

ausschuß am 6. November 2003 auf Antrag der Staaten der Organisation der Islamischen Konferenz mit der knappen Mehrheit von 80 gegen 79 Stimmen bei 15 Enthaltungen eine Vertagung um zwei Jahre. Das Plenum der Generalversammlung entschied am 9. Dezember, die Frist auf ein Jahr zu verkürzen (Vertagung also bis zum Herbst 2004).

### Fazit und Ausblick

Die deutsch-französische Initiative hat zumindest eines erreicht, nämlich die biopolitische Frage deutlicher denn je zuvor auf die internationale Tagesordnung zu setzen und das Bewußtsein für gentechnische Entwicklungen zu schärfen. Doch im übrigen stehen Resultate noch aus. Den Vertagungsbeschluß empfanden viele Verhandlungsteilnehmer als unbefriedigend und akzeptierten ihn allenfalls als geringeres Übel im Vergleich zu Verhandlungen, die mangels solider Grundlage von vornherein zum Scheitern verurteilt wären.

Im Rückblick überrascht es nicht, daß die Gefahr des Scheiterns in dem Moment einsetzte, als sich konsensuale und nicht-konsensuale Verhandlungselemente vermengten – konkret: ab dem Moment, in dem die USA und andere Staaten die Einbeziehung des therapeutischen Klonens in die Verhandlungsmasse forderten. So konsequent das aus theologischer Sicht gewesen sein mag, bedeutete es doch, daß es in den Verhandlungen fortan in doppelter Weise um die Quadratur des Kreises ging:

- Die eine Seite – Deutschland, Frankreich und ihre Unterstützer – bemühte sich (notgedrungen) darum, ein nicht-universelles Menschenrecht, nämlich das Recht auf Leben des frühen Embryos, in einer Konvention zu regeln, die den üblichen menschenrechtlichen Spielregeln, insbesondere dem Universalitätsanspruch, verhaftet bleibt.

- Die andere Seite – die Vereinigten Staaten, Costa Rica und ihre Unterstützer – verfolgte das Ziel (und tut es weiterhin), ein nicht-universelles Menschenrecht zu universalisieren. Das ist ein unrealistisches Ziel. Im Falle des Schutzes beziehungsweise der Opferung des frühembryonalen Lebens steht eine religiös abgesicherte Ethik einer anderen, ebenfalls religiös abgesicherten Ethik gegenüber. Dies gilt jedenfalls solange, wie sich an das therapeutische Klonen die Erwartung knüpft, daß es zur Heilung von Menschen, also zur Erreichung von etwas ethisch Gutem, beitragen kann<sup>25</sup>. Gegen die Erwartung, daß sich eine ethische Position gegen die andere durchset-

zen und als universell etablieren wird, spricht auch, daß nach gängiger Vorstellung die Universalität der Menschenrechte letztlich in universellen, ›vor-kulturellen‹ Unrechts- respektive Leidenserfahrungen wurzelt. Gerade hieran fehlt es aber beim Recht auf Leben des frühen Embryos: es ist kein in erlebtem Leid oder Schmerz wurzelndes Menschenrecht, sondern ›nur‹ ein aus religiösen Vorstellungen abgeleitetes.

In einer vergleichbaren Situation des Aufeinanderprallens verschiedener Ethiken, nämlich bei der – aus europäischer Sicht erwünschten, aus US-Sicht abgelehnten – Abschaffung der Todesstrafe, kam die internationale Gemeinschaft in Art. 6 des Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte zu dem Ergebnis, daß die Todesstrafe, wenn sie schon nicht ganz abgeschafft werden kann, zumindest erheblichen Einschränkungen unterworfen werden sollte. Dies haben sowohl die Europäer als auch die USA akzeptiert, die einen als Minimum, die anderen als Maximum des Zumutbaren. Es ist nicht einzusehen, warum beide Lager nicht auch im Bereich des Klonens zu einem analogen Kompromiß fähig sein sollten – unter Wahrung ihrer jeweiligen Überzeugungen und Rechtspositionen.

Falls sich der Wille zum Kompromiß nicht doch noch einstellt, lägen mögliche Auswege aus dem derzeitigen Dilemma darin, Lösungen anzustreben, die weder den Universalitäts- noch den Universalisierungs-Anspruch erheben. Konkret könnte das bedeuten, das Klonen von Menschen (sowie andere bedenkliche gentechnische Entwicklungen) in regionalen Konventionen zu regeln, in denen sich die jeweiligen ethischen Überzeugungen einer Region widerspiegeln. Oder man könnte auf multilateraler Ebene, etwa in einer Konferenz interessierter Staaten, zwei parallele Mustergesetze ausarbeiten: eines für Staaten, die ein nach neuestem Stand der Wissenschaft waserdichtetes Totalverbot wünschen, und eines für Staaten, die unter Mechanismen einer verantwortungsbewußten Kontrolle das therapeutische Klonen erforschen wollen. Sobald derartige Mustergesetze vorliegen, müßte eine Gruppe besorgter Staaten es sich zum politischen Anliegen machen, daß alle Staaten eines der beiden Mustergesetze in nationales Recht umsetzen. Auch auf diesem Wege ließe sich – wie auf dem Wege einer Konvention – das Ziel erreichen, daß die gegenwärtig in den Bereichen des Klonens und der Genmanipulation herrschende Regellosigkeit endlich überwunden wird.

## Reform der Vertragsorgane des Menschenrechtsschutzes

### Der CEDAW und seine Arbeitsmethoden: Probleme, Herausforderungen und mögliche Lösungen

HANNA BEATE SCHÖPP-SCHILLING

Die Arbeitsmethoden der bisher sechs aktiven Menschenrechtsvertragsausschüsse<sup>1</sup>, die den Menschenrechtspakten und -übereinkommen der Vereinten Nationen als Kontroll- und Durchführungsorgane zugeordnet sind, werden seit vielen Jahren von Vertragsstaaten, Wissenschaftlern und nichtstaatlichen Organisationen beobachtet, kommentiert und kritisiert<sup>2</sup>. Da die Vertragsausschüsse beispielsweise hinsichtlich ihrer geographischen und administrativen Verortung im UN-System, der Länge ihrer Arbeitszeit oder der Periodizität ihrer Berichtsverfahren durchaus unterschiedlich konzipiert wurden, zu unterschiedlichen Zeitpunkten mit ihrer Arbeit anfangen und zudem mit unabhängigen Sachverständigen unterschiedlicher Anzahl und Zusammensetzung besetzt sind, unterscheiden sich ihre Arbeitsmethoden hinsichtlich der Überprüfung der Staatenberichte und der sonstigen Durchsetzungsverfahren bis heute.

Allerdings hat sich auf Grund der inzwischen mindestens einmal im Jahr stattfindenden Treffen ihrer Vorsitzenden ein Prozeß der Angleichung entwickelt. Unabhängig davon ergeben sich jedoch heute

wegen der hohen Ratifikationsraten der UN-Menschenrechtsverträge schwerwiegende Probleme, die nach Ansicht vieler Kommentatoren einen wirklich wirksamen Menschenrechtsschutz verhindern und die nur mit drastischen Maßnahmen hinsichtlich der Arbeitsmethoden gelöst werden könnten. Die in Kanada und den Vereinigten Staaten lehrende Professorin Anne F. Bayefky sieht in ihrer 2001 vorgelegten umfassenden Studie die Integrität des Menschenrechtssystems durch drei Problemfelder gefährdet:

- die hohe Zahl überfälliger Berichte der Vertragsstaaten,
- die große Anzahl nicht bearbeiteter Berichte beziehungsweise Eingaben zu möglichen Individualbeschwerden durch die Vertragsausschüsse und
- die Unwilligkeit respektive Unfähigkeit der Vertragsstaaten, die Empfehlungen der Vertragsausschüsse unter beiden Durchsetzungsinstrumenten (Berichtsprüfung und Individualbeschwerdeverfahren) umzusetzen<sup>3</sup>.

Einen neuen Schub erhielt die Reformdebatte durch den Generalsekretär der Vereinten Nationen. In seinem Bericht ›Stärkung der Ver-

einten Nationen: Eine Agenda für weitere Veränderungen vom September 2002<sup>4</sup> forderte er zu einer Reform der Vertragsausschüsse auf. Dies führte im Laufe des Jahres 2003 zu verschiedenen Aktivitäten und Ergebnissen.

### *Das Übereinkommen und sein Vertragsausschuß*

Im folgenden soll über die neueren Entwicklungen der Arbeitsmethoden des Ausschusses für die Beseitigung der Diskriminierung der Frau (CEDAW) aus der Sicht eines Ausschußmitglieds berichtet werden, wobei auf die Reformvorschläge des Generalsekretärs ebenfalls eingegangen wird. Der CEDAW ist der Vertragsausschuß für das Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau, das wichtigste Menschenrechtsübereinkommen für Frauen. Zwar sind schon in der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte und in den beiden Internationalen Pakten das Verbot der Diskriminierung auf der Grundlage des Geschlechts enthalten wie auch das Gebot zur rechtlichen und materiellen Gleichberechtigung, Gleichbehandlung und Gleichstellung der Frauen mit den Männern in der Anerkennung, Inanspruchnahme und Ausübung ihrer Menschenrechte und Grundfreiheiten, doch führt das Übereinkommen diese detaillierter aus<sup>5</sup>. Es hat heute mit 175 Vertragsstaaten unter den Menschenrechtspakten und -übereinkommen der Vereinten Nationen die zweithöchste Ratifikationsrate<sup>6</sup>. Allerdings ist diese fast universelle Geltung mit sehr vielen Vorbehalten erkaufte, die sich zum Teil gegen Ziel und Zweck des Übereinkommens richten und damit seine Integrität gefährden.

Die Artikel 1 bis 5 sowie Art. 24 stellen als Rahmenartikel die interpretatorische Grundlage für die auf einzelne Lebensbereiche von Frauen bezogenen Artikel 6 bis 16 dar. Im Übereinkommen ist nur das Berichtsverfahren zur Überprüfung der Umsetzung vorgesehen (Art. 18). Erst 1999 konnte ein Fakultativprotokoll mit einem Individualbeschwerde- und einem Untersuchungsverfahren von der Generalversammlung der Vereinten Nationen verabschiedet werden<sup>7</sup>.

Das Übereinkommen und sein Vertragsausschuß haben im Vergleich zu den übrigen Menschenrechtsverträgen der UN lange Zeit eine Art negativer Sonderstellung inne gehabt – für die es eine Reihe von Gründen gibt –, die sich auch auf seine Arbeitsweise und Arbeitsmethoden ausgewirkt hat. Bis zur Weltkonferenz über die Menschenrechte in Wien (1993) wurde es eher als ein Instrument zur Förderung der Entwicklung wahrgenommen und weniger als ein Menschenrechtsinstrument. Die Tatsache, daß das Vertragswerk nicht von der Menschenrechtskommission, sondern von der Kommission für die Rechtsstellung der Frau entwickelt worden war, führte dazu, daß der CEDAW seit Beginn seiner Arbeit im Jahre 1982 stets von den übrigen Ausschüssen geographisch und verwaltungsmäßig getrennt war<sup>8</sup>. Ein weiteres Problem ist bis heute, daß der CEDAW als einziger der Ausschüsse laut Text des Übereinkommens einer Begrenzung seiner Arbeitszeit unterworfen ist<sup>9</sup>. Zwar wurde diese zeitliche Beschränkung 1995 von der Generalversammlung aufgehoben, doch ist das Erfordernis der Ratifikation dieser Änderung durch die Vertragsstaaten noch nicht erfüllt. Damit steht die rechtliche Gültigkeit des neuen Artikels noch immer in weiter Ferne, so daß der Ausschuß sich seit einigen Jahren nur auf der Grundlage von Beschlüssen der Generalversammlung jährlich zweimal für drei Wochen treffen kann<sup>10</sup>.

### *Aufgaben des CEDAW*

Die wichtigsten Aufgaben des CEDAW umfassen auf der Grundlage des Übereinkommens und seines Fakultativprotokolls die Prüfung der Berichte einschließlich der Abfassung der Abschließenden Bemerkungen (concluding comments), die Prüfung der Eingaben für mögliche Individualbeschwerden und nach Annahme derselben de-

ren Bewertung, die Prüfung von verlässlichen Informationen über Menschenrechtsverletzungen an Frauen, die ein Untersuchungsverfahren rechtfertigen, und nach Annahme derselben die Durchführung des Verfahrens. Zu den zentralen Aufgaben gehören auch die Formulierung von Allgemeinen Empfehlungen (general recommendations), Beschlüssen (decisions) und Vorschlägen (suggestions) an die Vertragsstaaten respektive an das UN-Sekretariat auf der Grundlage der Prüfung der Staatenberichte des Ausschusses. Auch kann der CEDAW Berichte der UN-Sonderorganisationen bei seiner Prüfung der Staatenberichte heranziehen.

Sehr frühzeitig hat der Ausschuß sich zudem auch der Berichte internationaler und später auch nationaler nichtstaatlicher Organisationen bedient, die zusätzliche Informationen zu den Staatenberichten liefern. Inzwischen können diese Organisationen sowohl in der vorbereitenden Arbeitsgruppe des CEDAW als auch im Plenum – hier allerdings nur in einer informellen Sitzung – ihre Informationen mündlich vortragen. Ihre schriftlichen Äußerungen fehlen heute zu keinem Staatenbericht, obwohl diese Rolle nicht ausdrücklich im Übereinkommen vorgesehen ist. Zusätzlich hat es sich seit der Dritten Weltfrauenkonferenz in Nairobi (1985) eingebürgert – und auch dies ist nicht im Vertragstext enthalten –, daß der Vertragsausschuß Beiträge zu den diversen UN-Weltkonferenzen liefert. Inhalte und Forderungen dieser Beiträge sind teils in die abschließenden Dokumente der Weltkonferenzen eingegangen. Auf der Grundlage des Schlußdokuments der Vierten Weltfrauenkonferenz in Beijing (1995) hat der Ausschuß neben der Kommission für die Rechtsstellung der Frau ebenfalls das ausdrückliche Mandat erhalten, die Einhaltung der in Beijing eingegangenen, allerdings rechtlich nicht verbindlichen Verpflichtungen bei der Prüfung der Staatenberichte zu bewerten. Ohne ausdrückliches Mandat verlangt der Ausschuß seit seiner 27. Tagung von den berichtenden Vertragsstaaten auch Hinweise auf die Umsetzung der Forderungen anderer UN-Weltkonferenzen, um so mehrfache Diskriminierungstatbestände gegen Frauen besser erfassen zu können<sup>11</sup>.

### *Probleme in der Arbeit des CEDAW*

Der Vertragsausschuß für das Übereinkommen, dem 23 Mitglieder als Sachverständige aus allen Regionalgruppen angehören sollen<sup>12</sup>, trifft sich seit 1997 jedes Jahr im Januar/Februar und im Juni/Juli<sup>13</sup>. Er ist vorwiegend von Frauen besetzt, während in den anderen Ausschüssen meist männliche Sachverständige in der Mehrzahl sind. Neben den schon genannten spezifischen Problemen hat der CEDAW ähnlich wie die übrigen Ausschüsse mit einer Reihe von allgemeinen Schwierigkeiten zu kämpfen. Diese entstehen durch das Verhalten der Vertragsstaaten, durch die Beschlüsse des Ausschusses selbst und durch die Zwänge, denen das unterstützende UN-Sekretariat beziehungsweise das UN-System als Ganzes ausgesetzt sind.

Eine Reihe von Vertragsstaaten verhält sich insofern problematisch, als diese ihrer Berichtspflicht entweder gar nicht oder (sehr) verspätet nachkommen. Auch folgen die Staatenberichte nicht immer den Richtlinien (guidelines), die der CEDAW für den jeweils ersten Bericht sowie für die übrigen nachfolgenden Berichte verfaßt hat. Der Ausschuß selbst bewegt sich nur schwerfällig bei der Entscheidungsfindung hinsichtlich der Lösung dieser Versäumnisse der Vertragsstaaten, der Probleme seiner eigenen Arbeitsmethoden oder der Interpretation wichtiger rechtlicher Fragen. Auf seiner 21. Tagung im Sommer 1999 entschied der CEDAW, seine beiden Ständigen Arbeitsgruppen aufzuheben, in denen jeweils ein Teil der Sachverständigen die Verbesserung der Arbeitsmethoden einerseits und die Formulierung der Allgemeinen Empfehlungen oder der Beiträge für die UN-Weltkonferenzen andererseits entwickelte, um dann die Ergebnisse dem Plenum des Ausschusses zur Beschlußfassung vorzulegen. Daß diese Themen jetzt nur noch im Plenum behandelt werden,

hat zu einer Verlangsamung der Arbeit des Ausschusses hinsichtlich dieser Fragen geführt.

Das Zeitproblem des CEDAW verstärkt all diese Schwierigkeiten noch zusätzlich. So war es nur möglich, den Bericht des Ausschusses für die Vierte Weltfrauenkonferenz zu erstellen, neue Verfahrensregeln zu formulieren und Entscheidungen zur Effektivierung der Arbeitsmethoden zu fällen, weil Spanien (1995), Deutschland (2000) und Schweden (2002) mehrtägige Sondertreffen des Ausschusses im jeweiligen Land finanzierten<sup>14</sup>. In den ersten Arbeitsjahren war die technische Unterstützung des Ausschusses durch das UN-Sekretariat ungenügend, heute sind es eher die allgemeinen Finanzprobleme der Vereinten Nationen, die die Arbeit erschweren.

Die Arbeitsmethoden des CEDAW sowie die vielen die Ausschubarbeit erschwerenden Hindernisse sind über die Jahre hinweg von Wissenschaftlern kommentiert worden<sup>15</sup>. Der Ausschuß selbst hat sich ebenfalls kontinuierlich seit seiner ersten Tagung mit Fragen seiner Arbeitsmethoden befaßt<sup>16</sup>. Heute wird der CEDAW, ähnlich wie auch die übrigen Vertragsausschüsse, unter anderem mit der dringenden notwendigen Lösung folgender Fragen konfrontiert: nichtberichtende Vertragsstaaten; Berichtsstau und Gestaltung der Staatenberichte; Gestaltung des konstruktiven Dialogs mit den Vertragsstaaten; Gestaltung der Abschließenden Bemerkungen des CEDAW zu den Berichten und Erstellung der Allgemeinen Empfehlungen, mit denen der Ausschuß das Übereinkommen interpretiert und den Vertragsstaaten damit Anleitungen zu dessen Umsetzung respektive zur Berichterstattung gibt.

#### *Nicht berichtende Vertragsstaaten*

2003 waren 29 der 174 Vertragsstaaten mehr als fünf Jahre mit ihrem ersten Bericht nach dem Übereinkommen in Verzug, davon allein 8, die das Übereinkommen bereits in den achtziger Jahren ratifiziert hatten<sup>17</sup>. Hinsichtlich der zweiten und übrigen nachfolgenden Berichte waren 6 Vertragsstaaten im Verzug, hinsichtlich der dritten und übrigen nachfolgenden Berichte ebenfalls 6, hinsichtlich des vierten und der übrigen nachfolgenden Berichte weitere 13 Vertragsstaaten<sup>18</sup>. Lange Zeit hat der CEDAW sich auf Grund seiner Zeitknappheit einerseits und dem sich relativ früh einstellenden Berichtsstau andererseits mit diesem Problem gar nicht befassen können, außer daß er durch die Abteilung Frauenförderung des UN-Sekretariats Erinnerungs- und Mahnbriefe an die betreffenden Vertragsstaaten schreiben und technische Hilfe für die Berichterstattung anbieten ließ. Die Tatsache, daß der Ausschuß die Versäumnisse der Vertragsstaaten jährlich in den entsprechenden Listen seiner Tagungsberichte dokumentiert, wie dies auch der Generalsekretär in seinen jährlichen Aufstellungen an die Generalversammlung tut, mag theoretisch zur Beschämung der Vertragsstaaten beigetragen haben; praktisch zeigen sich kaum Auswirkungen.

Auf seinem Treffen in Lund/Schweden im April 2002 konnte sich die Mehrheit der Mitglieder des CEDAW jedoch nicht entschließen, dem schon praktizierten Beispiel anderer Vertragsausschüsse zu folgen und die Umsetzung des Übereinkommens durch einen Vertragsstaat auch ohne das Vorliegen eines Berichts nach Abschluß eines mehrstufigen Verfahrens zu diskutieren<sup>19</sup>. Vielmehr entschloß er sich damals zu mehreren Schritten, die teils nebeneinander, teils nacheinander erfolgen sollten, um diese Vertragsstaaten doch zur Erfüllung ihrer Berichtspflicht zu bringen. Dazu gehören:

1. die Erstellung eines Profils der nicht berichtenden Vertragsstaaten, auf dessen Grundlage die Ursachen für die Nichtberichterstattung analysiert werden könnten (mangelnder politischer Wille, Mangel an finanziellen oder personellen Ressourcen);
2. die Bekräftigung des Beschlusses 23/II des CEDAW, diesen Staaten die Zusammenfassung aller fälligen Berichte in einem Bericht zu gestatten;

3. die Erinnerung an die Berichtspflicht durch Verbalnoten respektive persönliche hochrangige Kontaktaufnahmen des UN-Sekretariats oder der Vorsitzenden und Vizevorsitzenden des Ausschusses oder der Sachverständigen selbst – mit Hinweisen auf mögliche Hilfestellungen seitens der Vereinten Nationen für die säumigen Vertragsstaaten;
4. die erneute Diskussion des Themas auf dem Treffen der Vorsitzenden der Vertragsausschüsse, die Einberufung einer geschlossenen Sitzung des Ausschusses mit Vertretern der nicht berichtenden Staaten und die Empfehlung, das Thema auf die Tagesordnung des 12. Treffens der Vertragsstaaten setzen zu lassen<sup>20</sup>.

Das Profil wurde inzwischen erstellt<sup>21</sup>, und eine interne Zusammenkunft mit einigen der nicht berichtenden Vertragsstaaten hat während der 29. Tagung des CEDAW im Sommer 2003 stattgefunden. Auf dieser legten die Vertragsparteien ihre Schwierigkeiten bei der Erstellung der Staatenberichte einerseits respektive ihre Bereitschaft zur baldigen Erfüllung der Berichtspflicht andererseits dar. Die Vorsitzende des CEDAW kündigte an, die Hilfe der Länderbüros des UNDP für die säumigen Vertragsstaaten zu erbitten. Es ist jedoch Bayefsky und anderen zuzustimmen, daß eine wirklich pünktliche Vertragserfüllung hinsichtlich der Berichterstattung den CEDAW (ähnlich wie auch die anderen Vertragsausschüsse) überfordern würde.

#### *Berichtsstau und Fokussierung der Staatenberichte*

Relativ schnell ergab es sich, daß – auf Grund der raschen weltweiten Ratifikation des Übereinkommens einerseits und der Zeitknappheit des CEDAW andererseits – die Berichte der Vertragsstaaten im Ausschuß aufliefen, ohne geprüft zu werden. Inzwischen ist dies ein Problem aller UN-Vertragsausschüsse<sup>22</sup>. Diese gravierende Situation kann Vertragsstaaten durchaus entmutigen, der Berichtspflicht weiter Folge zu leisten. Es schadet darüber hinaus den Frauen im betreffenden Vertragsstaat, deren Situation nicht überprüft und kommentiert wird, und es führt das System der Überwachung der Einhaltung der internationalen Vertragswerke auf dem Gebiet des Menschenrechtsschutzes ad absurdum. Zunächst versuchte der Ausschuß, den Rückstau durch die Intensivierung seiner Arbeit zu lösen, indem er beispielsweise 1994 Berichte von 15 Vertragsstaaten in einer dreiwöchigen Sitzungsperiode prüfte. Nachdem dies jedoch auf den Protest der Mitglieder gestoßen war, die um einen Verlust an Qualität in der Diskussion und der Schlußbewertung fürchteten, und ein Teil der Abschließenden Bemerkungen auch erst in der folgenden Tagung 1995 fertiggestellt werden konnte, wurde die Zahl der zu behandelnden Vertragsstaaten verringert. Heute tragen jeweils 8 Vertragsstaaten vor<sup>23</sup>, wobei diese mit Zustimmung des Ausschusses oft mehrere Berichte kombinieren<sup>24</sup> respektive zum Zeitpunkt der Verhandlung bereits der nächste Bericht vorliegt<sup>25</sup>. Die Erlaubnis zur Kombination der Berichte birgt natürlich auch die Gefahr, daß Vertragsstaaten von vornherein planen, nicht im Vierjahresrhythmus zu berichten. Damit kann auch die Qualität des konstruktiven Dialogs leiden, wenn nämlich zuviel Information von den Ausschußmitgliedern verarbeitet werden muß. Letztlich ist es jedoch der Schutz der Menschenrechte der Frauen im Hoheitsgebiet des jeweiligen Vertragsstaats, der auf diese Weise der notwendigen Überprüfung entzogen und damit gefährdet wird.

Im Text des Übereinkommens selbst ist wie in einigen der übrigen UN-Menschenrechtsübereinkommen<sup>26</sup> die Berichtspflicht in ihren zeitlichen Abständen genau festgelegt, so daß es dem CEDAW formal gesehen nicht zusteht, eigenständig den Termin für den jeweils nächsten Bericht festzusetzen, um auf diese Weise eventuell den Rückstau etwas einzudämmen. Er hat dem Problem bisher nur mit der schon erwähnten Erlaubnis der Zusammenlegung von überfälligen Berichten begegnen können, die aber bekanntlich andere Probleme hervorrufen. In Lund wurden die Vorschläge des Sekretariats, nur alle acht Jahre einen umfassenden Bericht, dafür aber alle vier

## Praxis der Berichtsprüfung

Derzeit nimmt sich der Ausschuß insgesamt bis zu drei Treffen von etwa jeweils drei Stunden Zeit, um einen ersten oder einen mit weiteren Berichten kombinierten ersten Bericht zu diskutieren. In Lund wurde festgelegt, daß die Delegation eines Vertragsstaats ihre neuesten Informationen in einer nicht länger als 45 Minuten dauernden Einführung vorlegen kann. Anschließend fragen und kommentieren die Sachverständigen die Umsetzung der einzelnen Artikel der Reihe nach. Wiederholungen sollen vermieden werden, und die Redezeit eines jeden Mitglieds ist seit Lund auf drei bis fünf Minuten beschränkt (wobei die Redezeit durch einen für alle sichtbaren Zeitmesser kontrolliert wird). Die Antworten auf die Fragen gibt die Delegation des Vertragsstaats einige Tage später.

Die zweiten und übrigen nachfolgenden Berichte sind einem anderen Verfahren unterworfen. Sie werden bereits am Ende der vorangehenden Tagung von einer sich jeweils neu konstituierenden fünfköpfigen Arbeitsgruppe des Ausschusses geprüft, die eine Liste mit Fragen zu den wichtigsten Punkten der ihrer Ansicht nach nicht ausreichenden Implementierung des Übereinkommens erstellen soll. Diese muß der Vertragsstaat dann rechtzeitig vor der Tagung schriftlich beantwortet haben, damit die Antworten in alle für den CEDAW notwendigen UN-Sprachen übersetzt werden und den Mitgliedern des Ausschusses vor Beginn der Tagung vorliegen können. Die Diskussionszeit beschränkt sich auf maximal zwei Sitzungen von rund drei Stunden, wobei der Delegation nur eine halbe Stunde für die Einführung zustehen soll; die Ausschußmitglieder wiederum sind in ihrer Redezeit begrenzt und sollen auch nicht mehr als einmal Stellung nehmen. Leider reflektiert sich diese Disziplin der Sachverständigen, die seit 2002 erstaunlich erfolgreich eingehalten wird, nicht immer in einer gleichartigen Disziplin der Delegationen der Vertragsstaaten. Dies kann im Unvermögen der Delegationsmitglieder zur knappen Beantwortung der gestellten Fragen, aber auch in der Absicht begründet sein, auf diese Weise durch eigenes Reden weitere Fragen oder Kommentare umgehen zu können.

Die Liste der vorbereitenden Arbeitsgruppe sollte kurz sein und sich auf die wichtigsten Fragen und Probleme konzentrieren, so daß eine vertiefte Diskussion über die wirklich gravierenden Probleme der Frauendiskriminierung im betreffenden Vertragsstaat stattfinden kann<sup>i</sup>. Leider ist dies bisher nicht gelungen. Zwar gliedert die Arbeitsgruppe die Fragen seit Lund in vier inhaltliche Blöcke, doch beläuft sich die Anzahl der Fragen tatsächlich oft noch immer auf mehr als 40, auch wenn durch die Zusammenfassung mehrerer Fragen unter einer Nummer der Anschein jener Verringerung erzeugt wird, die sich der Ausschuß in Lund vorgenommen hatte. Dem CEDAW haben bisher der Mut und vielleicht auch die tiefergehenden Kenntnisse gefehlt, um eine wirklich radikale Fokussierung vorzunehmen. Da der Ausschuß – wiederum aus Zeitgründen – aber auch noch nie eine Diskussion über den Zusammenhang zwischen einzelnen Diskriminierungstatbeständen einerseits und einer gewichteten Bewertung derselben andererseits geführt hat, die für eine derartige Pointierung hilfreich sein könnte, ist es schwierig, diese zu vollziehen<sup>ii</sup>. Auch die Einrichtung der Funktion des Länderberichterstatters (country rapporteur) hat bisher nicht den erwünschten Erfolg hinsichtlich einer Fokussierung erbracht.

i Beschluß 22/IV, A/55/38, S. 4.

ii So erwecken die Abschließenden Bemerkungen des Ausschusses z.B. den Eindruck, daß mehr Empfehlungen hinsichtlich der Bekämpfung von stattfindendem Frauenhandel gegeben werden als Empfehlungen für die Aufhebung der Ursachen desselben.

Jahre einen kürzeren Bericht zu erbitten, wie es zum Beispiel der CERD tut, nicht aufgenommen.

Der Gedanke, die zweiten und übrigen nachfolgenden Berichte zu fokussieren, ist bereits mehrfach auf den Treffen der Vorsitzenden der Vertragsausschüsse erörtert und empfohlen worden. Mit einer Fokussierung könnten die Staatenberichte kürzer ausfallen respektive die Diskussionszeit in den Vertragsausschüssen verringert werden, so daß auf diese Weise dem Berichtsstau begegnet werden könnte. Dieser Vorschlag wurde vom CEDAW auch in Lund diskutiert, ohne daß eine Entscheidung getroffen wurde. Allerdings ent-

halten die neuen Richtlinien zur Berichterstattung den Hinweis, daß die beiden Abschnitte in den Abschließenden Bemerkungen, die auf noch vorhandene Diskriminierungen verweisen beziehungsweise Empfehlungen zu deren Behebung enthalten, als Ausgangspunkt für die nachfolgende Berichterstattung des Vertragsstaats dienen sollen. Dies könnte theoretisch zu einer Fokussierung führen, wenn die Abschließenden Bemerkungen selbst stärker fokussiert wären<sup>27</sup>.

Auf der 29. Tagung im Sommer 2003 überraschte die Vorsitzende des CEDAW die Ausschußmitglieder mit einem Vorschlag, der auf dem 15. Treffen der Vorsitzenden der Vertragsausschüsse im Juli im Zusammenhang mit dem CEDAW und dem CCPR diskutiert worden war, da beide aus jeweils 23 Sachverständigen bestehen. Man solle überlegen, die nachfolgenden Berichte in zwei neu einzurichtenden Ständigen Arbeitsgruppen oder ›Kammern‹ zu behandeln<sup>28</sup>. Da seit Jahresbeginn 2003 elf der 23 Sachverständigen neu im CEDAW sind und eine größere Offenheit für Reformen als in der Vergangenheit zu herrschen scheint, wurde der Abteilung Frauenförderung der Auftrag gegeben, ein derartiges Verfahren finanziell und organisatorisch in allen Aspekten zu prüfen<sup>29</sup>; erste Ergebnisse wurden während der 30. Tagung im Januar 2004 vorgelegt. Allerdings sind die finanziellen Auswirkungen noch nicht klar – auch im Vergleich zu einer diskutierten Verlängerung der Tagungszeit. Deshalb hat der Ausschuß eine weitere Analyse angefordert. Er wird sich mit dem Thema erneut auf seinem Sondertreffen in den Niederlanden<sup>30</sup> befassen und wohl auf der 31. Tagung im Juli 2004 eine förmliche Entscheidung treffen. Eine derartige Neuerung könnte tatsächlich zur Verringerung des Berichtsstaus führen, wie sie bisher nur einmal für einen sehr kurzen Zeitraum von wenigen Wochen durch die von der Generalversammlung bewilligte Außerordentliche Tagung des CEDAW im August 2002 erreicht werden konnte.

## Abschließende Bemerkungen

Der Vertragsausschuß hatte sich in Lund auch erneut mit der Frage der Abschließenden Bemerkungen befaßt und eine neue Gliederung für dieselben entworfen, doch hat dies in der Praxis bisher nicht zu einer Konzentration auf gravierende Diskriminierungstatbestände gegen Frauen im Hoheitsgebiet des betreffenden Vertragsstaats geführt. Wichtig ist allerdings, daß der CEDAW den bisher oft in den Abschließenden Bemerkungen angeführten Abschnitt ›Faktoren und Schwierigkeiten, die die Umsetzung des Übereinkommens behindern‹ nach durchaus kontrovers geführter Diskussion jetzt erheblich zurückgedrängt und auf bewaffnete Konflikte sowie Natur- und Wirtschaftskatastrophen beschnitten hat. Dieser Abschnitt hatte in den letzten Jahren fast den Charakter einer vom Ausschuß akzeptierten Entschuldigung für das Nichthandeln von Vertragsstaaten angenommen, wobei freilich auch die jetzt noch gewissermaßen zugelassenen Situationen keinerlei Diskriminierung der Frau rechtfertigen<sup>31</sup>.

Zu Beginn der Arbeit des CEDAW nahm die Verabschiedung des ausführlichen Berichts einer Tagung, der über den Wirtschafts- und Sozialrat der Generalversammlung vorgelegt, aber auch von der Kommission für die Rechtsstellung der Frau diskutiert wird, sehr viel Zeit in Anspruch. Außerdem verursachte er beträchtliche Übersetzungskosten. Mit der Formulierung der Abschließenden Bemerkungen gab der Ausschuß auf Drängen des UN-Sekretariats 1996 die zusammenfassende Darstellung der Diskussion auf. Die Formulierung der Abschließenden Bemerkungen, die zunächst Aufgabe des zuständigen Mitglieds mit Unterstützung durch das Sekretariat ist, sowie deren Verabschiedung durch den Ausschuß ist ebenfalls sehr zeitintensiv und nicht immer einfach<sup>32</sup>. Zu Recht hat Bayefsky darauf hingewiesen, daß die Abschließenden Bemerkungen aller UN-Vertragsausschüsse oft zu allgemein formuliert sind, um die Vertragsstaaten zu konkretem Handeln – sei es in der Gesetzgebung oder

in politischen Konzepten oder Programmen – zu veranlassen<sup>33</sup>. Hinzu kommt, daß die Sachverständigen im CEDAW auch Schwierigkeiten dabei haben, Formulierungen zu finden, die einerseits in gewissem Rahmen einheitlich, andererseits aber auch ausreichend länderspezifisch sind. Die auf dem Treffen in Lund eingeführte Idee einer Prüfliste für die Abschließenden Bemerkungen wurde bisher nicht beschlossen oder auch nur weiter diskutiert.

### *Allgemeine Empfehlungen*

Wie andere Vertragsorgane des Menschenrechtsschutzes formuliert der CEDAW Allgemeine Empfehlungen, die die einzelnen Artikel des Übereinkommens interpretieren<sup>34</sup>. Nachdem zu Beginn der Ausschußtätigkeit eine grundsätzliche Kontroverse zwischen den Sachverständigen aus Ost und West die Formulierung und Verabschiedung derartiger Empfehlungen zunächst verhindert hatte, erstellt der Ausschuß seit 1990 immer umfangreichere Interpretationen, die, obwohl sie rechtlich nicht bindend sind, von den Vertragsstaaten doch in der Umsetzung des Übereinkommens und in der Berichterstattung berücksichtigt werden sollen<sup>35</sup>. Auch für die Erstellung dieser Allgemeinen Empfehlungen hat der Ausschuß sich auf der 17. Tagung im Sommer 1997 Regeln gegeben<sup>36</sup>, die aber letztlich dazu geführt haben, daß über mehrere Sitzungsperioden nur an einer Allgemeinen Empfehlung gearbeitet wurde, was angesichts der dringend notwendigen interpretatorischen Arbeit für das Übereinkommen bedauerlich ist. Erst auf seiner 28. Tagung entschloß sich der CEDAW, fünf weitere Themenbereiche für derartige Allgemeine Empfehlungen zu benennen und vorbereitende Arbeiten auf Ausschußmitglieder zu verteilen. Doch gehören diese leider nicht zu den Rahmenartikeln (wie Art. 1 bis 3, 5 und 24), deren sich der CEDAW vorrangig annehmen sollte<sup>37</sup>. Die in den Treffen der Vorsitzenden der Vertragsausschüsse mehrfach gemachten Vorschläge, Allgemeine Empfehlungen gemeinsam von mehreren Vertragsausschüssen zu erstellen, um die Einheitlichkeit der Interpretationen gleicher oder ähnlicher Artikel zu gewährleisten, ist vom CEDAW bisher nicht in die Praxis umgesetzt worden. Allerdings beteiligt er sich an Konsultationen über Entwürfe zu derartigen Empfehlungen respektive holt sie selber ein<sup>38</sup>.

### *Generelle Reformbemühungen in Sachen Vertragsausschüsse*

Die auf umfangreichen statistischen Analysen aufgebaute, 2001 vorgelegte Studie Bayefskys zur Reform der UN-Vertragsausschüsse war von ihr zwar in Zusammenarbeit mit dem Amt des Hohen Kommissars für Menschenrechte und mit Unterstützung der Ford-Stiftung, letztlich aber in eigener Verantwortung erarbeitet worden<sup>39</sup>. Ihre insgesamt 228 Empfehlungen zur Verbesserung des Berichtssystems sowie des Systems der Individualbeschwerden und Untersuchungsverfahren richten sich an sechs verschiedene Gruppen von Akteuren, nämlich an das Amt des Hohen Kommissars beziehungsweise den Generalsekretär der Vereinten Nationen, an die bestehenden Vertragsausschüsse, an die Vertragsstaaten, an die Organisationen, Gremien und Programme der Vereinten Nationen sowie an deren Sonderberichterstatte und anderen Mechanismen und an die nichtstaatlichen Organisationen. Für den CEDAW sieht sie die Notwendigkeit, sich in Genf anzubinden, um eine Vereinheitlichung der Arbeitsmethoden aller Vertragsausschüsse zu gewährleisten. Zur Umsetzung der Mehrzahl der Empfehlungen, die sich unter anderem auf die hier schon teilweise angeführten Probleme beziehen, sieht sie keine Notwendigkeit, die Menschenrechtsvertragstexte der Vereinten Nationen zu ändern. Andererseits verspricht sie sich von ihnen aber auch keine grundlegende Verbesserung der ihrer Ansicht nach gravierenden Situation, die den Schutz der Menschenrechte in keiner ausreichenden Weise mehr gewährleiste. Ihre grundlegende Emp-

fehlung, von der sie sich die eigentlich entscheidende Verbesserung des augenblicklichen Systems verspricht, bedarf der Erarbeitung und Annahme eines Zusatzprotokolls über Verfahrensfragen für die bestehenden UN-Menschenrechtspakete und -übereinkommen. Dieses soll die Zusammenführung aller bisherigen Vertragsausschüsse in zwei neuen, ganzjährig tagenden Ausschüssen regeln, in denen hauptamtlich tätige Sachverständige (professionals) einmal die Berichte der Vertragsstaaten und zum anderen die übrigen Verfahren (Individualbeschwerde, Staatenbeschwerde, Untersuchungsverfahren) behandeln sollen. Die Berichte der Staaten an die diversen Vertragsausschüsse sollen ebenfalls in einem Bericht zusammengefaßt werden, der alle Pakete und Übereinkommen abdeckt. Damit soll zugleich auch eine Lösung der Probleme der Überlastung sämtlicher Beteiligten und der zahlreichen Überschneidungen in den Vertragstexten erfolgen<sup>40</sup>.

Der Bericht Bayefskys wurde trotz der Bemühungen des Sekretariats und einiger Sachverständiger vom CEDAW auch während der Diskussion in Lund nicht zur Kenntnis genommen, was bedauerlich ist, da er viele gute Einzelvorschläge enthält. Die Idee des einen Berichts (consolidated report), der alle Vertragstexte und -verpflichtungen abdeckt, sowie der Zusammenführung der Ausschüsse ist allerdings nicht neu. Sie wurde schon seit 1989 in den Berichten von Philip Alston, der vom Generalsekretär der Vereinten Nationen mit einer Analyse der Arbeit der Vertragsausschüsse auf Grund der damals schon auftretenden Probleme beauftragt worden war, vertreten<sup>41</sup>. Allerdings ist die Grundannahme, auf der auch Alston fußt, daß nämlich die von den Vertragsstaaten eingegangenen Berichtsverpflichtungen eine so große Belastung darstellten, daß sie sich aus diesem Grund diesen Verpflichtungen entzögen, nie eindeutig nachgewiesen worden.

Dennoch griff auch Generalsekretär Kofi Annan im September 2002 auf Alstons Argumentationsmuster zurück, als er die Vertragsausschüsse zum einen dazu aufforderte, ihre Arbeitsmethoden hinsichtlich der Berichtsverfahren zu vereinheitlichen sowie zu vereinfachen und ihre Aktivitäten zu koordinieren, und zum anderen vorschlug, daß ein Vertragsstaat die Möglichkeit haben solle, seine Umsetzung der nach verschiedenen UN-Menschenrechtsverträgen eingegangenen Verpflichtungen in einem Bericht darzustellen<sup>42</sup>. Diese Vorschläge sowie die Aufforderung an den Hohen Kommissar für Menschenrechte, die Vertragsausschüsse hierzu zu konsultieren und ihm bis zum September 2003 über die Ergebnisse Bericht zu erstatten, führten in den vergangenen Monaten zu einer Reihe von Aktivitäten, die hier kurz beleuchtet werden sollen.

Der CEDAW beantwortete die Anfrage des Hohen Kommissars, indem er seine bisherigen Bemühungen zur Reform seiner Arbeitsmethoden hervorhob und die Wichtigkeit der Treffen der Vorsitzenden der Vertragsausschüsse und der sich inzwischen daran anschließenden ausschußübergreifenden Tagung der Menschenrechts-Vertragsorgane (Inter-Committee Meetings), an denen neben den Vorsitzenden auch jeweils zwei Mitglieder der Ausschüsse teilnehmen, betonte. Wichtig ist auch sein Hinweis, daß die Stärkung der Instrumente und Institutionen zum Schutz der Menschenrechte auf der jeweiligen nationalen Ebene nicht außer acht gelassen werden sollte. Der Idee eines zusammengefaßten Berichts steht der Ausschuß sehr zurückhaltend gegenüber, insbesondere, da er die Gefahr sieht, daß die besonderen Diskriminierungstatbestände gegen Frauen in einem Bericht, der die Erfüllung aller Staatenverpflichtungen nach Aussage des Generalsekretärs »zusammenfassen«<sup>43</sup> soll, verlorengehen können.

Die Idee des zusammengefaßten einen Berichts erfuhr auch auf einem Treffen in Malbun/Liechtenstein im Mai 2003, an dem die Vertragsausschüsse, einige Vertragsstaaten, einige UN-Sonderorganisationen, das Amt des Hohen Kommissars und das UN-Sekretariat sowie nichtstaatliche Organisationen vertreten waren und ihre Positio-

nen austauschten, eine grundsätzliche Ablehnung. Es wurde als nicht machbar angesehen, und zwar sowohl im Sinne einer Erleichterung für die Vertragsstaaten als auch im Sinne einer vollen Erfassung aller Vertragsbestimmungen in der bisherigen Tiefe. Gleichzeitig wurde aber den Vertragsstaaten die Möglichkeit des einen Berichts nicht grundsätzlich verwehrt, jedoch wurde auf die Notwendigkeit verwiesen, in diesem Fall die Richtlinien aller Ausschüsse für die Berichterstattung zu beachten<sup>44</sup>. Dies ist allerdings eine Bedingung, die schwerer zu erfüllen sein dürfte, als mehrere Berichte zu schreiben.

Empfohlen wurden statt dessen unter anderem die Harmonisierung der Richtlinien zur Berichterstattung; die Erweiterung des Allgemeinen Berichts (core document), in dem Vertragsstaaten ihr Land, Rechtssystem, Rechtsinstitutionen etcetera vorstellen, der aber derzeit noch nicht rechtlich verbindlich ist; schließlich fokussierte Berichte, wobei dieser Gedanke jedoch nicht ausreichend ausgeführt werden konnte<sup>45</sup>.

Da das vom Amt des Hohen Kommissars vorgelegte Dokument die Reformideen und -vorschläge nebeneinander gestellt anstatt verbunden oder gewichtet hatte, wurde der an sich sinnvolle Gedanke weder verstanden noch weiter diskutiert, daß nämlich ein Vertragsstaat seinen Berichtspflichten nach verschiedenen Abkommen im Sinne des Baukastenprinzips (modular report) nachkommen könnte, indem er zu einem Zeitpunkt den Allgemeinen Bericht mit Berichten nach den übrigen von ihm ratifizierten Abkommen verbinden und die jeweils relevanten Bausteine in nur einem Jahr vor den entsprechenden Vertragsausschüssen vorstellen könnte<sup>46</sup>.

Die Empfehlungen aus Malbun wurden im Juni auf dem zweiten ›Inter-Committee Meeting‹ diskutiert und dessen Empfehlungen wiederum auf dem direkt nachfolgenden 15. Treffen der Vorsitzenden der Vertragsausschüsse bestätigt<sup>47</sup>. Sie beinhalten hinsichtlich des Themas der Stärkung des Systems der UN-Menschenrechtsvertragsausschüsse folgende Punkte:

- Ablehnung des zusammengefaßten Berichts;
- Befürwortung eines erweiterten, regelmäßig auf den neuesten Stand zu bringenden Allgemeinen Berichts, für den vom Sekretariat Richtlinien entworfen werden sollen, die insbesondere das Problem der gleichen oder ähnlichen Artikel in allen UN-Menschenrechtspakten und -übereinkommen erfassen sollen;
- weiterhin spezifische Berichte nach den einzelnen Verträgen, die allerdings fokussiert (targeted) sein sollen;
- die Einführung von Folgemechanismen (follow-up), um die Umsetzung der Empfehlungen in den Abschließenden Bemerkungen durch die Vertragsstaaten auch außerhalb der nächsten Berichterstattung zu überprüfen;
- stufenweises Vorgehen hinsichtlich nicht berichtender Staaten bis hin zur Prüfung des Menschenrechtsschutzes in diesen Vertragsstaaten auch ohne Vorliegen eines spezifischen Berichts.

Das Amt des Hohen Kommissars für Menschenrechte hat die Vorschläge zur Harmonisierung der verschiedenen Richtlinien aller UN-Vertragsausschüsse zur Berichterstattung sowie neuer Richtlinien für den Allgemeinen Bericht aufgegriffen und arbeitet derzeit daran. Der CEDAW benannte auf seiner 29. Tagung im Sommer 2003 drei Sachverständige, die an beiden Vorhaben mitwirken sollen. Allerdings sind diese bisher weder vom Amt des Hohen Kommissars benachrichtigt, noch ist ihnen bisher ein Entwurf vorgelegt worden. Auch befaßte sich der CEDAW mit einigen der Empfehlungen, so zum Beispiel mit dem schon erwähnten ›Zweikammersystem‹ und den nicht berichtenden Staaten wie auch mit der erneuten Ablehnung des zusammengefaßten einen Staatenberichts. Hinsichtlich der nicht berichtenden Vertragsstaaten blieb er jedoch zunächst bei seinem stufenweisen Ansatz und lehnte die Beurteilung eines Vertragsstaats ohne vorliegenden Bericht weiterhin ab. Weitere Diskussionen der Arbeitsmethoden des CEDAW wurden während der 30. Tagung im Januar 2004 geführt und sind für die informelle Sondertagung in den Niederlanden im kommenden Frühjahr vorgesehen.

## Ausblick

Deutlich wird, wie schwerfällig eine Reform der Vertragsausschüsse für die UN-Menschenrechtspakte und -übereinkommen trotz der massiven Probleme, die das System beschädigen, ist. Ob die empfohlene Stärkung der Treffen der Vorsitzenden und der ›Inter-Committee Meetings‹ Erfolg im Sinne einer Reform bringen wird, ist zweifelhaft und zudem kostenträchtig. Der Austausch über Arbeitsmethoden kann zwischen den Vertragsausschüssen auch auf anderem Wege erfolgen, und letztlich wird der Reformwille und die Reformgeschwindigkeit vom jeweiligen Vertragsausschuß selbst bestimmt.

Sicher ist es gerade aus der Sicht des Übereinkommens zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau und der übrigen spezifischen Menschenrechtsübereinkommen verständlich, wenn deren Vertragsausschüsse den zusammengefaßten einen Bericht ablehnen, da die Erfahrung gemacht wurde, daß die spezifischen Diskriminierungstatbestände gegen Frauen, rassische oder ethnische Minderheiten und Kinder, die ja auch ausführlich nach den beiden Internationalen Pakten behandelt werden können, lange Zeit weder von den betreffenden Vertragsstaaten noch von den beiden Vertragsausschüssen ausreichend wahrgenommen wurden (und werden). Es wird interessant sein zu sehen, ob und welche Vertragsstaaten sich jetzt wirklich des Instruments des zusammengefaßten einen Berichts bedienen werden und ob dieser tatsächlich im Sinne des verlangten Spektrums ausreichend sein wird. Erste konkrete Gedanken zur Ausführung einer Berichtspflicht nach dem Baukastenprinzip wurden dem CEDAW als erstem aller Vertragsausschüsse auf seiner 30. Tagung von einer Vertreterin des Amtes des Menschenrechtskommissars vorgestellt. Sie werden auf seinem Sondertreffen in den Niederlanden<sup>48</sup> weiter diskutiert werden. Auch sind die Reaktionen der anderen Vertragsausschüsse abzuwarten und einzubeziehen.

Aus meiner Erfahrung mit den Staatenberichten im CEDAW ist an dem Erfolg des zusammengefaßten einen Berichts zu zweifeln, sind doch die Staatenberichte selbst zu diesem Übereinkommen oft nicht spezifisch genug hinsichtlich der Diskriminierungstatbestände gegen Frauen und der dazu notwendigen Lösungen, sondern erschöpfen sich nur zu häufig in allgemeinen Problemaufrissen. Auf jeden Fall müßten zur Erstellung eines derartigen zusammengefaßten einen Berichts die verantwortlichen nationalen Gremien geschult, womöglich sogar anders strukturiert werden. Wenn eine derartige Berichterstattung gelingen würde, könnte allerdings als Nebenerfolg auf nationaler Ebene auch eine wirkliche Umsetzung der Anläufe zur umfassenden Integration einer Geschlechterperspektive (gender mainstreaming) und zur Analyse geschlechtsspezifischer Auswirkungen von Gesetzen, politischen Konzepten und Programmen bewirkt werden, an der es bisher in den meisten Vertragsstaaten mangelt<sup>49</sup>.

Den Vorschlag, den Allgemeinen Bericht zu erweitern – wozu allerdings auch gehören muß, daß er rechtlich verbindlich gemacht wird –, halte ich für sinnvoll. Viel rein faktisches Nachfragen könnte so auch im CEDAW unterbleiben. Dies auch deshalb, weil frauenspezifische Aspekte in den bisherigen Allgemeinen Berichten – beispielsweise hinsichtlich der frauenpolitischen Institutionen, der Gesetzgebung zur Frauenförderung und so weiter – nicht aufgeführt werden. Viel kostbare Diskussionszeit des Ausschusses könnte dann, wenn derartige Nachfragen und die Antworten darauf wegfallen, sinnvoller und kritischer verwendet werden.

Auch die Idee der fokussierten Berichte sollte weiter vom CEDAW verfolgt werden, obwohl die damit verbundenen und bereits genannten Probleme ebenfalls gelöst werden müssen. Das Jahr 2004 wird zeigen, welche der vielen notwendigen Reformen auch vom CEDAW verwirklicht werden. Daß dieses Anliegen weiterhin dringlich ist, läßt sich auch mit den im Umfang wachsenden Aufgaben nach dem

Fakultativprotokoll begründen, deren Bearbeitung in Zukunft zunehmend mehr Zeit in Anspruch nehmen wird. Allerdings sollte darauf geachtet werden, daß die Reformbemühungen, die sich für den CEDAW aus dem spezifischen Mandat des Übereinkommens ergeben, zeitlich und inhaltlich sowohl mit den spezifischen Reformbemühungen

der anderen Vertragsausschüsse als auch mit den allgemeinen Reformbemühungen soweit als möglich in Einklang gebracht werden, damit tatsächlich eine größere Effektivität der Arbeit der Vertragsausschüsse und eine Verbesserung der Umsetzung der Berichtspflicht der Vertragsstaaten erreicht werden kann.

- 1 Es sind dies neben dem CEDAW der CERD, der CCPR, der CESC, der CAT und der CRC – siehe die Aufstellung der Vertragsorgane des Menschenrechtsschutzes auf S. 36 dieser Ausgabe (die an gleicher Stelle aufgeführte CAAS ist seit 1992 nicht mehr zusammengetreten). Hinzugekommen ist nach dem am 1.7.2003 erfolgten Inkrafttreten der Internationalen Konvention zum Schutz der Rechte aller Wanderarbeitnehmer und ihrer Familienangehörigen der CMW.
- 2 Zum Beispiel E. Klein (Hrsg.), *The Monitoring System of Human Rights Treaty Obligations*, Berlin 1998; Ph. Alston / J. Crawford (Hrsg.), *The Future of UN Human Rights Treaty Monitoring*, Cambridge 2000; A. F. Bayefsky, *The UN Human Rights Treaty System: Universality at the Crossroads*, Ardsley 2001.
- 3 Bayefsky (Anm. 2), S. xiii.
- 4 UN-Dok. A/57/387 v. 9.9.2002.
- 5 Das Übereinkommen wurde 1979 von der UN-Generalversammlung verabschiedet und auf der Zweiten Weltfrauenkonferenz in Kopenhagen im Sommer 1980 zur Unterzeichnung aufgelegt. Es trat im September 1981 in Kraft. – Vgl. auch die fortlaufende Berichterstattung über die Tätigkeit des CEDAW in dieser Zeitschrift, zuletzt den Beitrag von Monika Lütke, Häusliche und staatliche Gewalt, VN 5/2003 S. 179ff. 6 Stand: 31.12.2003.
- 7 Text: VN 4/2000 S. 145f. Das Fakultativprotokoll trat am 22.12.2000 in Kraft.
- 8 Seit 1982 war der Ausschuß in Wien angesiedelt, 1994 ging er mit der Abteilung Frauenförderung (Division for the Advancement of Women) des UN-Sekretariats, die als sein Sekretariat fungiert, nach New York. Früher geäußerte Wünsche des CEDAW nach einer Übersiedlung nach Genf wurden nicht erhört. Bei einer diesbezüglichen Anfrage der Hohen Kommissarin für Menschenrechte im Jahre 2000 plädierte der CEDAW allerdings dann angesichts der damals schlechten Arbeitsbedingungen in Genf sowie der heute vorhandenen elektronischen Kommunikationsmöglichkeiten zwischen dem Amt des Hohen Kommissars für Menschenrechte in Genf und dem UN-Sekretariat in New York für ein Verbleiben in New York. Dies wurde vom Generalsekretär dann 2001 bestätigt.
- 9 Artikel 20(1).
- 10 Grundsätzlich sind dem CEDAW zusätzlich zu jeder Tagung je eine Woche für die vorbereitende Arbeitsgruppe genehmigt, die die zweiten und übrigen nachfolgenden Berichte für die nächste Tagung analysiert, sowie seit 2002 auch eine Woche für die neu eingerichtete Ständige Arbeitsgruppe, die die eingehenden Eingaben hinsichtlich möglicher Individualbeschwerden nach dem Fakultativprotokoll prüft.
- 11 Vgl. Abschnitt G.2 der neuen Richtlinien zur Berichterstattung. UN Doc. A/57/38, S. 140.
- 12 Von 1995 bis einschließlich 2002 gab es keine Sachverständigen aus den ehemals sozialistischen Ländern Osteuropas. Seit 2003 ist diese Region wieder durch drei Sachverständige vertreten (aus Kroatien, Rumänien und Ungarn).
- 13 Von 1982 bis 1993 umfaßte die jährliche Sitzungsperiode des Ausschusses zwei Wochen, von 1994 bis 1996 jährlich drei Wochen, und erst seit 1997 tagt der Ausschuß zweimal jährlich für drei Wochen.
- 14 Ein weiteres Sondertreffen im Frühjahr 2004 wird von den Niederlanden finanziert; auf ihm soll ebenfalls die Verbesserung der Arbeitsmethoden im Mittelpunkt stehen.
- 15 Neben Bayefsky (Anm. 2) u.a. auch A. Byrnes, *The >Other< Human Rights Treaty Body. The Work of the Committee on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women*, 14 *Yale Journal of International Law*, 1.4 (1989), S. 1-67; H. B. Schöpp-Schilling, *Effektivität von Abkommen zum Schutz der Menschenrechte am Beispiel von CEDAW*, 74 *Die Friedens-Warte*, 1-2 (1999), S. 204-228; M. R. Bustelo, *The Committee on the Elimination of Discrimination against Women at the Crossroads*, in: Alston / Crawford (Anm. 2), S. 79-111; E. Evatt, *Finding A Voice for Women's Rights: The Early Days of CEDAW*, 34 *The George Washington International Law Review*, 3 (2002), S. 515-553.
- 16 Die Beschlüsse des CEDAW zu den Arbeitsmethoden sind in den >decisions< und >suggestions< festgehalten, die im jeweiligen Bericht des Ausschusses über eine Tagung aufgeführt werden.
- 17 CEDAW, 2003/II/WP.4, S. 1-5. Es ist üblich, die Verspätung erst ab einen Zeitraum von fünf Jahren aufzuführen, allerdings muß ein Vertragsstaat bereits nach einem Jahr des Inkrafttretens des Übereinkommens für sein Hoheitsgebiet berichten und danach alle vier Jahre. Die Zahl der nicht berichtenden Staaten liegt also höher. Bayefsky (Anm. 2), S. 469-502, zeigt mit Stand Dezember 2000 die fehlenden Staatenberichte für alle Vertragsstaaten auf.
- 18 CEDAW (Anm. 17), S. 6f.
- 19 Vgl. die Praxis von CCPR, CESC, CERD, CAT und CRC.
- 20 CEDAW/EGM/LUND/WM/2002/Report, S. 3f. Die im Bericht enthaltenen Beschlußempfehlungen für den CEDAW wurden auf dessen 27. Tagung förmlich angenommen.
- 21 CEDAW (Anm. 17). Der Aufzählung schließt sich eine Analyse des Berichtsverhaltens der entsprechenden Vertragsstaaten nach den übrigen von diesen ratifizierten UN-Menschenrechtsverträgen an, S. 4-73.
- 22 Vgl. dazu auch die statistische Aufstellungen in Bayefsky (Anm. 2), S. 221-236 und 237-446.
- 23 Beschluß 17/II, A/52/38/Rev.1, S. 71.
- 24 Beschluß 16/III, A/52/38/Rev.1, S. 1.
- 25 So wurden z.B. während der 22. Tagung im Januar 2000 der kombinierte 2. und 3. Bericht der Bundesrepublik Deutschland sowie der 4. Bericht geprüft und diskutiert.
- 26 Die beiden Internationalen Pakte enthalten keine zeitliche Bestimmung für die Berichtspflicht.
- 27 A/57/38 (Anm. 11), Abschnitt E.1 (a), S. 139.
- 28 A/58/38, S. 152. Die Diskussion der ersten Berichte, deren Erstellung durch die Vertragsstaaten irgendwann in naher Zukunft mehr oder weniger beendet sein wird, soll weiterhin im Plenum erfolgen. Auch die Abschließenden Bemerkungen könnten nur vom Plenum des Ausschusses angenommen werden.
- 29 Der CRC entschied sich im Herbst 2003 für ein derartiges Zweikammersystem und will diese Arbeitsmethode ab Oktober 2004 für zwei Jahre ausprobieren; CEDAW/C/2004/I/4, S. 3.
- 30 Siehe Anm. 14.
- 31 Das Übereinkommen selbst erlaubt es den Vertragsstaaten in Art. 18(2), auf Schwierigkeiten hinzuweisen, die sich seiner Umsetzung entgegenstellen. Auch an diesem Beispiel wird deutlich, daß dem Ausschuß immer die Zeit für Grundsatzdiskussionen über das Übereinkommen gefehlt hat, da es in diesem nicht um die Verwirklichung von bürgerlichen, politischen, wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Menschenrechten an sich, sondern um das Diskriminierungsverbot auf der Grundlage des Geschlechts geht, das im Sinne des internationalen Gewohnheitsrechts auch nicht durch eine Naturkatastrophe aufgehoben werden kann.
- 32 Bis zur 29. Tagung im Juli 2003 wurde im CEDAW viel Zeit dafür aufgewendet, die teils recht unkonkreten Änderungswünsche einzelner Mitglieder im Plenum zu diskutieren. Auf dieser Tagung wurde aus Zeitmangel ein neues Verfahren eingeführt, so daß jetzt alle Änderungswünsche konkret formuliert vor der Diskussion im Plenum bei der verantwortlichen Person abgegeben sein müssen, die sie dann im Plenum benennt.
- 33 Bayefsky (Anm. 2), S. 65.
- 34 Bisher hat er 25 derartiger Allgemeiner Empfehlungen formuliert, von denen die wichtigsten die folgenden sind: Empfehlung 14 (Schutz vor genitaler Beschneidung als Form der Diskriminierung), 19 (Schutz vor Gewalt gegen Frauen als Form der Diskriminierung), 20 (Vorbehalte), 21 (Schutz vor Diskriminierung in Ehe und Familie), 22 (Änderung des Artikels 20(1)), 23 (Schutz vor Diskriminierung im öffentlichen und politischen Leben), 24 (Schutz vor Diskriminierung im Gesundheitswesen) und 25 (zeitlich befristete Frauenfördermaßnahmen). Sämtliche Allgemeinen Empfehlungen bzw. Allgemeinen Bemerkungen aller UN-Vertragsausschüsse werden 2004 in deutscher Übersetzung in einer Publikation des Deutschen Instituts für Menschenrechte vorliegen.
- 35 Vgl. auch die neuen Richtlinien zur Berichterstattung (Anm. 11), Abschnitt C.1, S. 137.
- 36 Vgl. A/52/38/Rev.1, S. 127. Die Regeln beinhalten drei Schritte: erstens soll es eine allgemeine Diskussion des Artikels im Ausschuß geben, zu der auch nichtstaatliche Organisationen einen Beitrag liefern können; zweitens soll auf dieser Grundlage von einem Mitglied mit Hilfe des Sekretariats ein erster Entwurf erstellt werden, der wiederum im Ausschuß diskutiert werden soll; drittens soll anschließend der revidierte Entwurf diskutiert und verabschiedet werden. Damals war die inzwischen aufgelöste Ständige Arbeitsgruppe noch für den zweiten Schritt vorgesehen, jetzt geschieht die gesamte Diskussion im Plenum.
- 37 Es sollen die Themen Ausbeutung durch Prostitution (Art. 6), Flüchtlingsfrauen, mehrfache Diskriminierung von Frauen, >equity< und >equality< sowie Wanderarbeiterinnen behandelt werden, A/58/38, S. 71f. Auf der 30. Tagung im Januar 2004 wurde, nach der auf dieser Tagung erfolgten Annahme der Allgemeinen Empfehlung 25, allerdings ein früherer Beschluß reaktiviert, die Formulierung einer Allgemeinen Empfehlung zu Art. 2 vorrangig zu bearbeiten. Erste Vorstellungen dazu sollen auf dem Sondertreffen in den Niederlanden (Anm. 14) diskutiert werden.
- 38 Der Versuch der Vorsitzenden des CESC im Jahre 2003, eine gemeinsame Allgemeine Empfehlung zusammen mit dem CEDAW zu Art. 3 des Internationalen Paktes über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte zu erstellen, scheiterte an der Kurzfristigkeit des Vorhabens einerseits und der Zeitknappheit des CEDAW andererseits. Daraus ergibt sich, daß derartige Vorhaben einer langfristigen Planung bedürfen.
- 39 Bayefsky (Anm. 2).
- 40 Bayefsky (Anm. 2), S. 129-136.
- 41 A/44/668(1989); A/CONF.157/PC/62/Add.11/Rev.1(1993); E/CN.4/1997/74(1997).
- 42 A/57/387 (Anm. 4), S. 12-13.
- 43 Hervorhebung des Ausschusses.
- 44 HRI/ICM/2003/4, HRI/MC/2003/4, hier S. 5-6.
- 45 HRI (Anm. 44), S. 6f.
- 46 HRI (Anm. 44), S. 8.
- 47 Auch veranstaltete Australien, das sich sehr stark für die Reform des UN-Menschenrechtssystems im Sinne des einen Berichts einsetzt, ein drittes Treffen Anfang Juli 2003.
- 48 Siehe Anm. 14.
- 49 Gleiches gilt für die Kategorien Rasse und Ethnie sowie für Kinder, alte Menschen oder behinderte Menschen.