
Zu guter Letzt möchte ich anmerken, daß es, ich glaube Napoleon war, der einmal so oder so ähnlich gesagt hat: »Ich brauche keine glücklosen Generäle.« Vielleicht sollte Kofi Annan ebenso sagen, daß er »keine glücklosen Sonderbeauftragten gebrauchen kann.« Vielleicht würde er dem hinzufügen, daß der Sicherheitsrat, er als Generalsekretär und seine Sonderbeauftragten, die Fähigkeit des perfekten Timings besitzen sollten.

Eine große Portion Glück und ein wenig gutes Timing waren die Hauptgründe dafür, daß einige der Friedensprozesse, in die ich eingebunden war, erfolgreich waren. Doch die Rückschläge in Haiti und die ernstesten Probleme, die wir heute im laufenden Friedensprozeß in Afghanistan erfahren, erinnern uns daran, daß Erfolg zu Beginn eines Prozesses keinen immer währenden Frieden und keine andauernde Stabilität garantiert. Mit anderen Worten, zu helfen, Konflikte zu lösen und Frieden herzustellen, geschieht nie ohne Risiko. Dies schließt das Risiko des Scheiterns ein. Doch es kann deutlich gemildert werden, wenn alle Sterne zufällig richtig stehen. Ist das der Fall, so liegt es an uns allen, diese eine goldene Gelegenheit nicht entgleiten zu lassen.

Ist die Gelegenheit nicht golden, sondern nur bronzefarben, so müssen wir gemeinsam herausfinden, wie wir den Kontext verändern und die Aussichten auf Erfolg verbessern.

Es gibt jedoch Grenzen und unsere Erwartungen, was mittels der UN politisch auf den Weg gebracht werden kann, müssen realistisch sein.

Die Aufgabe des UN-Vermittlers oder Unterhändlers besteht darin, allen Parteien genau und unvoreingenommen zuzuhören und sich da-

bei bewußt zu sein, daß jede Partei zumindest einige legitime Anliegen hat, die berücksichtigt werden müssen. Erst danach kann der Vermittler den Weg zu den notwendigen Kompromissen aufzeigen, die dazu beitragen können, die konkurrierenden, jedoch berechtigten Anliegen in Einklang zu bringen. Doch nur die Parteien allein können durch diese Tür treten. Haben sie das Gefühl, daß der Unterhändler oder Vermittler sie nicht in Gefahr bringen will, daß er oder sie unparteiisch ist und keine verborgenen Absichten hegt, werden sie diesen Schritt möglicherweise etwas schneller oder gewagter vollziehen. Doch nur Großmächte – Nachbarstaaten oder auf internationaler Bühne – können sie in die Richtung drängen, in die sie selbst zögern zu gehen.

Es wird immer Fälle geben, in denen man bei Aggression keinen Kompromiß machen, keine Straflosigkeit für Verbrechen gegen die Menschlichkeit hinnehmen, und kein Entgegenkommen bei dem Streben, alle Fragen durch die Brille moralischer Gleichwertigkeit zu sehen, zeigen sollte. Doch Friedensvermittler sind selten mit einem solchen Schwarz-Weiß-Schema konfrontiert.

In allen anderen Fällen, in denen sich graue Schatten häufen, gibt es keine andere Wahl, als sich vorsichtig und mit bedächtigen Schritten einen Weg durch den Nebel zu suchen. Dies erfordert Geduld, Durchhaltekraft, eine große Portion Demut und sowie ein genuines Verständnis und Empathie für die schrecklichen Leiden, die gewöhnliche unschuldige Zivilisten während eines gewaltsamen Konflikts ertragen müssen. Für sie leisten wir diese Arbeit. Wir sind ihnen gegenüber verpflichtet, das Beste zu tun, was wir können, geleitet von den Grundsätzen, die in der Charta der Vereinten Nationen enthalten sind, und von dem Vorbild des Giganten, der uns vorangegangen ist, Dag Hammarskjöld.

Reform der Vertragsorgane des Menschenrechtsschutzes

Neuere Entwicklungen am Beispiel des CEDAW

HANNA BEATE SCHÖPP-SCHILLING

Wenn von den Reformen in den Vereinten Nationen die Rede ist, beziehen sie sich in 95 vH der Fälle auf den Sicherheitsrat, das Sekretariat und die Friedenssicherung. Auch im Bereich der Menschenrechtsgremien wird über Reformen nachgedacht. Seit Januar 2004 haben die Diskussion um die Arbeitsmethoden der sieben UN-Menschenrechtsvertragsausschüsse allgemein sowie diejenige im Vertragsausschuß für das Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau (CEDAW) im besonderen weitere Entwicklungen gezeigt¹. Beide Diskussionen laufen allerdings immer noch in großen Teilen parallel, obwohl ihnen die gleiche Problematik zugrunde liegt und sie nach dem Zeitplan der Vereinten Nationen im Sommer 2005 zusammengeführt werden sollen.

Reformbedarf

Reformbedarf besteht schon seit langem aus vor allem zwei Gründen. Erstens ist die große Anzahl von Berichten der Vertragsstaaten, die in den Ausschüssen auf ihre Behandlung warten, unzufriedenstellend. Zweitens erschweren die unterschiedlichen Arbeitsmethoden der Ausschüsse das Verständnis der Staaten hinsichtlich ihrer Berichtspflichten. Beide Probleme können – neben anderen, eher politischen Gründen – zur Nichterfüllung der Berichtspflichten durch viele Vertragsstaaten führen (wobei die Kausalität bisher nicht nachgewiesen wurde). Zum Teil hat die Nichterfüllung der Berichtspflichten ein derart gravierendes Ausmaß angenommen, daß die Förderung und der Schutz der Menschenrechte nach den UN-Menschenrechtspakten und -übereinkommen in Frage gestellt scheint.

Dr. Hanna Beate Schöpp-Schilling, geb. 1940, ist seit 1989 Mitglied des Ausschusses für die Beseitigung der Diskriminierung der Frau. Von 1987 bis 1992 war sie Abteilungsleiterin für Frauenpolitik im entsprechenden Bundesministerium in Bonn.



Die Bemühungen in den Vereinten Nationen, den Menschenrechtsschutz wirksamer werden zu lassen, finden auf drei Ebenen statt: in den Ausschüssen selbst, in den ausschlußübergreifenden Gremien und beim Amt des Hohen Kommissars für Menschenrechte. In den Ausschüssen werden vornehmlich – wenn auch in unterschiedlichem Ausmaß – die Arbeitsmethoden auf die Verbesserung von Effizienz und Effektivität hin überprüft. Um eine Harmonisierung der Arbeitsmethoden geht es bei der jährlich stattfindenden ausschlußübergreifenden Tagung (Inter-Committee Meeting) und dem ebenfalls einmal im Jahr stattfindenden Treffen ihrer Vorsitzenden². Parallel dazu schreiten aber auch die Bemühungen des UN-Sekretariats voran, die vom Generalsekretär im September 2002 angestoßene Reform auch der Vertragsorgane des Menschenrechtsschutzes umzusetzen³. So legte am

9. Juni 2004 das Amt des Hohen Kommissars in Genf zusammen mit der Abteilung Frauenförderung des Sekretariats in New York einen Entwurf neuer Richtlinien für den derzeit favorisierten erweiterten gemeinsamen Allgemeinen Bericht (Common Core Document) vor. Dieser Allgemeine Bericht soll in Zukunft für alle Vertragsstaaten verbindlich sein. Er soll immer zusammen mit den jeweils kürzeren vertragspezifischen Berichten (Treaty Specific Reports oder Targeted Reports) nach den einzelnen Pakten/Übereinkommen den relevanten Ausschüssen vorgelegt werden, und zwar in einem Zeitrahmen von maximal 18 Monaten. Mit dieser Kombination erhofft man sich, die Last der Berichterstattung für die Staaten und die Bearbeitungszeit in den Ausschüssen maßgeblich zu verringern⁴.

Neuere Entwicklungen im CEDAW

Im folgenden werde ich auf die neuesten Beschlüsse des CEDAW eingehen⁵ und danach eine erste Bewertung des Entwurfs der neuen Richtlinien für die Berichterstattung aus meiner Sicht als Sachverständige im CEDAW vornehmen.

Dank der Initiative und Unterstützung der niederländischen Regierung und des Netherlands Institute of Human Rights (SIM) konnte sich der CEDAW im Mai 2004 in Utrecht auf einer weiteren informellen Sondertagung⁶ mit seinen Arbeitsmethoden befassen – einer Aufgabe, für die er im Rahmen seiner formellen Tagungen⁷ nie genug Zeit hat. Vor welchen Problemen die Arbeit des CEDAW steht, zeigt allein bereits die Tatsache, daß am 30. Mai 2004 45 von den derzeit 177 Vertragsstaaten des Übereinkommens (Stand: August 2004) darauf warteten, daß ihre zum Teil schon vor Jahren abgegebenen und oft mehrere Berichtsperioden umfassenden Berichte vom Ausschuss diskutiert würden⁸. Auf der anderen Seite waren weitere 114 Vertragsstaaten mit insgesamt 230 Berichten überfällig, davon 53 seit mehr als fünf Jahren, und acht hatten seit der Ratifizierung des Übereinkommens in den achtziger Jahren des vergangenen Jahrhunderts überhaupt noch nie berichtet⁹. Hinzu kommen, nach Maßgabe des inzwischen von 62 Vertragsstaaten ratifizierten Fakultativprotokolls, die derzeitige Bearbeitung von vier Eingaben und der Abschluß der ersten Untersuchung durch den CEDAW. Es ist zu erwarten, daß sich der Überhang an Berichten sowie die Zahl der Eingaben beziehungsweise der Untersuchungen in Zukunft erhöhen wird.

Dieser dramatische Zustand allein macht deutlich, daß eine bloße Rationalisierung der Arbeitsmethoden – so sinnvoll sie in ihren einzelnen Schritten auch sein mag – nicht ausreichen kann, um tragfähige Lösungen zu finden. Dennoch sind die im Mai formulierten Empfehlungen, die der Ausschuss formal auf der 31. Tagung im Juli 2004 annahm, ein vorläufiger wichtiger Schritt. Denn derzeit ist ohnehin nicht klar, ob, in welcher Form und wann die diskutierten allgemeinen Reformvorstellungen zur Berichterstattung umgesetzt werden.

Angesichts der chronisch knappen Arbeitszeit des CEDAW erscheint es daher als nur logisch – wenn auch aus meiner Sicht bedauerlich –, daß der Ausschuss die im Januar 2004 nach dem Beispiel des Kinderrechtsausschusses¹⁰ favorisierte Änderung seiner Arbeitsmethoden nun doch nicht beschloß. Die Änderung hätte darin bestanden, daß der Ausschuss sich in Zukunft für die Diskussion der nachfolgenden Berichte – aufgrund des hohen Ratifikationsstands des Übereinkommens wird es bald keine ersten Berichte mehr geben – in zwei Arbeitsgruppen (»Kammern«) aufteilt und damit eventuell statt der bisherigen acht jetzt 14 Vertragsstaaten auf einer Tagung behandeln könnte. Statt dessen beschloß er, die 59. Generalversammlung im Herbst 2004 um jeweils eine zusätzliche Sitzungswoche für die 33., 34. und 35. Tagung (Sommer 2005 bis einschließlich Sommer 2006) und ab der 36. Tagung (Januar 2007) um grundsätzlich drei (statt der bisherigen zwei) dreiwöchige Tagungen pro Jahr zu bitten¹¹. Wird dieser Bitte stattgegeben, würde der CEDAW hinsichtlich der ihm ge-

währten Arbeitszeit endlich einigen der anderen Vertragsausschüsse mit ähnlichem Ratifikationsstand oder ähnlicher Arbeitsbelastung durch Eingaben und Untersuchungen gleichgestellt. Daß es nicht zu einem Beschluß für ein »Zweikammersystem« kam, das im Januar als zu erprobende Zwischenlösung durchaus Zustimmung gefunden hatte, hat verschiedene Gründe, die hier wegen der Vertraulichkeit der Beratungen nicht weiter ausgeführt werden können. Entscheidend war schließlich zum einen der Kostenfaktor: die Kosten für eine zusätzliche Woche pro Tagung im Vergleich zu einer Teilung in zwei »Kammern« liegen nur um ungefähr 21 000 US-Dollar höher; zum andern war es jedoch auch eine Frage des Prinzips, nämlich der Wunsch der Sachverständigen, die grundsätzliche Schlechterstellung des CEDAW hinsichtlich seiner Arbeitszeit zu beenden.

Die 59. Generalversammlung der Vereinten Nationen wird sich also sowohl mit der Forderung des Kinderrechtsausschusses nach einer Finanzierung eines »Zweikammersystems«¹² als auch mit dem Anliegen des CEDAW für mehr Arbeitszeit befassen müssen. Ob die Generalversammlung diesen beiden Forderungen entsprechen oder das »Zweikammersystem« auch für den CEDAW trotz seines eigenen anderslautenden Beschlusses favorisieren wird, ist derzeit ungewiß. Der konkrete Arbeitsablauf bei einem »Zweikammersystem« wäre zumindest für den CEDAW noch nicht klar, und auf jeden Fall würden auch bei dieser Lösung zusätzliche Kosten für beide Vertragsorgane anfallen. Vorstellbar ist aber auch, daß die Generalversammlung, angesichts der jetzt diskutierten neuen Richtlinien für die Berichterstattung, bei neuen kostenträchtigen Entscheidungen grundsätzlich zurückhaltend sein wird.

Neue Arbeitsmethoden des CEDAW

- Ab der 32. Tagung im Januar 2005 werden auch für den ersten Bericht eines Vertragsstaats nur noch zwei statt der bisherigen drei Sitzungen veranschlagt. Dafür wird aber – wie bereits bisher für die Folgeberichte – in der vorbereitenden Arbeitsgruppe eine auf 30 Fragen begrenzte Liste erstellt, die vom Vertragsstaat vor der Sitzung schriftlich beantwortet werden muß.
- Die Rolle der für die Länderberichterstattung verantwortlichen Person (Country Rapporteur) wird gestärkt, und mit dieser Person im Mittelpunkt übernehmen kleine Gruppen von Sachverständigen für jeweils ein bestimmtes Land (Country Task Forces) die Gesprächsführung, so daß nicht mehr alle Sachverständigen zu jedem Land persönlich zu Wort kommen. Vielmehr sollen sie ihre Fragen der entsprechenden Gruppe übermitteln¹³. Ziel ist es, Wiederholungen bei den Interventionen der Sachverständigen zu vermeiden (was allerdings sowieso kaum noch der Fall ist) und die Diskussionszeit zu verkürzen.
- Der Ablauf der Erarbeitung und Verabschiedung der Abschließenden Bemerkungen wurde gestrafft und mehr oder weniger in die Zeit außerhalb der formalen Arbeitszeit des Ausschusses gelegt. Das hat den Vorteil, daß die oft langwierigen Diskussionen um einzelne Formulierungen im Ausschuss selbst vermieden werden. Der Nachteil an dieser Neuerung ist, daß außerhalb der Sitzungszeit eine zusätzliche Belastung für die Sachverständigen entsteht, da sie sich mit Änderungswünschen bei der für das Land zuständigen Person zu Gehör bringen müssen, und zwar ohne Kenntnis der von anderen Sachverständigen eingebrachten Änderungswünsche. Ein weiteres Problem ist, daß Fragen hinsichtlich der Auslegung von Artikeln des Übereinkommens, die oft im Zusammenhang mit der Formulierung der Abschließenden Bemerkungen auftauchen, nicht mehr ausreichend im Plenum besprochen werden können. Das hat wiederum zur Folge, daß die notwendige Konsensfindung zum Verständnis der im Übereinkommen enthaltenen Normen verloren gehen kann.
- Ungeklärt sind noch die Einzelheiten des Beschlusses, in Zukunft die Abschließenden Bemerkungen für die Folgeberichte

auf eine gewisse Zahl kritischer Anmerkungen, verbunden mit entsprechenden Empfehlungen, zu begrenzen. Damit soll auch der Weg für den jeweils nachfolgenden, in Zukunft stärker fokussierten und kürzeren Bericht eröffnet werden (einer der Vorschläge zur allgemeinen Reform der Vertragsausschüsse). Hier stehen dem CEDAW noch intensive Diskussionen bevor. Zu entscheiden sein wird, wie viele Menschenrechtsverstöße an Frauen (Critical Concerns) aufgeführt und – wichtiger noch – wie sie ausgewählt und gewichtet werden sollen. Aus meiner Sicht werden die 30 Minuten, die sich der Ausschuss bisher genehmigte, um den Inhalt der Abschließenden Bemerkungen zu bestimmen, nicht ausreichen. Auswahl und Gewichtung tangieren nämlich das grundsätzliche Verständnis des Übereinkommens. Dieses hat der CEDAW – auch aus Gründen des bereits erwähnten engen Zeitbudgets – bisher nur in Ansätzen gemeinsam erarbeitet. Hinzu kommt, daß es aufgrund der ständigen Rotation der Sachverständigen auch immer wieder neu hergestellt werden muß.

- Ebenfalls empfiehlt der CEDAW den Vertragsstaaten, den Umfang ihrer Berichte sowie ihrer schriftlichen Antworten zu begrenzen. Auch will er sich vorbehalten, gegebenenfalls ihre mündlichen Ausführungen zu beschneiden¹⁴. Ob diese Vorstellungen jedoch umgesetzt werden können, wird zum einen von der vorbereiteten Informationspolitik der Abteilung Frauenförderung des UN-Sekretariats abhängen; zum andern vom Willen und diplomatischen Geschick des jeweiligen Vorsitzes des CEDAW, die Staatenvertreter in ihrem Diskussionsverhalten zu führen und notfalls zu korrigieren¹⁵.
- Auch in Zukunft wird den Vertragsstaaten erlaubt, mehrere Berichte zu kombinieren. Das hat sich als akzeptable Lösung erwiesen, wenn ein Staat in der Vergangenheit seiner Berichtspflicht nicht nachgekommen war und wenn der nächste Bericht im Jahr des Vortrags eines Staates vor dem CEDAW fällig ist. Der Termin des nächsten Berichts wird in den Abschließenden Bemerkungen genannt werden, wobei dem Ausschuss die vierjährige Periodizität durch das Übereinkommen vorgegeben ist.
- Eine Entscheidung, die Umsetzung der Abschließenden Bemerkungen (das sogenannte »Follow Up«), verschob der CEDAW angesichts seines ohnehin nicht zu bewältigenden Arbeitsvolumens. Erneut bekräftigt wurde die gestufte vorsichtige Vorgehensweise bei der Behandlung eines Vertragsstaats, dessen Bericht nicht vorliegt, sowie sein Verfahren bei der Frage, wann ein Bericht nach Artikel 18 Absatz 1 (b) außerhalb der vorgesehenen Berichtsperioden anzufordern sei.

Diese Beschlüsse sind vom CEDAW unabhängig von den anstehenden Entscheidungen im Rahmen des allgemeinen Reformprozesses getroffen worden. Sie bewegen sich noch gänzlich im Bereich des Althergebrachten. So wird ihre Umsetzung eine weitere Rationalisierung der Arbeit des CEDAW bewirken, die allerdings langsam an die Grenzen des Machbaren stößt und zudem durchaus Probleme mit sich bringen kann. Darüber hinaus wird mit diesen Beschlüssen eine weitere Angleichung an die Arbeitsmethoden der anderen Menschenrechtsvertragsausschüsse erreicht. Falls die 59. Generalversammlung die erbetene zusätzliche Arbeitszeit bewilligen sollte, wird das Problem des Berichtstaus zumindest für eine kurze Zeit, aber nicht grundsätzlich gelöst werden können.

Der Entwurf neuer Richtlinien

Problemlage

Die Vorgehensweise, die in dem Entwurf neuer Richtlinien für die Berichterstattung aller Vertragsorgane vorgeschlagen wird, greift dagegen die Probleme der Überlastung der Vertragsstaaten als auch der Ausschüsse viel grundsätzlicher auf. Zum jetzigen Zeitpunkt ist

festzuhalten, daß es sehr viele Vertragsstaaten gibt, die aus unterschiedlichen Gründen ihrer Berichtspflicht nicht oder nur ungenügend nachkommen. Es müssen daher Wege gefunden werden, ihnen bei der Erfüllung ihrer Verpflichtungen zu helfen. Oft mangelt es auch an den entsprechenden Strukturen im Land, die eine Berichterstattung nach den verschiedenen UN-Menschenrechtsverträgen koordinieren sowie Wiederholungen und nicht relevante Aussagen in den Berichten vermeiden helfen. Ein weiteres Problem ist der Berichtstau in einigen Ausschüssen, der demotivierend auf die Staaten wirken kann. In Zukunft – so ist zu hoffen – wird es für einige Vertragsstaaten aufgrund des erreichten Schutzes und der Förderung der Menschenrechte immer weniger zu berichten geben, so daß sich die Berichterstattung auf die tatsächlich noch vorhandenen Schwachpunkte in der Umsetzung einzelner Normen und auf neue, nicht vorhergesehene und die Umsetzung gefährdende Entwicklungen konzentrieren sollte.

Die neuen Richtlinien versuchen, all diese Probleme aufzugreifen, gehen allerdings in dem Teil, der sich mit den sogenannten »kongruenten« Normen befaßt, auch an die Wurzel des Selbstverständnisses einiger der Menschenrechtsvertragsorgane – insbesondere des CEDAW.

Arbeitsgruppe

Im Jahr 2003 wurde vom CEDAW eine Arbeitsgruppe von drei Sachverständigen eingesetzt, um die Erstellung des Entwurfs der Richtlinien zu begleiten. Seit dem 9. Juni 2004 kursiert er in Form eines Berichts¹⁶ des UN-Sekretariats. Die Arbeitsgruppe war weder an der Erstellung beteiligt, noch konnte sie den Entwurf vor der ausschussübergreifenden Tagung der Vertragsorgane oder der Tagung der Vorsitzenden derselben (Juni 2004) kommentieren, weil sie ihn bis zu diesem Datum nicht erhalten hatte. Anwesende Sachverständige aller Vertragsausschüsse sowie einige Vertragsstaaten nahmen den Entwurf auf beiden Tagungen daher zur Kenntnis, begrüßten ihn grundsätzlich, begannen eine sehr vorläufige Diskussion einzelner Vorschläge und leiteten ihn zur grundsätzlichen Stellungnahme an die Ausschüsse weiter¹⁷. Es ist vorgesehen, diese Stellungnahmen im Sommer 2005 auf den nächsten beiden Treffen dieser Gruppen der Vertragsausschüsse zu diskutieren.

Inhalt

Der Bericht besteht aus zwei Teilen. Im ersten Teil befinden sich die Erläuterungen für den im zweiten Teil enthaltenen Entwurf der neuen Richtlinien. In fünf Anhängen werden Bezüge zwischen den sieben relevanten UN-Menschenrechtsverträgen, anderen UN-Menschenrechtsabkommen und humanitären Konventionen, zu den UN-Weltkonferenzen, zu relevanten statistischen Indikatoren und zu den Millenniums-Entwicklungszielen hergestellt. Die Vertragsstaaten werden darauf hingewiesen, daß sie im Rahmen der Umsetzung dieser Normen und Programme und der oft damit verbundenen Berichterstattung ebenfalls wichtige Informationen sammeln, die auch für die Berichterstattung an die sieben UN-Vertragsorgane genutzt werden sollten. Der Entwurf der Richtlinien für die vertragspezifische Berichterstattung nach den sieben UN-Menschenrechtsverträgen ist – obwohl er in der Überschrift genannt wird – noch nicht im Dokument enthalten, da diese erst nach Fertigstellung der Richtlinien für den in Zukunft erweiterten gemeinsamen Allgemeinen Bericht (Common Core Document) erarbeitet werden sollen.

Bewertung

Es kann an dieser Stelle nicht auf alle Punkte des Entwurfs der Richtlinien für den gemeinsamen Allgemeinen Bericht eingegangen werden. Auch kann ich nur meine persönliche Einschätzung der Vorschläge geben und noch nicht die des CEDAW. Dieser wird sich erst auf der 32. Tagung im Januar 2005 mit dem Entwurf befassen. Viele Über-



Am 13. Oktober 2004 begingen die UN das 25-jährige Jubiläum der Verabschiedung des Übereinkommens zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau. Die Vorsitzende des Ausschusses zur Überwachung des Übereinkommens (CEDAW), Ayse Feride Acar, moderierte die Diskussionsrunde. Sachverständige und UN-Mitarbeiter bewerteten die Fortschritte bei der Umsetzung der Menschenrechte von Frauen. Von links: Ayse Feride Acar, Dame Silvia Rose Cartwright, Mitglied des CEDAW von 1993–2000, Thoraya Obaid, Exekutivdirektor von UNFPA und José Antonio Ocampo, UN-Untergeneralsekretär für wirtschaftliche und soziale Angelegenheiten. UN Photo Nr. 50418 von Mark Garten.

legungen erscheinen mir im Ansatz angesichts der oben aufgeführten Probleme und Entwicklungen sinnvoll. Sie erleichtern zum einen die Erfüllung der Berichtspflichten seitens der Vertragsstaaten, und sie können zum andern die Diskussion in den Ausschüssen straffen. Konkret sollen in Zukunft im gemeinsamen Allgemeinen Bericht folgende Informationen enthalten sein, die von den Vertragsstaaten regelmäßig auf den neuesten Stand gebracht werden sollen:

- faktische und statistische Informationen, unter anderem zu demographischen, wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Aspekten;
- Informationen zur Verfassung, zum Rechtssystem und zum politischen System;
- Informationen zur allgemeinen Akzeptanz der Menschenrechte, zur Institutionalisierung der Förderung und des Schutzes der Menschenrechte (einschließlich der Institutionen für Frauenpolitik beziehungsweise der institutionalisierten Politik für andere gesellschaftliche Gruppen) sowie der Institutionalisierung der Berichtsprozesse an die UN-Vertragsorgane (einschließlich der Umsetzung der Abschließenden Bemerkungen);
- Hinweise zur staatlichen und nichtstaatlichen Informationspolitik und zu Bildungsprogrammen zur Verbreitung von Kenntnissen über Menschenrechte und den Institutionen zu ihrem Schutz;
- Hinweise hinsichtlich der Anerkennung der Rolle und Aufgaben der jeweiligen zivilgesellschaftlichen Gruppen zur Förderung und zum Schutz der Menschenrechte unter anderem auch im Zusammenhang mit der Berichterstattung;
- Angaben zur Finanzierung der einzelnen Institutionen und Programme.

Werden diese Informationen in Zukunft tatsächlich nach Bevölkerungsgruppen und anderen Kriterien differenziert im gemeinsamen Allgemeinen Bericht enthalten sein, können die vertragspezifischen Berichte tatsächlich zielgerichteter und ergebnisorientierter als bisher geschrieben werden. Auch kann ein Großteil rein faktischen Nachfragens der Sachverständigen in den einzelnen Ausschüssen vermieden werden. Vielmehr könnten sich die Sachverständigen dann kritisch auf Aspekte der tatsächlichen Umsetzung konzentrieren. Allerdings sind im Detail durchaus noch Ergänzungen und Verbesserungen vorstellbar. Fraglich erscheint es allerdings angesichts der knappen Ressourcen vieler Vertragsstaaten einerseits und der Vereinten

Nationen einschließlich des Amtes des Hohen Kommissars andererseits, ob diese neue Form der Berichterstattung zu jeweils allen ratifizierten Verträgen innerhalb von 18 Monaten tatsächlich von allen Vertragsstaaten geleistet werden kann. Es besteht aus meiner Sicht durchaus die Gefahr, daß ein Zweiklassensystem unter den Vertragsstaaten geschaffen wird: die reicheren Länder werden sich der neuen Richtlinien bedienen und mithilfe neuer institutioneller Strukturen auf nationaler Ebene ihre Berichtspflichten vereinfachen; die ärmeren werden dazu nach wie vor nicht imstande sein, da sie weder die tatsächliche Umsetzung der Normen noch die Schaffung der vorgesehenen Strukturen für die Überwachung derselben und für die Berichterstattung darüber finanzieren können. Eine Entwicklungszusammenarbeit der reicheren Länder mit diesen Ländern, die auf einem menschenrechtlichen Ansatz basiert, könnte hier in Zukunft breite Betätigungsmöglichkeiten finden.

Noch bedenklicher erscheint allerdings aus meiner Sicht der Abschnitt der Richtlinien, der sich mit den sogenannten »kongruenten«, also deckungsgleichen Normen befaßt, die sich in allen oder mehreren UN-Menschenrechtsverträgen befinden. Deren Umsetzung soll ebenfalls im gemeinsamen Allgemeinen Bericht beschrieben werden, damit Wiederholungen in den einzelnen vertragspezifischen Berichten vermieden werden. Dieser als ganzheitlich verstandene Ansatz wird auch mit der »Universalität, dem Zusammenhang und der Interdependenz der Menschenrechte« begründet, was zwar richtig ist, aber im Kern eine Gefährdung der auf bestimmte Gruppen bezogenen UN-Menschenrechtsverträge und ihrer Überwachungsausschüsse darstellt. In dem Erläuterungsteil des Berichts werden in einer Tabelle 13 menschenrechtliche Normenbereiche in den sieben UN-Menschenrechtsverträgen aufgeführt, die zum Teil wörtlich übereinstimmen, teilweise aber auch nur inhaltliche Ähnlichkeiten haben¹⁸. Eine kurze Prüfung dieser Tabelle bezüglich des Übereinkommens zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau zeigt, daß nicht alle relevanten Artikel für die angeführten Normenbereiche erfaßt wurden und daß die Gruppierungskategorien nicht immer dem letzten Stand der rechtstheoretischen Interpretationen des Übereinkommens entsprechen. Hier müßte also noch nachgebessert werden, wenn der Ansatz als Ganzes akzeptiert werden sollte.

Alarmierend ist allerdings, daß in der Tabelle fast alle substantiellen Artikel – mit Ausnahme der Artikel 1 und 24 – des Übereinkommens genannt sind. Zwar werden dann in den eigentlichen Richtlinien statt der genannten 13 Normenbereiche nur vier aufgegriffen – wobei keine Begründung für diese Reduzierung gegeben wird –, doch bestätigt sich damit die bereits anhand der Tabelle aufgetauchte Befürchtung, daß die Berichterstattung nach CEDAW zum größten Teil im gemeinsamen Allgemeinen Bericht aufgehen wird. Nach dem Entwurf der Richtlinien ist nämlich vorgesehen, daß in diesem Bericht – und zwar für alle Gruppen, deren Menschenrechte geschützt und gefördert werden –, die Normen »Nichtdiskriminierung und Gleichheit (»Gleichberechtigung«, »Gleichstellung«)¹⁹, »wirksame Rechtsmittel«, »verfahrenrechtliche Garantien« sowie »Teilnahme am öffentlichen Leben (einschließlich des Staatsangehörigkeitsrechts)« behandelt werden sollen. Im Bereich »Nichtdiskriminierung und Gleichheit« sind zusätzlich die Unterkategorien »Gleichheit vor dem Gesetz«, »gleicher Schutz durch das Gesetz« sowie »Sondermaßnahmen zur Beschleunigung des Prozesses zur Erreichung der Gleichstellung«²⁰ erfaßt. In diesem Zusammenhang wird ebenfalls die Mehrzahl der substantiellen Artikel – nämlich die Artikel 2 und 9 bis 16 – des Übereinkommens genannt, die in den gemeinsamen Allgemeinen Bericht aufgenommen werden sollen, wobei auf die restlichen Artikel in diesem Sinne, mit Ausnahme der Artikel 1 und 24, bereits in den Erläuterungen zur Tabelle verwiesen wird. (Für das Internationale Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung werden ebenfalls alle substantiellen Artikel 2 bis 7 mit Ausnahme des Artikels 1 genannt, die im gemeinsamen Allgemeinen Bericht

behandelt werden sollen.) Hinzu kommt, daß es nicht nur mit einer Auflistung von Gesetzen, die Diskriminierungstatbestände verbieten, getan sein soll, sondern daß auch die nichtgesetzlichen Maßnahmen des Vertragsstaats aufgeführt werden sollen, mit denen er Diskriminierung in der Praxis verhindert und bekämpft. Auch sollen die Probleme genannt werden, die einer tatsächlichen Umsetzung des Diskriminierungsverbots entgegenstehen sowie Beispiele über die Art und Häufigkeit der Fälle, nach denen bestimmte Gruppen ihre Menschenrechte nicht auf der Grundlage der Gleichberechtigung wahrnehmen und ausüben können.

Denkt man die Vorschläge konsequent zu Ende, wird – wenn sich der CEDAW nicht grundsätzlich oder zumindest mit Einschränkungen dagegen ausspricht – die gesamte Berichterstattung nach dem Übereinkommen im gemeinsamen Allgemeinen Bericht aufgehen. Sollte der CEDAW die Richtlinien jedoch vom Ansatz her akzeptieren, muß er sehr genau überlegen, was er denn eigentlich noch vertiefend vor allem in den ersten vertragspezifischen Bericht aufgenommen haben will. Für die vertragspezifischen Folgeberichte ergäbe sich zwar ohnehin eine Fokussierung aufgrund seiner Abschließenden Bemerkungen zum vorherigen Bericht, doch bleibt auch für diese die Frage, was denn noch zusätzlich zum gemeinsamen Allgemeinen Bericht aufgenommen werden soll.

Grundsätzliche Kritik

Diese eher verfahrenstechnischen Probleme treten aber in den Hintergrund angesichts des grundsätzlichen inhaltlichen Kritikpunkts, der sich für das Übereinkommen durch den Entwurf der Richtlinien ergibt. So droht die Gefahr, daß das spezifische Verständnis von Frauendiskriminierung verloren geht, das seit 1975, beginnend mit der Formulierung des Übereinkommens erarbeitet und seitdem mittels der Auslegungen durch die Sachverständigen im CEDAW sowie der Formulierung des Fakultativprotokolls erweitert worden ist. Der Entwurf der Richtlinien scheint hinsichtlich der kongruenten Normen rein schematisch erarbeitet worden zu sein²¹. Frauen werden, wie in früheren Jahrzehnten, als eine »Gruppe« unter vielen gesehen, eine Einschätzung, die weder ihrer Zahl noch ihrer spezifischen Diskriminierung oder gar ihrer mehrfachen Diskriminierung entspricht. Die grundsätzliche Frage wird vernachlässigt, ob sich die Diskriminierung und Unterordnung von Frauen von der Diskriminierung von Menschen aufgrund von Rassenzugehörigkeit oder anderer Kriterien nicht doch durch eine zusätzliche Dimension unterscheidet. Diese ergibt sich aus den naturgegebenen biologischen Aspekten des Geschlechterverhältnisses und dem damit verbundenem Intimverhältnis der Reproduktion. Diese haben durch kulturelle Zuweisungen und Verformungen die für Frauen negativen Verfestigungen erhalten, einschließlich des in der Unterordnung enthaltenen Gewaltpotentials gegenüber Frauen. Hinzu kommt, daß das Verbot der Frauendiskriminierung im Gegensatz zum Verbot der Rassendiskriminierung in Theorie und Praxis bis heute noch immer nicht den Status eines internationalen Gewohnheitsrechts erreicht hat und in seiner Umsetzung von vielen Staaten nicht ausreichend ernst genommen wird. Es besteht also die Gefahr, daß durch die Reformbemühungen zur Berichterstattung versehentlich – oder sogar bewußt? – das spezifisch auf Frauen ausgerichtete UN-Menschenrechtsübereinkommen im Rahmen von falsch verstandenen »Mainstreaming«-Prozessen geschwächt wird. Das hätte zur Folge, daß das bisher oft nur im Ansatz vorhandene Verständnis vieler Vertragsstaaten über die vielfältigen Ausformungen frauenspezifischer Diskriminierung wieder verloren geht.

Größte Herausforderung

Der CEDAW steht daher aus meiner Sicht vor einer seiner bisher größten Herausforderungen. Er muß nämlich im Rahmen der – grundsätzlich notwendigen und begrüßenswerten – allgemeinen Reform der

UN-Menschenrechtsvertragsorgane gewährleisten, daß dieses Verständnis der Besonderheiten der Frauendiskriminierung sowie der Schwierigkeiten ihrer Beseitigung erhalten bleibt.

Es ist daher richtig, daß in den Erläuterungen zum Entwurf der Richtlinien auch die Notwendigkeit von Pilotversuchen für das neue Berichtsverfahren angesprochen wird. Bei diesen Pilotversuchen muß ein besonderes Augenmerk darauf gerichtet werden, ob Vertragsstaaten mit unterschiedlichen Ressourcen wirklich in der Lage sein werden, in einem Zeitraum von 18 Monaten alle Berichtspflichten nach dem neuen Verfahren zu erfüllen und ob die Berichterstattung im Hinblick auf den Schutz der Menschenrechte von Frauen sowie die Qualität der Überprüfung durch den CEDAW gesichert bleiben. In den nächsten Monaten werden sich der CEDAW und die anderen Vertragsorgane detailliert zu diesen Fragen äußern.

- 1 Vgl. zu den bisherigen Entwicklungen Hanna Beate Schöpp-Schilling, Reform der Vertragsorgane des Menschenrechtsschutzes, VN 1/2004, S. 11–17.
- 2 Vgl. Report on the Implementation of Recommendations of the Fifteenth Meeting of Chairpersons and of the Second Inter-Committee Meeting) HRI/MC/2004/2, v. 4.6.2004, <http://ods-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G04/420/20/PDF/G0442020.pdf?OpenElement>.
- 3 In seinem Bericht (A/57/387) hatte der UN-Generalsekretär u.a. vorgeschlagen, daß die menschenrechtlichen UN-Vertragsausschüsse ihre Arbeitsmethoden koordinieren und vereinheitlichen sollten und daß jeder Vertragsstaat die Möglichkeit erhalten sollte, nur einen einzigen Bericht, für alle von ihm ratifizierten Pakte und Übereinkommen zu schreiben, in dem er die Umsetzung seiner menschenrechtlichen Verpflichtungen zusammenfassen sollte. Der zweite Vorschlag war allerdings von den Vertragsausschüssen sowie von einigen Vertragsstaaten abgelehnt worden, s. Schöpp-Schilling, a.a.O., (Anm. 1), S. 16.
- 4 Vgl. Guidelines on an Expanded Core Document and Treaty-specific Targeted Reports and Harmonized Guidelines on Reporting under the International Human Rights Treaties, HRI/MC/2004/3, v. 9.6.2004, <http://ods-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G04/421/61/PDF/G0442161.pdf?OpenElement>.
- 5 Sie entsprechen nicht in allen Punkten der Diskussion des Ausschusses auf der 30. Tagung vom Januar 2004, s. Schöpp-Schilling, a.a.O. (Anm. 1), S. 14.
- 6 Bisher hatten Spanien, die Bundesrepublik Deutschland und Schweden dem CEDAW derartige informelle Tagungen ermöglicht, um wichtige Beschlüsse vorzubereiten.
- 7 Das Übereinkommen ist das einzige der sieben UN-Menschenrechtsverträge, das im Text selbst eine Beschränkung seiner Arbeitszeit enthält. Diese Beschränkung in Artikel 20 Abs. 1 wurde zwar 1995 aufgehoben, doch ist die notwendige Ratifizierung dieser Änderung durch die Vertragsstaaten bei vielen von ihnen in Vergessenheit geraten, so daß die Änderung noch nicht in Kraft getreten ist.
- 8 CEDAW/C/2004/II/2, Annex III. Auf der 31. Tagung im Juli 2004 wurden zwar die Berichte von acht Ländern diskutiert, in der Zwischenzeit sind aber auch wiederum weitere Berichte hinzugekommen.
- 9 Ebd., Annex I und II.
- 10 In diesem Zusammenhang sei darauf verwiesen, daß in meinem ersten Artikel (Anm. 1) auf S. 14 fälschlicherweise vom CCPR statt vom CRC die Rede ist. Es handelt sich jedoch um dem Ausschuß für die Rechte des Kindes, der diese Vorgehensweise als erster beschlossen hat.
- 11 Zusätzlich zu den bisherigen beiden dreiwöchigen Tagungen pro Jahr gibt es derzeit auch noch jeweils eine einwöchige Vorbereitungsgruppe. Diese soll es dann auch für die dritte Tagung geben. Ebenfalls zusätzlich gibt es seit dem Jahr 2000 ein bis zu einwöchiges Treffen der Ständigen Arbeitsgruppe für die vorbereitende Bearbeitung der Eingaben nach dem Fakultativprotokoll.
- 12 Der Ausschuß für die Rechte des Kindes trifft sich bereits dreimal jährlich für drei Wochen plus einer jeweiligen zusätzlichen Woche für die Vorbereitungsgruppe.
- 13 Eine erste Erprobung dieser Methode fand auf der 31. Tagung im Juli 2004 statt, allerdings bei einem kürzeren außerplanmäßigen Bericht. Um diese Methode zur Zufriedenheit aller zu verbessern, bedarf es weiterer Diskussionen.
- 14 Die Sachverständigen selber dürfen ohnehin seit einigen Jahren in selbst auferlegter Beschränkung nur noch zweimal für je drei Minuten pro Vertragsstaat intervenieren.
- 15 Bisher zeichneten sich die Vorsitzenden des CEDAW in dieser Frage eher durch Zurückhaltung aus, was zu langwierigen und nicht immer relevanten Erläuterungen von Staatenvertretern führen kann, wobei nicht auszuschließen ist, daß diese bewußt lange reden, um weitere kritische Fragen der Sachverständigen zu vermeiden.
- 16 Siehe Anm. 4.
- 17 Siehe Anm. 2.
- 18 Siehe Anm. 4, S. 9–10. Die Liste ist kürzer als der von Anne F. Bayefsky aufgeführte thematische Index der Menschenrechte und Grundfreiheiten, der ebenfalls die Wiederholung von Normen in den einzelnen Pakten und Übereinkommen zeigt, s. Anne F. Bayefsky, The Human Rights Treaty System. Universality at the Crossroads, Ardsley 2001, S. 653–667.
- 19 Der englische Begriff »equality« kann durchaus all diese Unterscheidungen und noch andere enthalten, vgl. dazu auch Doris König, Die Diskriminierungsverbote im Übereinkommen der Vereinten Nationen zur Beseitigung jeder Form der Diskriminierung der Frau (CEDAW), in: dieselbe, Joachim Lange, Ursula Rust und Hanna Beate Schöpp-Schilling (Hrsg.), Gleiches Recht – Gleiche Realität? Welche Instrumente bieten Völkerrecht, Europarecht und nationales Recht für die Gleichstellung von Frauen, Locumer Protokolle 71/03, 2004, S. 21–36, hier S. 23–26.
- 20 Leider werden Sondermaßnahmen für benachteiligte Gruppen und zeitlich begrenzte Sondermaßnahmen nicht differenziert, obwohl dies gerade in der Allgemeinen Empfehlung 25 des CEDAW vorgelegt wurde.
- 21 So werden z.B. die Allgemeinen Kommentare/Empfehlungen, in denen die Sachverständigen in den Vertragsorganen das Verständnis der in den Verträgen enthaltenen Normen ausgelegt und weiterentwickelt, nicht berücksichtigt.