angehörige bestimmter Glaubensrichtungen (Zeugen Jehovas, Nazarener) vom Militärdienst befreit würden, andere Gläubige, deren Überzeugung einen solchen Dienst ebenso wenig zulasse, jedoch Gefängnisstrafen von bis zu fünf Jahren zu gewärtigen hätten. Auch das Verhältnis zwischen Staat und Kirchen wurde erörtert. Der Vertreter erklärte, lediglich im Gründungsstadium übe der Staat Kontrolle aus; später regele das Amt für Kirchenangelegenheiten die Beziehungen zwischen Staat und Religionsgemeinschaft. Druckerzeugnisse dürfen nur mit entsprechender Genehmigung, die auch nachträglich wieder entzogen werden kann, veröffentlicht werden. Diese wird verweigert, wenn der Inhalt verboten ist. Ähnlichen Genehmigungserfordernissen ist die Verbreitung politischer Ansichten unterworfen. Diese Einschränkungen sahen viele Experten als bedenklich an. Zweifel wurden auch laut, ob in einem Ein-Partei-Staat politische Rechte und Freiheiten wirklich effektiv ausgeübt werden könnten.

Auch mit Individualbeschwerden hatte sich der Ausschuß wiederum zu befassen; eine gegen Kanada gerichtete Beschwerde wurde als unzulässig abgelehnt.

Des weiteren schloß das Expertengremium seinen Kommentar zur Stellung der Ausländer unter dem Pakt ab. Es betonte die Verpflichtung jedes Vertragsstaates, die Paktrechte »allen in seinem Gebiet befindlichen und seiner Herrschaftsgewalt unterstehenden Personen« zu gewährleisten. In den Berichten soll künftig verstärkt über Gesetze und Praktiken informiert werden, die die Stellung der Ausländer berühren.

Schließlich ist auf personelle Veränderungen im Ausschuß hinzuweisen: Neben den Ausschußmitgliedern aus Frankreich und Norwegen beendeten auch die beiden deutschen Experten (Bernhard Graefrath aus der Deutschen Demokratischen Republik und Christian Tomuschat aus der Bundesrepublik Deutschland) nach langjähriger Tätigkeit ihre Mitarbeit in dem Gremium.

Martina Palm-Risse □

Frauenrechtsausschuß: 5. Tagung — Arbeitsüberlastung — Frauenarbeitslosigkeit — Auslegungsprobleme — Erste Empfehlungen (39)

(Dieser Beitrag setzt den Bericht in VN 2/1985 S.70f. fort. Text des Übereinkommens: VN 3/1980 S.108ff.)

I. Immer noch zeigen sich Anlaufschwierigkeiten beim Ausschuß für die Beseitigung der Diskriminierung der Frau (CEDAW), dessen 5. Tagung vom 10. bis 21. März 1986 in New York abgehalten wurde (Zusammensetzung: VN 4/1985 S.136). Zwar hat sich aus Anlaß der Weltfrauenkonferenz in Nairobi die Zahl der Vertragsstaaten auf 85 gegenüber 65 im Vorjahr erhöht; dem Ausschuß, dem 23 — ausschließlich weibliche — Sachverständige angehören, fällt es jedoch schwer, mit

der Prüfung der steigenden Flut der gemäß Artikel 18 des Übereinkommens zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau von den Mitgliedstaaten vorzulegenden und im Abstand von höchstens vier Jahren fortzuschreibenden Berichte über die Umsetzung der Konvention Schritt zu halten. Derzeit befindet man sich mit der Prüfung von 30 Berichten im Rückstand.

Auch angesichts der sich daraus ergebenden Problematik des Fehlens aktueller Angaben sieht man sich nicht in der Lage, pro Tagung mehr als acht Berichte zu prüfen. Eine deshalb für die Zukunft gewünschte Verlängerung der Tagungsdauer wird sich nach realistischer Einschätzung der Ausschußmitglieder angesichts der desolaten Finanzlage der Weltorganisation nicht durchsetzen lassen, obwohl Art. 20 des Übereinkommens eine Begrenzung auf zehn Tage nicht verbindlich vorsieht.

II. Die Prüfung der auf der diesjährigen Tagung behandelten Berichte (Dänemark, Ecuador, El Salvador, Mongolei, Portugal, Tschechoslowakei, Venezuela, Vietnam) bezeugt den hohen Anspruch, den die Ausschußmitglieder bezüglich der Gründlichkeit an sich selbst stellen. Sie verfolgen dabei das Ziel, die Umsetzung jedes einzelnen einschlägigen Artikels der Konvention möglichst genau erfahren und beurteilen zu können.

Vielleicht gelingt es, künftig durch die auf dieser Tagung konkretisierten Vorgaben für die Abfassung der Staatenberichte — insgesamt mehr statistisches Material, Stellungnahmen zur Realisierung der einzelnen Artikel des Übereinkommens, Berücksichtigung der Situation der weiblichen Landbevölkerung, Aussagen über Maßnahmen zur Erhöhung des Anteils von Frauen in Führungspositionen, Informationen über Lohnniveau und Beschäftigungsgrad im Vergleich von Männern und Frauen — über eine Reihe der jetzt noch durch die Staatenvertreter in den Sitzungen zu beantwortenden Fragen vorab Auskunft zu erhalten und auf diese Weise Zeit zu gewinnen. Einige Ausschußmitglieder sahen es jedoch vor allem im Hinblick auf die Entwicklungsländer als problematisch an, an die Berichte hohe Anforderungen zu stellen. Diese Auffassung wurde durch den Bericht Ecuadors bestätigt. Allerdings zeigte sich gerade hier, wieviel durch die Befragung der Regierungsvertreter durch den Ausschuß gewonnen werden kann. Insbesondere die Berichte Dänemarks (1984 vorgelegt) und Portugals (1983 vorgelegt) verdeutlichten das Problem der zu langsamen Berichtsprüfung; beide Staaten bemühten sich vor allem in der Diskussion, durch die Nachlieferung aktueller Daten den derzeitigen Stand der Bemühungen um die Gleichstellung der Frau wiederzugeben.

Insgesamt stellen sich die Probleme jedoch sehr unterschiedlich. Stehen auf der einen Seite noch Probleme mit einer hohen Geburtenrate (3 vH) und Schwierigkeiten bei der Überwindung diskriminatorischer Gesetzgebung (Ecuador), aber auch der Stolz auf die Beseitigung des Analphabetismus (Mongolei, Vietnam) im Vordergrund, so können andere Staaten auf eine rechtlich bereits rundum abgesicherte Stellung der Frau und Gleichberechtigung bei der Ausgestaltung der Freistellung zur Kindererziehung und der Ausübung des Sorgerechts verweisen (etwa Dänemark, Tschechoslowakei). Eine Gemeinsamkeit der Berichte — soweit sie dieses

Problem erwähnten — bestand darin, daß sich aus ihnen ergab, daß die Frauenarbeitslosigkeit überall erheblich über der der Männer liegt.

Der Bericht El Salvadors wurde dahin gehend kritisiert, daß er sich zu sehr auf die Darstellung der Rechtslage beschränkt habe, ohne zugleich die Umsetzung im täglichen Leben erkennen zu lassen, ein Vorwurf, der sicherlich noch oft zu erheben sein wird. Die Prüfung dieses Berichts führte zu einer Auseinandersetzung darüber, ob die Sachverständigen im Rahmen ihrer Kompetenzen allgemeine Fragen zur Menschenrechtssituation in einem Mitgliedstaat stellen dürfen. So wurde die Ansicht vertreten, daß Männer und Frauen durch die Situation der Menschenrechte gleichermaßen betroffen seien.

III. Auslegungsschwierigkeiten bereitete Art. 21 des Übereinkommens. Es ging darum, ob Vorschläge und allgemeine Empfehlungen nur auf der Grundlage der geprüften Berichte verabschiedet werden dürfen oder ob ein darüber hinausgehender Inhalt zulässig ist. Ein Vertreter des Rechtsberaters der Vereinten Nationen verwies auf Art. 9 Abs. 2 des Rasediskriminierungsübereinkommens. Angesichts der Ähnlichkeit der Formulierungen bietet es sich an, beide Vorschriften in gleicher Weise auszulegen. Dementsprechend können die Vorschläge und allgemeinen Empfehlungen, ausgehend von der Prüfung der Staatenberichte, auf allgemeine oder besondere Probleme gemünzt und an alle Mitgliedstaaten gerichtet sein. Die erste allgemeine Empfehlung galt Fälligkeit und Inhalt der Staatenberichte insgesamt, in der zweiten wurden die bereits skizzierten konkreten Desiderate für den Inhalt der Staatenberichte aufgelistet. Diese Zusammenstellung wurde ausdrücklich als nicht abschließend bezeichnet.

Den Wunsch einiger Experten, der Ausschuß möge den betreffenden Vertragsstaaten ein Überdenken ihrer Vorbehaltserklärungen zu einzelnen Artikeln des Übereinkommens empfehlen, sahen andere Sachverständige als kompetenzüberschreitend an.

IV. Die dritte Zusammenkunft der Vertragsstaaten des Übereinkommens fand am 25. März statt; 12 der 23 Mitglieder des Ausschusses waren neu zu bestellen (neue Zusammensetzung: VN 4/1986 S. 152). Im Grunde an sich selbst richteten die Vertragsstaaten die Empfehlung, keine mit Ziel und Zweck des Übereinkommens unvereinbaren Vorbehalte einzulegen; 1987 will man erneut darüber sprechen. *Birgit Laitenberger* □

Rechtsfragen

Vertragsrecht: Neue Konvention — Beitrag zum Recht der internationalen Organisationen — Konferenz in Wien (40)

I. Vom 18. Februar bis zum 21. März 1986 fand in der Wiener Hofburg die *Konferenz der Vereinten Nationen über das zwischen Staaten und internationalen Organisationen beziehungsweise zwischen internationalen Organisationen geltende Vertragsrecht* statt. Die entsprechende Konvention (UN-Doc. A/CONF.129/15) wurde in ihrer Gesamtheit mit 67 Ja-Stimmen bei einer Gegenstimme (Frankreich, das seinerzeit auch schon gegen die Wiener Vertragsrechtskonvention gestimmt hatte) und 23 Enthaltungen am

20. März verabschiedet. Sie liegt bis zum 30. Juni 1987 zur Unterzeichnung auf. Unterzeichnet haben bereits am 21. März Ägypten, Brasilien, Burkina Faso, Côte d'Ivoire, Jugoslawien, Marokko, Mexiko, Österreich, Sambia, Sudan und Zaire. In Kraft tritt die Konvention — die dem Beitritt aller Staaten, des UN-Rates für Namibia und aller internationalen Organisationen (soweit sie Vertragsabschlußkompetenz haben) offen steht — 30 Tage nach Eingang der 35. Ratifikations- oder Beitrittsurkunde.

Dieses Übereinkommen ist das dritte in einer Reihe von internationalen Rechtsinstrumenten, die sich — auf der Grundlage eines Entwurfs der Völkerrechtskommission — mit der Kodifikation des Völkervertragsrechts befassen. Bei den beiden anderen Rechtsinstrumenten, die sich nur auf Verträge zwischen Staaten beziehen, handelt es sich um die Wiener Vertragsrechtskonvention von 1969 (vgl. VN 3/1980 S. 100) und die 1978 abgeschlossene Wiener Konvention über die Staatennachfolge bei Verträgen (vgl. VN 5/1978 S. 169f.).

Die Vorarbeiten für die Konvention begannen bereits im Jahre 1970, als die Generalversammlung der Vereinten Nationen auf Empfehlung der Vertragsrechtskonferenz von 1969 die Völkerrechtskommission aufforderte, »die Frage der Verträge, die zwischen Staaten und internationalen Organisationen oder zwischen zwei oder mehreren internationalen Organisationen abgeschlossen werden« zu prüfen. Nach mehr als zehnjähriger Arbeit nahm die Völkerrechtskommission 1982 schließlich eine endgültige Fassung der Artikelentwürfe an. Die Generalversammlung beschloß dann 1982, daß auf der Grundlage dieser Artikelentwürfe eine internationale Konvention verabschiedet werden solle. 1984 wurde der Termin für die Konferenz festgesetzt, 1985 legte die Generalversammlung eine Geschäftsordnung für die Konferenz vor sowie eine Zusammenstellung jener Artikelentwürfe, über die sie eingehende Beratungen für erforderlich hielt. Nach der Empfehlung für die Geschäftsordnung sollte die Konferenz alle Anstrengungen unternehmen, um in substantiellen Fragen allgemeines Einvernehmen zu erzielen.

II. Inhaltlich lehnt sich die Konvention bewußt an die Vertragsrechtskonvention von 1969 an. Dies hat auch historische Gründe. Denn die Wiener Vertragsrechtskonvention sollte zunächst auch Verträge unter Beteiligung internationaler Organisationen aufnehmen. Die spätere Ausklammerung dieses Komplexes sollte nun nicht zu einem Auseinanderfallen der beiden Instrumente führen. Teil I (Art. 1–5) enthält Regelungen allgemeinen Charakters (Definitionen, Anwendungsbereich der Konvention). Teil II (Art. 6–25) beschäftigt sich mit der Kompetenz internationaler Organisationen, Verträge abzuschließen, den notwendigen Vollmachten für Staatenvertreter oder für internationale Organisationen zur Verabschiedung von Verträgen, dem Verabschiedungsverfahren und der Textbeglaubigung, den Ausdrucksformen des Einverständnisses mit der bindenden Verpflichtung von Verträgen und mit der Verpflichtung der Vertragsparteien, den Zweck von Verträgen nicht vor ihrem Inkrafttreten zu vereiteln. Behandelt werden hier des weiteren Vorbehalte, Unterzeichnung, Beitritts- und Ratifikationsverfahren sowie das Inkrafttreten von Verträgen.