

matische Korruption bis hinauf zur Spitze – dafür fanden Paul Volcker und seine Ermittler aber keine Hinweise. Für Annan bedeutet das zwar eine Entlastung seiner Person, aber es ist ein Freispruch zweiter Klasse, weil ihm unterhalb der Schwelle direkter Korruption Fehler vor allem in der Personalführung und im Management angekreidet worden sind. Zugleich weiß er nur zu genau, daß er die verschiedenen Reform- und Verbesserungsvorschläge, die Volcker gleich mitgeliefert hat, beherzigen muß, will er in den letzten anderthalb Jahren seiner Amtszeit wenigstens einen Teil amerikanischen Vertrauens zurückgewinnen. Das wiederum braucht er dringend für seine weitere politische Handlungsfähigkeit.

Allein dieser Teil, nämlich Veränderungen im Management als Folge der Irak-Untersuchungen, taucht in Annans Bericht tatsächlich auf. Konkret geht es um »die Verbesserung der Führungsleistung des hochrangigen Leitungspersonals, die Verstärkung der Aufsicht und Rechenschaftspflicht, die Gewährleistung ethischen Verhaltens und die Erhöhung der Transparenz« (Absatz 243). Dafür stellt Annan einige Neuerungen in Aussicht, die weiterreichende Vorschriften zur Offenlegung der Vermögensverhältnisse leitender Mitarbeiter genauso umfassen wie eine Neustrukturierung der Hochrangigen Managementgruppe (Senior Management Group). Weitere Veränderungen dürften, schon aus Opportunitätsgründen, folgen.

Rückschläge waren, neben den Problemen mit dem »Öl-für-Lebensmittel-Programm«, auch der Stillstand bei den Abrüstungsverhandlungen und die mangelnden Fortschritte bei der Umsetzung der Millenniums-Entwicklungsziele. In anderen Bereichen, wie der Friedenssicherung und dem Flüchtlingsschutz, haben die Vereinten Nationen im vergangenen Jahr – entgegen der öffentlichen Wahrnehmung – recht erfolgreich gearbeitet. So hat die Zahl der Friedenstruppen rund um den Globus einen historischen Höchststand erreicht: »Zwar wurden große Einsätze in Sierra Leone und Timor-Leste abgebaut, andererseits jedoch richtete der Sicherheitsrat in Sudan einen neuen Friedenssicherungseinsatz mit einer Personalstärke von 10 000 ein. Etwa 80 000 Militärkräfte, Zivilpolizisten und zivile Mitarbeiter standen im Dienst von 16 Friedenssicherungseinsätzen und der besonderen politischen Missionen in Afghanistan und Timor-Leste.« (40). Dazu kommen, bei allen politischen Schwierigkeiten, erfolgreich durchgeführte Wahlen in Afghanistan und in Irak, sowie eine schnelle und direkte Soforthilfe für die Opfer des Tsunamis und anderer Katastrophen.

Im Jahr 2004 war das Amt für die Koordinierung humanitärer Angelegenheiten im Kampf gegen 18 akute Krisen beteiligt. Allerdings hat die Weltgemeinschaft sehr unterschiedlich auf die verschiedenen Notlagen reagiert. Während für die Tsunami-Opfer in beispiellosen Größenordnungen Gelder flossen, mußten sich vor allem afrikanische Länder mit sehr viel weniger begnügen: »Läßt man die großzügige Reaktion auf den Hilfsappell für die vom Tsunami betroffenen Gebiete außer Betracht, beträgt der gedeckte Bedarf bei den verbleibenden Appellen nur 24 Prozent. Bei acht der 14 Hilfeappelle für Afrika waren bis Mai 2005 weniger als 20 Prozent der erforderlichen Hilfe eingegangen.« (167) Da die Re-

aktionsfähigkeit der Vereinten Nationen maßgeblich von der Finanzierung abhängt, ist die selektive Wahrnehmung der internationalen Gemeinschaft diesbezüglich bedauerlich. Dennoch kann vor allem die Tsunami-Hilfe, zumal mit einem Prominenten wie dem ehemaligen amerikanischen Präsidenten, Bill Clinton, als Sonderbeauftragtem an ihrer Spitze, insgesamt als Erfolg für die UN gewertet werden. Die Organisation hat prompt reagiert, Kofi Annan selbst brach dafür sogar seinen Weihnachtsurlaub ab. Leider wird die Welt zunehmend mit solchen folgenreichen Naturkatastrophen konfrontiert, wie sich nach dem Unglück im Indischen Ozean dann auch bei Hurrikan »Katrina« im Süden der USA zeigte. »Die im Zusammenhang mit Naturgefahren auftretenden Katastrophen werden immer häufiger und verheerender« (170), lautet die schlichte wie beunruhigende Aussage Kofi Annans.

Entspannung trat dagegen bei der Lage der Flüchtlinge dieser Welt ein. Noch in den neunziger Jahren schien die Zahl der Entwurzelten unaufhaltsam zu steigen. Dieser Trend hat sich mittlerweile umgekehrt und im vergangenen Jahr weiter fortgesetzt. »Nach Schätzungen des UNHCR ging die Zahl der Flüchtlinge 2004 weltweit auf 9,2 Millionen zurück und erreichte damit ihren tiefsten Stand seit 1980.« (151) Die Lösung einiger Regionalkonflikte begünstigte die Heimkehr von Flüchtlingen und Vertriebenen – zum Teil unter Mithilfe der Vereinten Nationen. Das traf in erster Linie für Afghanistan zu, wo die verbesserte wirtschaftliche Lage und die Abhaltung von Wahlen einen positiven Effekt hatten: Mehr als 940 000 Personen kehrten im vergangenen Jahr allein dorthin zurück. Auch in Afrika waren ähnliche Trends zu verzeichnen. Dies betraf Angola, Burundi, Liberia, Sierra Leone und Südsudan.

Weniger positiv fielen die Fortschritte bei der Bekämpfung von HIV/Aids aus. Trotz stärkerer (internationaler) Anstrengungen und größeren Zugangs zu antiretroviralen Therapien als früher ist der Kampf gegen das Virus noch lange nicht gewonnen: »[...] seit der Diagnose des ersten Aids-Falls im Jahr 1981 [sind] mehr als 20 Millionen Menschen an der Krankheit gestorben. Ende 2004 gab es etwa 39,4 Millionen Menschen mit HIV.« (140) Neben dem Mangel an Impfstoffen liegen die tieferen Ursachen für die Verbreitung des HI-Virus immer noch im gesellschaftlichen Umfeld. Die Entmündigung von Frauen, die Unachtsamkeit bei Sexualkontakten und der Mehrfachgebrauch von Spritzen zählen zu den Faktoren, die eine weitere Ausbreitung begünstigen. »Die gemeinsamen Anstrengungen zur Bewältigung der vielfältigen, sich aus HIV/Aids ergebenden Herausforderungen umfassen eine breite Palette von Aktivitäten, die von Bewußtseinsbildung und Kampagnenarbeit über Ressourcenmobilisierung und Kapazitätsaufbau bis hin zur Bereitstellung von Gesundheitsdiensten reichen.« (143).

Wäre nicht die Irak-Hilfe in Mißkredit und mit ihr der Generalsekretär in Bedrängnis geraten, hätten die Vereinten Nationen eigentlich ein vergleichsweise erfolgreiches Jahr hinter sich gebracht: mit Friedenstruppen in aller Welt, einer schnellen Reaktion auf die größten humanitären Krisen, erfolgreichen Wahlen in mehreren Ländern, einem Friedensschluß in Sudan, einem In-

ternationalen Strafgerichtshof, der seinen ersten Fall vom Sicherheitsrat übertragen bekommen hat, und einem Reformprozeß, der zwar längst nicht abgeschlossen, aber in Angriff genommen worden ist. All das könnte die Vereinten Nationen trotz stockender Abrüstungs- und Klimaverhandlungen, trotz nach wie vor weit verbreiteter Armut, trotz Aids und Naturkatastrophen im 60. Jahr nach ihrer Gründung verhalten zuversichtlich stimmen. Aber die Volcker-Kommission hat einen dunklen Schleier über alles gelegt (das gilt selbst, wenn man die ungerechten Vorwürfe abzieht). Um so mehr wird es in der nahen Zukunft auf die Lehren aus dem Irak-Programm ankommen. Der jüngste Tätigkeitsbericht ist jedenfalls noch kein gutes Zeichen für eine gelungene Vergangenheitbewältigung in eigener Sache.

*Bericht des Generalsekretärs über die Tätigkeit der Vereinten Nationen, Generalversammlung, Offizielles Protokoll, Sechzigste Tagung, Beilage 1, UN-Dok. A/60/1 v. 5.8.2005.* □

## Sozialfragen und Menschenrechte

### *Minderheiten in ihren Rechten bedroht*

BIRGIT SCHLÜTTER

**Sozialpakt: 32. und 33. Tagung des Sachverständigenausschusses – Beratungen über Fakultativprotokoll und Reformvorschläge – Diskriminierung der Roma in Griechenland, Italien, Litauen und Spanien – illegale Enteignungen und Räumungen in Griechenland im Vorfeld der Olympischen Spiele – Staatenlose Araber in Kuwait**

(Dieser Beitrag setzt den Bericht von Anja Papenfuß, Recht auf Arbeit, VN 5/2004 S. 191ff., fort).

Der Ausschuß für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (CESCR) trat im Jahr 2004 turnusgemäß zweimal zu jeweils dreiwöchigen Tagungen in Genf zusammen (32. Tagung: 26.4.–13.5.; 33. Tagung: 8.–26.11.). Auf den beiden Tagungen behandelte das 18-köpfige Expertengremium insgesamt zehn Staatenberichte. Darüber hinaus setzte es seine Beratungen über die Reformvorschläge des UN-Generalsekretärs zur Harmonisierung der Arbeit der Vertragsorgane sowie zum Entwurf für eine Allgemeine Bemerkung zu Art. 6 des *Internationalen Paktes über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte* (kurz: Sozialpakt) fort. Neu diskutiert wurden Allgemeine Bemerkungen zu den Art. 3 und 15. Bis zum Ende der 33. Tagungsperiode waren 31 Erstberichte und acht Zweitberichte überfällig. 151 Staaten haben den Pakt ratifiziert, drei Staaten mehr als im Vorjahr. Neuzugänge des Jahres 2004 waren Swasiland, Liberia und Mauretanien.

Zu Beginn der 32. Tagung informierte sich der CESCR über den Stand der Vorbereitungen für die Verabschiedung eines Fakultativprotokolls, welches ein Individualbeschwerdeverfahren für die Geltendmachung der im Sozialpakt garantierten Rechte einführen würde. Der Ausschuß

traf sich dazu mit Catarina de Albuquerque, der Vorsitzenden der Arbeitsgruppe der Menschenrechtskommission, die mit der Ausarbeitung des Fakultativprotokolls beauftragt ist. Dabei wurden noch offene Fragen diskutiert, darunter die Vereinbarkeit eines Individualbeschwerdeverfahrens mit Art. 2 Absatz 1 des Sozialpakts, der die Vertragsstaaten dazu auffordert, »unter Ausschöpfung aller ... [ihrer] Möglichkeiten ... mit allen geeigneten Mitteln« die im Pakt garantierten Rechte zu gewährleisten, sowie die Gefahr einer Flut von Beschwerden. In der Debatte sprachen sich die Mitglieder des CESCR für die Verabschiedung eines Fakultativprotokolls aus. Der Entwurf der Menschenrechtskommission von 1997 stelle dazu eine gute Diskussionsgrundlage dar, so der Ausschuß. Die Ausschußmitglieder plädierten für einen ganzheitlichen Ansatz, der allen Rechten des Paktes gerecht würde. Schließlich solle ein entsprechendes Berichtsverfahren für alle substantiellen Rechte des Paktes eingerichtet werden, das sowohl Einzelpersonen als auch Gruppen eine Beschwerdebefugnis zuspräche.

Der CESCR schlug vor, für die Verabschiedung des Protokolls den üblichen Weg über die Menschenrechtskommission, den Wirtschafts- und Sozialrat und schließlich die Generalversammlung zu wählen. Dagegen spräche jedoch, so de Albuquerque, daß dieses Verfahren eine generelle Debatte über den Pakt selbst hervorrufen könnte, die es zu vermeiden gelte.

Der Ausschuß traf sich auch mit Vertretern der UNESCO und diskutierte die internationalen Schutzmechanismen zu dem im Pakt enthaltenen Recht auf Bildung (Art. 13). Die Vertreter des Ausschusses und der UNESCO waren sich einig, daß sich die Arbeit der UNESCO und des CESCR ergänzt, und dies sich künftig auch in der Berichterstattung über das Recht auf Bildung ausdrücken sollte. So solle die UNESCO grundsätzlich die Überwachung von Empfehlungen des CESCR übernehmen. Weiterhin planten CESCR und UNESCO die gemeinsame Entwicklung von Indikatoren, die eine progressive Umsetzung des Rechts auf Bildung messen können.

Darüber hinaus arbeiteten die Experten weiter an einem Entwurf zu einer Allgemeinen Bemerkung zum Recht auf Gleichstellung zwischen Mann und Frau nach Art. 3 sowie zum Recht auf Arbeit nach Art. 6 des Sozialpakts. Allerdings blieb es bei Beratungen über die Entwürfe. Die Verabschiedung der Allgemeinen Bemerkung zu Art. 3 wurde auf die 34. Tagung im Mai 2005 vertagt. Auch die Ausarbeitung der Allgemeinen Bemerkung zu Art. 6 konnte nicht abgeschlossen werden. Anlaß einer Allgemeinen Bemerkung des CESCR zum Recht nach Art. 3 von Frauen und Männern auf den gleichberechtigten Genuß der Rechte aus dem Pakt ist, daß Frauen in vielen Gesellschaften noch immer einen niedrigeren Status als Männer haben. Dies hat meist offene und versteckte Diskriminierungen zur Folge. Die Beseitigung dieser Ungleichheiten behandelt Art. 3, der sowohl indirekte als auch direkte Diskriminierungen nach dem Geschlecht verbietet. Die Verpflichtungen aus Art. 3 sind sogenannte Querschnittsverpflichtungen, das heißt solche, die den Genuß aller im Pakt enthaltenen Rechte betreffen.

Das Recht auf Arbeit nach Art. 6 des Paktes stellt ein fundamentales Menschenrecht dar. Der

CESCR hat den Artikel zumeist im Hinblick auf die Umsetzung von Maßnahmen und Politiken untersucht, die all jenen Arbeit garantieren, die in der Lage sind zu arbeiten. Das Recht aus Art. 6 umfaßt sowohl das Recht, eine Arbeit anzunehmen, als auch das Recht, nicht ungerechtfertigterweise eine Arbeit wieder zu verlieren.

Die Ausschußmitglieder nahmen die Diskussion über die Vorschläge des UN-Generalsekretärs wieder auf, die vor allem die Harmonisierung der Berichtsverfahren der sieben Menschenrechtsübereinkommen zum Ziel haben. Die für die Reform zuständige Vertreterin des Amtes des Hohen Kommissars der Vereinten Nationen für Menschenrechte (OHCHR) erläuterte den Stand der Bemühungen: Der Ausschuß beriet den Richtlinienentwurf der Arbeitsgruppe der Vertreter der sechs Vertragsorgane für ein harmonisiertes Berichtsverfahren (UN-Dok. HRI/MC/2004/3) und wies den Berichtersteller des Ausschusses an, die Vorschläge des CESCR in dieser Sache an die Arbeitsgruppe weiterzuleiten und über den Fortschritt der Verhandlungen zu berichten.

Auf seiner 33. Tagung erwog der Ausschuß die Ausarbeitung einer Allgemeinen Bemerkung zum Recht einer Person auf den Schutz der geistigen und materiellen Interessen an ihrem wissenschaftlichen, literarischen oder künstlerischen Werk, sofern sie dessen Urheber ist. Diese Allgemeine Bemerkung soll als Erklärung für die genaue Umsetzung von Art. 15 (1) (c) des Paktes dienen. Erste Beratungen zu diesem Recht hatten bereits im November 2001 mit Vertretern der Weltorganisation für geistiges Eigentum (WIPO), nichtstaatlicher Organisationen und mit Wissenschaftlern stattgefunden. Ergebnis dieses Treffens war die Veröffentlichung von »Vorüberlegungen« des Ausschusses zum Recht auf den Schutz des geistigen Eigentums am eigenen Werk im Dezember 2001 (UN-Dok. E/C.12/2001/15 v. 14.12. 2001). In diesem, den Allgemeinen Bemerkungen vorausgehenden Dokument, hatte der CESCR die verschiedenen Problemfelder aufgezeigt, die sich im Zusammenhang mit dem Schutz des geistigen Eigentums im Menschenrechtsbereich ergeben. Es müßten die einander oft gegenüberstehenden Interessen von Unternehmen und Zivilgesellschaft miteinander vereinigt werden und Lösungen entwickelt werden, die den gegenwärtigen Problemen in diesem Bereich (wie der Patentierung von biologischen Erzeugnissen sowie von traditionellem Wissen und kulturellem Erbe) angemessen entgegenzutreten könnten. Weiterhin müßte der Schutz des geistigen Eigentums nach Art. 15 Abs. 1 des Paktes in Beziehung zu den anderen dort geschützten Rechten gesetzt werden. Insbesondere die Bedürfnisse von Entwicklungsländern seien hier zu berücksichtigen.

Die Debatte über die Reform der Vertragsorgane wurde fortgesetzt, indem die Empfehlungen des dritten Treffens der Vertreter der sechs Vertragsorgane (Inter-Committee Meeting) diskutiert wurden. Der Ausschuß übermittelte dazu seine Bemerkungen an den Berichtersteller der Treffens und beauftragte ihn mit der weiteren Berichterstattung über die Ergebnisse. Beraten wurde dabei auch der Richtlinienentwurf des OHCHR zu einem erweiterten »Hauptdokument« (Expanded Core Document), welches von den Vertragsparteien zu-

sammen mit einem vertragsspezifischen Bericht zu den einzelnen Menschenrechtsübereinkommen vorgelegt werden solle. Das Hauptdokument würde dabei jene Informationen enthalten, die für alle Menschenrechtsverträge relevant seien; die vertragsspezifischen Berichte wären dann an den jeweils zuständigen Ausschuß adressiert.

## 32. Tagung

Auf der 32. Tagung behandelte der Ausschuß die Berichte Ecuadors, Griechenlands, Kuwaits, Litauens und Spaniens. Dabei hatten Griechenland, Kuwait und Litauen jeweils ihre Erstberichte vorgelegt.

In bezug auf *Litauen* bewertete der Ausschuß die Ernennung einer Parlamentarischen Ombudsperson, einer Ombudsperson für Gleichberechtigung und einer eben solchen für die Rechte des Kindes positiv. Begrüßt wurde außerdem die Verabschiedung mehrerer Gesetze, die internationale Menschenrechtsstandards in die nationale Gesetzgebung integrieren, wie zum Beispiel ein Gesetz, das benachteiligten Personen freien Rechtsbeistand in Straf-, Zivil- und Verwaltungsangelegenheiten zusichert sowie die Verabschiedung eines Aktionsplans zur Integration der Roma. Dennoch zeigte sich der Ausschuß besorgt über die Diskriminierung der Roma im Hinblick auf Unterkunft, Gesundheitsvorsorge, Beschäftigung und Ausbildung. Insbesondere die hohe Arbeitslosigkeit bei den Roma und bei jungen Erwachsenen unter 25 Jahren stelle ein großes Problem dar. Der CESCR empfahl Litauen, eine unabhängige Menschenrechtsinstitution in Übereinstimmung mit den Pariser Grundsätzen einzurichten, deren Mandat sich auch auf wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte erstrecken soll.

Der Ausschuß zeigte sich erfreut über *Griechenlands* Gesetzesvorhaben, Diskriminierung am Arbeitsplatz, insbesondere aufgrund des Geschlechts, zu unterbinden und begrüßte den Aktionsplan zur Integration der Roma für die Jahre 2001 bis 2008. Er bemängelte jedoch, daß es in Griechenland bisher nur eine anerkannte Minderheit – nämlich die Roma – gebe, obwohl auch andere ethnische Gruppen diesen Status anstreben. Außerdem monierte der Ausschuß – ähnlich wie im Falle Litauens –, daß Diskriminierungen gegen die Roma fortbeständen, ebenfalls in den Bereichen Unterkunft, Gesundheit und Bildung. Besonders besorgt zeigte sich der CESCR angesichts illegaler Zerstörungen von Häusern und gewaltsamer Vertreibungen von Roma aus ihren Wohnungen, die im Vorfeld der Olympischen Sommerspiele im August 2004 stattgefunden hätten. In seinen Schlußfolgerungen hielt der Ausschuß Griechenland an, Fälle von polizeilicher Gewalt gegen Roma sowie die Fälle willkürlicher Razzien in Roma-Siedlungen umgehend strafrechtlich zu verfolgen. Ferner solle das Land Fälle von häuslicher Gewalt und Vergewaltigung in der Ehe strafbar machen und sein Strafrecht entsprechend ändern.

In *Kuwait* sei positiv, daß das Land ein weitreichendes System unentgeltlicher Gesundheitsfürsorge anbiete. Auch befürwortete der Ausschuß die Bemühungen der Regierung im Bereich der Bildung, die zu einer breiten Beteiligung von Mädchen auf allen Bildungsstufen geführt hätten. Besorgt zeigte er sich jedoch über die fort-

während Diskriminierung der sogenannten ›Bedunen‹, der im Lande lebenden, staatenlosen Araber, denen seit Jahrzehnten die Möglichkeit verweigert werde, die Staatsangehörigkeit Kuwaits anzunehmen. Auch beanstandete der CESCR die faktische und gesetzliche Diskriminierung von Frauen, insbesondere in bezug auf ihre Beteiligung an politischen Entscheidungsprozessen. Inakzeptabel sei der Anstieg von Menschenhandel, hauptsächlich von Frauen und Kindern, die als Haushaltshilfen eingesetzt würden. Der Ausschuß legte der Regierung nahe, umfassende Maßnahmen zu ergreifen, damit alle Bevölkerungsgruppen – vor allem auch die Bedunen – in den Genuß ihrer wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte kämen. Außerdem solle das Land die Arbeitsbedingungen von Wanderarbeitnehmern und Haushaltshilfen erleichtern, Praktiken von Hausarbeit bekämpfen, die an Zwangsarbeit heranreichen, und die Ratifizierung des Internationalen Übereinkommens zum Schutz der Rechte aller Wanderarbeitnehmer und ihrer Familienangehörigen prüfen.

*Spanien* hatte dem CESCR seinen vierten Bericht vorgelegt. Die Experten begrüßten die zahlreichen Maßnahmen, die das Land zur Stärkung wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Rechte ergriffen habe. Erwähnenswert seien der Plan für die Herstellung der Chancengleichheit zwischen Mann und Frau 2003–2006, die Einrichtung eines neuen Büros im Ministerium für Arbeit und Sozialfragen für die Belange von Wanderarbeitnehmern und einen Plan zur Verbesserung der Situation der Roma-Bevölkerung. Obwohl staatlich nicht registrierte Immigranten seit einiger Zeit in den Genuß grundlegender Freiheiten und Rechte gekommen seien, war der Ausschuß besorgt, daß dies für einen großen Teil dieser Gruppe im Hinblick auf wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte nicht gelte. Die Sachverständigen gaben zu Bedenken, daß die Roma weiterhin an den Rand der Gesellschaft gedrängt würden und daß es insbesondere in den Bereichen Beschäftigung, Gesundheit und Bildung noch erhebliche Defizite gebe. Der Ausschuß hielt die Regierung Spaniens unter anderem dazu an, Programme und Initiativen zu entwickeln, um die Situation der Roma im Land zu verbessern, und diese insbesondere auch an der Planung und Umsetzung solcher Programme zu beteiligen. Weiterhin solle die Regierung ihre Anstrengungen erhöhen, um das von den UN bereits 1970 festgelegte Ziel für die Höhe staatlicher Entwicklungshilfe (0,7 Prozent des Bruttosozialeinkommens) zu erreichen.

Die neue, 1998 verabschiedete Verfassung *Ecuadors* umfaßt eine Vielzahl an Menschenrechten, darunter auch einige, die im Sozialpakt verbürgt seien. Der CESCR zeigte sich darüber erfreut wie auch über die Ratifizierung der Amerikanischen Menschenrechtskonvention. Als ein gewichtiger Faktor, der es dem Land erschwere, den Pakt vollständig umzusetzen, wurde die Zunahme an Naturkatastrophen anerkannt, mit denen Ecuador zu kämpfen hatte. Im Hinblick auf die indigene Bevölkerung des lateinamerikanischen Staates sei es besorgniserregend, daß sie trotz bestehender, sie begünstigender, Regelungen weiterhin benachteiligt würde. Ein weiteres Problem sei die anhaltende Diskriminierung von Frauen und die Beschäftigung von Kindern, insbesondere in der Landwirtschaft und als Haus-

haltshilfen. Äußerst besorgt zeigte sich der Ausschuß über die anhaltenden Fälle von Mißbrauch an Minderjährigen, Kinderprostitution, Ausbeutung von Kindern und die Fälle von Kinderhandel, vor allem von indigenen Kindern. Weitere vom Ausschuß angesprochene Probleme waren die große Armut, das hohe Analphabetentum sowie das langsame Aussterben indigener Sprachen. Der Ausschuß hielt die Regierung dazu an, die indigenen Bevölkerungen in Entscheidungsprozesse einzubinden, gleiche Chancen für die afroecuadorianischen Gemeinden sicherzustellen und wirksame Maßnahmen zur Armutsminderung zu ergreifen.

### 33. Tagung

Auf der zweiten Tagung im Jahr 2004 behandelte der CESCR die Staatenberichte von Aserbaidschan, Chile, Dänemark, Italien und Malta.

*Malta* hatte dem Ausschuß seinen Erstbericht vorgelegt. Die Experten begrüßten die zahlreichen Aktionspläne, die den Schutz der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte auf dem Inselstaat sicherstellen sollen: den nationalen Aktionsplan für Beschäftigung, den nationalen Aktionsplan für soziale Integration, das Gesetz zur Förderung der Gleichstellung von Mann und Frau sowie die Einrichtung eines Postens einer Ombudsperson. Malta ist einer der zahlreichen Vertragsstaaten, die den Sozialpakt noch nicht ins nationale Recht übernommen haben; die Rechte aus dem Pakt können daher nicht in nationalen Gerichtsverfahren durchgesetzt werden. Insbesondere der Begriff der häuslichen Gewalt sei nicht als eigener Straftatbestand definiert, was den Opfern erschwere, ihre Rechte einzufordern. Der Ausschuß legte dem Staat unter anderem nahe, den Pakt in nationales Recht zu übernehmen, verstärkt gesetzliche und administrative Maßnahmen zur Förderung der Gleichstellung von Mann und Frau zu ergreifen und die Integration von Menschen mit Behinderungen in den Arbeitsmarkt voranzutreiben. Außerdem solle Malta die gesetzliche Unterscheidung zwischen ›illegitimen‹ und ›legitimen‹ Kindern fallenlassen.

*Dänemark* wurde dafür gelobt, das es 0,85 Prozent seines Bruttosozialprodukts für Entwicklungshilfe bereitstelle. Positiv seien darüber hinaus die Maßnahmen, mit denen das Land versuche, Fremdenfeindlichkeit und Rassismus zu bekämpfen sowie die Gleichstellung von Mann und Frau zu erreichen. Der CESCR zeigte sich jedoch besorgt über Probleme beim Umgang mit Immigranten und Flüchtlingen; die Zunahme dieser Gruppen habe zu verstärkt feindseligem Verhalten der Bevölkerung gegenüber Ausländern generell geführt. Ebenso wurden die Fälle von Kinderpornographie sowie die sexuelle Ausbeutung von Kindern als nicht vereinbar mit dem Pakt angesehen. Der Ausschuß empfahl Dänemark unter anderem, das interkulturelle Verständnis zwischen den verschiedenen Bevölkerungsgruppen zu fördern, um Rassismus und Fremdenfeindlichkeit vorzubeugen. Der CESCR betonte weiterhin, daß das Land seine Gesetzgebung überarbeiten müsse, um das Recht auf Familienzusammenführung unterschiedslos zu gewährleisten. Schließlich seien verbesserte Maßnahmen erforderlich, um den Handel mit Frauen oder Kindern zu unterbinden.

Auch in *Italien* ist der Menschenhandel ein bedeutendes Problem. Der CESCR hob die Maßnahmen lobend hervor, die die Regierung ergriffen habe, um diesem Problem Herr zu werden. Auch sei positiv zu vermerken, daß 700 000 Wanderarbeitnehmer offiziell anerkannt wurden und daß es eine hohe Beteiligung der Zivilgesellschaft bei der Überwachung der Einhaltung wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Rechte gebe. Der Ausschuß lobte hier insbesondere die Übermittlung einer Fülle von Informationen durch nichtstaatliche Organisationen. Unverständnis äußerte der Ausschuß gegenüber der Haltung Italiens zur Einklagbarkeit einiger wirtschaftlicher und sozialer Rechte, darunter dem Recht auf angemessenen Wohnraum. Die Experten akzeptierten die Einstellung Italiens nicht, die Justitiabilität dieser Rechte zu verneinen, mit der Begründung, ihre Umsetzung impliziere finanzielle Belastungen des Staates. Ein weiterer Mangel seien die erheblichen Verspätungen bei der Ausstellung von Aufenthaltsgenehmigungen durch die Behörden. Auch bedauerte der CESCR die ärmlichen Verhältnisse, in denen Roma in Teilen des Landes lebten. Der Ausschuß empfahl Italien, die rechtliche Lage von Asylbewerbern zu verbessern, damit sie in den Genuß ihrer wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte kämen. Auch solle Italien die entsprechenden Maßnahmen ergreifen, um der besonderen Situation von Immigranten und Roma Rechnung zu tragen.

Der Ausschuß begrüßte die Maßnahmen, die *Aserbaidschan* zur Bekämpfung von Korruption und Wirtschaftsverbrechen ergriffen habe. Erfreulich sei auch die Ratifizierung der UN-Kinderrechtskonvention sowie des Übereinkommens Nr. 182 der Internationalen Arbeitsorganisation. Der Ausschuß nahm zur Kenntnis, daß der Konflikt mit Armenien die Möglichkeiten des Landes eingeschränkt habe, den Pakt umzusetzen. Anlaß zur Sorge gebe die fehlende Unabhängigkeit von Richtern und das Ausmaß der Korruption. Erschütternd seien Berichte über die Adoption von Kindern aus Waisenhäusern mit dem Zweck, Handel mit ihren Organen zu betreiben. Der Ausschuß empfahl Aserbaidschan, Gesetze zu erlassen, die den Menschenhandel verbieten und die geeigneten Ressourcen bereitstellen, um den nationalen Plan zur Bekämpfung des Menschenhandels umzusetzen. Des weiteren verlangte der CESCR, daß illegale Adoptionen entsprechend strafrechtlich verfolgt werden. Schließlich solle das Land Maßnahmen ergreifen, um die Unabhängigkeit und Integrität von Richtern zu gewährleisten, und die Zwangsarbeit als Korrektivmaßnahme im Strafvollzug beziehungsweise als Strafe abzuschaffen.

Der CESCR begrüßte *Chiles* Initiative ›Kein Morgen ohne Gestern‹, die dazu beitragen soll, die Menschenrechtsverletzungen, die zur Zeit der Militärdiktatur unter General Augusto Pinochet von 1973 bis 1990 begangen wurden, aufzudecken. Die Sachverständigen lobten die Maßnahmen zur Verbesserung der Situation der indigenen Bevölkerung und die Fortschritte bei der Armutsbekämpfung. Der Ausschuß äußerte sich jedoch besorgt über die fehlende Anerkennung indigener Völker in der Verfassung. Im Kontext der Spannungen zwischen der Regierung und den Mapuche-Indianern über deren angestammte Territorien sei die Anwendung von

sogenannten Spezialgesetzen, wie etwa des Gesetzes zur staatlichen Sicherheit und des Gesetzes zur Bekämpfung des Terrorismus, besonders besorgniserregend. Der CESCR empfahl Chile, die im Land lebenden indigenen Völker in seiner Verfassung anzuerkennen. Auch sollte die Regierung dafür Sorge tragen, daß der Pakt direkte Anwendbarkeit im nationalen Recht finde. Darüber hinaus sollten Maßnahmen ergriffen werden, um die zahlreichen Barrieren, die die Beteiligung von Frauen am Arbeitsleben erschweren, abzubauen; insbesondere sexuelle Belästigung solle den Status eines strafbaren Vergehens erhalten. □

## Benachteiligung im Arbeitsleben

STEFANIE LUX

### Frauenrechtsausschuß: 30. und 31. Tagung – Erste Individualbeschwerde behandelt – kein Wahlrecht für Kuwaiterinnen – Säureanschläge in Bangladesch – negative Folgen der Agenda 2010 auf Deutschlands Frauen befürchtet.

(Dieser Beitrag setzt den Bericht von Monika Lüke, Stereotypen immer noch vorherrschend, VN 5/2004, S. 189f., fort. Text des Übereinkommens: VN 3/1980, S. 108ff.)

Der Ausschuß zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau (CEDAW) tagte 2004 in einem Jubiläumsjahr: Vor 25 Jahren, am 18. Dezember 1979, hatte die UN-Generalversammlung mit 130 Ja-Stimmen, keiner Gegenstimme und zehn Enthaltungen das *Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau* verabschiedet. In den 25 Jahren seines Bestehens stieg die Anzahl der Vertragsstaaten von 20, seit dem Inkrafttreten im Jahr 1981, auf 177 im Juli 2004. Damit ist dieser Vertrag nach der Kinderrechtskonvention das Menschenrechtsübereinkommen mit den meisten Vertragsparteien. Seit der 29. Tagung des Ausschusses im Juli 2003 sind drei Staaten (San Marino, Kiribati und Swasiland) dem Übereinkommen beigetreten.

Das Fakultativprotokoll zum Übereinkommen, das im Dezember 2000 in Kraft trat, hatten bis Juli 2004 62 Staaten ratifiziert (Text: VN 4/2000, S. 145f.). Es ermöglicht Einzelpersonen und Personengruppen, die eine Verletzung ihrer Vertragsrechte für gegeben halten, unter bestimmten Voraussetzungen eine Individualbeschwerde vor dem Frauenrechtsausschuß einzulegen. Laut Art. 8 des Protokolls hat der CEDAW zudem die Möglichkeit, Untersuchungen einzuleiten, sofern er zuverlässige Angaben über systematische und schwere Verletzungen der im Übereinkommen niedergelegten Rechte erhalten hat.

Im Rahmen des Fakultativprotokolls konnte der Ausschuß auf seiner 31. Tagung zwei Erfolge verzeichnen:

Zum einen wurde die Überprüfung der ersten Individualbeschwerde, des Falles ›B.J. gegen Deutschland‹, abgeschlossen. Die Beschwerdeführerin hatte sich durch die Regelungen des deutschen Scheidungsrechts, insbesondere in bezug auf den Ausgleich der Rentenansprüche und des angehäuften Vermögens als diskriminiert be-

trachtet. Eine Klage vor dem Bundesverfassungsgericht gegen das Scheidungsurteil von 1999 wurde im August 2000 zurückgewiesen. Der Ausschuß lehnte eine Prüfung der Beschwerde ebenfalls ab, da die ihr zugrunde liegenden Tatsachen sich vor Inkrafttreten des Fakultativprotokolls in Deutschland (April 2002) ereignet hätten. Zudem seien nicht alle zur Verfügung stehenden innerstaatlichen Rechtsbehelfe ausgeschöpft worden, da vor dem Bundesverfassungsgericht nur gegen das Scheidungsurteil, nicht aber gegen einen diskriminierenden Rentenausgleich geklagt worden sei.

Zum anderen wurde die erste Untersuchung nach Art. 8 des Fakultativprotokolls abgeschlossen. Zwei mexikanische nichtstaatliche Organisationen hatten den Ausschuß um Überprüfung der Lage in Ciudad Juárez ersucht. In der mexikanischen Grenzstadt wurden zwischen 1993 und 2003 mehr als 320 Frauen unter noch nicht ausreichend geklärten Umständen ermordet. Die städtischen Behörden unternahmen nicht genug, um die Morde aufzuklären, in einzelnen Fällen wurde sogar Beweismaterial vernichtet. Der Ausschuß hatte zwei Sachverständige entsandt, um die Situation vor Ort zu untersuchen. Nach Vorlage deren Berichts kam der CEDAW zu dem Schluß, daß Mexiko seine Pflichten aus dem Übereinkommen verletzt habe, da die Frauen in Ciudad Juárez nicht ausreichend vor Gewalt geschützt worden seien und eine effektive Verfolgung der Täter nicht sichergestellt worden sei. Der Ausschuß forderte Mexiko nachdrücklich auf, die Kooperation von Bundes-, Landes- und Kommunalbehörden in den Ermittlungen zu verstärken und Fälle von sexuellen Straftaten, sofern sie nach zehnt Jahren nicht aufgeklärt wurden, generell der Zuständigkeit der Bundesbehörden zu unterstellen.

Turnusgemäß überprüfen die Sachverständigen auf ihrer 30. Tagung (12.–30.1.2004) und 31. Tagung (6.–23.7.2004) in New York, anhand von Staatenberichten, die Situation der Frauen in insgesamt 16 Staaten auf Übereinstimmung mit dem Übereinkommen. Von den begutachteten Staaten hatten Angola, Bhutan, Kuwait, Lettland und Malta ihren ersten Bericht vorgelegt. Argentinien brachte einen Nachfolgebericht zu seinem fünften Staatenbericht ein, den der Ausschuß im Jahr 2002 verlangt hatte, da er die Auskünfte zur Auswirkung der Wirtschaftskrise auf Frauen als nicht ausreichend angesehen hatte.

Fortschritte waren laut Ausschuß bei der Anpassung der Gesetzeslage in allen Ländern zu verzeichnen. In einigen Staaten, wie Äquatorialguinea, Äthiopien, Angola und Argentinien erkannte der CEDAW die sozioökonomischen Umstände als eine Ursache für Verletzungen der Rechte aus dem Übereinkommen an. Einige Defizite stellten die Ausschußmitglieder bei fast allen Staaten fest: Zum einen die Benachteiligung von Frauen im Arbeitsleben, zum anderen die weiter vorherrschenden stereotypen Rollenbilder.

Aus aktuellem Anlaß – der Entscheidung des irakischen Regierungsrats, die bürgerlichen Gesetze über Heirat, Scheidung, Sorgerecht und Erbschaft zurückzuziehen – diskutierte der Ausschuß auf seiner 30. Tagung die Situation der Frauen in Irak. Die Sachverständigen erinnerten daran, daß Irak Vertragsstaat des Übereinkommens sei und forderten die verantwortlichen Autoritäten mit Nachdruck auf, die Verwirklichung der Vertragsrechte sicherzustellen.

Ebenfalls auf der 30. Tagung verabschiedete der Frauenrechtsausschuß seine Allgemeine Empfehlung Nr. 25. In dieser erläutert der Ausschuß detailliert die Pflichten, die den Vertragsstaaten aus Art. 4 Absatz 1 des Übereinkommens entstehen. Dort heißt es, zeitweilige Sondermaßnahmen zur beschleunigten Herbeiführung der *De-facto*-Gleichberechtigung von Mann und Frau seien nicht als Diskriminierung anzusehen. Die Allgemeine Empfehlung betont, daß Staaten zwischen zeitweiligen Sondermaßnahmen, die das Erreichen eines bestimmten Zieles der *De-facto*-Gleichberechtigung von Frauen beschleunigen sollen und sozialer Politik, die auf Verbesserung der allgemeinen Situation von Frauen und Mädchen zielt, unterscheiden sollten. Nicht alle Maßnahmen zum Wohl der Frauen sind zeitweilige Sondermaßnahmen. Der Ausschuß erinnert daran, daß die allgemeine Verpflichtung aus Art. 2, »alle geeigneten Maßnahmen zu ergreifen«, zeitweilige Sondermaßnahmen mit einschließt. Das heißt, in Bereichen wo diese zum Erreichen der *De-facto*-Gleichberechtigung notwendig sind, sind die Staaten verpflichtet, sie zu ergreifen. Dabei kann es sich um Quotensysteme, Umverteilung von Ressourcen, Förderprogramme oder ähnliches handeln.

Aufgrund des erheblichen Rückstands in der Berichtsprüfung – im Mai 2004 lagen 45 Staatenberichte vor – beschlossen die 23 Ausschußmitglieder, die Generalversammlung für die 33., 34. und 35. Tagung (Sommer 2005 bis einschließlich Sommer 2006), um je eine Woche mehr Sitzungszeit – dann vier Wochen – zu bitten. Weiterhin beantragte der CEDAW, ab Januar 2007 (37. Tagung), wie der Kinderrechts- und der Menschenrechtsausschuß, prinzipiell drei dreiwöchige Tagungen pro Jahr abhalten zu können.

## 30. Tagung

Auf der Frühjahrstagung wurden die Berichte folgender acht Staaten behandelt: Äthiopien, Belarus, Bhutan, Deutschland, Kirgisistan, Kuwait, Nepal und Nigeria.

Die Verabschiedung eines Erlasses des Emirs von Kuwait über das passive und aktive Wahlrecht von Frauen war 1999 im Parlament an einer Stimme gescheitert. Der Frauenrechtsausschuß äußerte große Besorgnis darüber, daß Kuwait weltweit das einzige Land bleibe, in dem Frauen nicht über das Wahlrecht verfügen. Bedenklich sei zudem, daß Männer und Frauen unterschiedliche Rechte und Pflichten in Ehe und Familie hätten. Lobend hoben die Sachverständigen hervor, daß das Übereinkommen im kuwaitischen Amtsblatt veröffentlicht worden sei und damit den Status nationalen Rechts innehatte. Erfreulich seien darüber hinaus die gesunkene Analphabetenrate bei Frauen und das generell hohe Bildungsniveau, das Frauen in Kuwait erreichten. Der CEDAW legte Kuwait nahe, das Mindestalter zur Eheschließung auf 18 anzuheben.

Der Ausschuß zeigte sich erfreut darüber, daß das Königreich Bhutan zum Zeitpunkt der Berichterstellung am Entwurf seiner ersten Verfassung gearbeitet habe. Äußerst positiv wurde die Senkung der Müttersterblichkeit von 7,7 auf 2,5 Todesfälle pro 1000 Geburten zwischen 1984 und 2000 bewertet. Nicht zufriedenstellend seien jedoch die hohe Analphabetenrate bei Frauen in ländlichen Gebieten und der niedrige Frauen-