

Vorschläge zur Reform der UN-Vertragsausschüsse im Rahmen der Bemühungen um eine Reform der Vereinten Nationen

Hanna Beate Schöpp-Schilling

Die allgemeinen Bemühungen um eine Reform der Vereinten Nationen, auf die in diesem Beitrag nicht weiter eingegangen werden kann, haben auch die Vertragsausschüsse zu den einzelnen Menschenrechtspakten und -übereinkommen erfaßt. Derzeit werden Fragestellungen zu diesem Thema in unterschiedlichen, z.T. sich überschneidenden bzw. widersprechenden Vorschlägen von verschiedenen Akteuren diskutiert. Der weitestgehende Vorschlag stellt sogar die Eigenständigkeit der heute sieben Vertragsausschüsse mit unabhängigen Sachverständigen, die als Kontroll- bzw. Durchführungsorgane zu den jeweiligen Abkommen fungieren, in Frage.¹

Die sieben Vertragsausschüsse treffen sich mehrfach im Jahr entweder im Amt der Hohen Kommissarin für Menschenrechte in Genf oder im Sekretariat der Vereinten Nationen in New York, um die Umsetzung der sieben UN-Menschenrechtsinstrumente zu überprüfen. Sie tun dies auf der Grundlage der Diskussion der Staatenberichte nach den einzelnen Abkommen mit den Regierungen dieser Vertragsstaaten, im Rahmen der Behandlung von Mitteilungen von Einzelpersonen oder Gruppen über angebliche Menschenrechtsverletzungen, die diese entweder selber erfahren haben oder über die sie für andere vermeintliche Opfer berichten, und letztlich im Rahmen von Untersuchungen von Vorfällen vermeintlicher Menschenrechtsverletzungen schwerer oder systematischer Art, wobei diese Untersuchungen auch Besuche im Land selbst

¹ Es handelt sich um folgende Verträge, deren englischsprachige Abkürzungen hier in Klammern gesetzt werden: Internationaler Pakt für bürgerliche und politische Rechte (ICCPR); Internationaler Pakt für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (ICESCR); Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung (CERD); Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau (CEDAW); Übereinkommen gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe (CAT); Übereinkommen über die Rechte des Kindes (CRC); Übereinkommen zum Schutz der Rechte aller Wanderarbeitnehmer und ihrer Familienangehörigen (MWC).

beinhalten können. Die beiden letzteren Verfahren stehen derzeit noch nicht allen Vertragsausschüssen offen.²

Männer und Frauen in Regierungen und Parlamenten der Vertragsstaaten sowie in Wissenschaft und nicht-staatlichen Organisationen (NGOs) beobachten, kommentieren und kritisieren die Arbeitsmethoden dieser Ausschüsse, die Effektivität ihrer Arbeit und den Einsatz bzw. die Belastung der Vertragsstaaten seit vielen Jahren. Da die Ausschüsse beispielsweise hinsichtlich ihrer geographischen und administrativen Verortung im UN-System, der Länge ihrer Arbeitszeit oder der Periodizität ihrer Berichtsverpflichtungen durchaus unterschiedlich konzipiert wurden, zu unterschiedlichen Zeitpunkten mit ihrer Arbeit anfangen und zudem mit unabhängigen Sachverständigen unterschiedlicher Anzahl und nationaler Herkunft bzw. beruflicher Ausrichtung besetzt sind, unterscheiden sich ihre Arbeitsmethoden hinsichtlich der Überprüfung der Staatenberichte und der sonstigen Kontroll- und Durchsetzungsverfahren bis heute. Dies macht die Berichterstattung für viele Vertragsstaaten nicht einfach.

Daneben kann es – je mehr Menschenrechtsverträge von einem Land ratifiziert sind – bei den Berichterstattungen nach den einzelnen Verträgen zu vielen Überschneidungen kommen, da ein Teil der sog. „speziellen“ Menschenrechtskonventionen – so u.a. das Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung bzw. das Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau – als detaillierte Ausführungen der in den beiden Pakten (Zivil- und Sozialpakt) bereits enthaltenen Normen des Diskriminierungsverbotes und des Gleichberechtigungs- und Gleichstellungsgebotes für diese Gruppen gesehen werden können. Mitglieder der betroffenen Gruppen selbst sehen allerdings in diesen Übereinkommen nicht nur eine generelle Konkretisierung des Verbots rassen- oder geschlechtsspezifischer Diskriminierungstatbestände bzw. der unterschiedlichen Konzepte von Gleichberechtigung und der Verfahren, diese zu erreichen, sondern darüber hinaus auch den Ausdruck eines qualitativ tiefergehenden Verständnisses derselben. Aufgrund dieser einerseits

² Zu Aufgaben und Arbeitsmethoden der Vertragsausschüsse vgl. *Hanna Beate Schöpp-Schilling*, Aufgaben und Arbeitsmethoden der UN-Menschenrechtsausschüsse am Beispiel des CEDAW-Ausschusses: Relevanz für CEDAW-Vertragsstaaten und Zivilgesellschaft in Europa, in: D. König u.a. (Hrsg.), *Gleiches Recht – gleiche Realität? Welche Instrumente bieten Völkerrecht, Europarecht und nationales Recht für die Gleichstellung von Frauen?* (Loccumer Protokolle 71/03), 2004, S. 37ff. Zu den Reformbemühungen des Vertragsausschusses für CEDAW in größerer Ausführlichkeit vgl. *dies.*, Reform der Vertragsorgane des Menschenrechtsschutzes. Der CEDAW und seine Arbeitsmethoden: Probleme, Herausforderungen und mögliche Lösungen, VN 1/2004, S. 11f.; *dies.*, Reform der Vertragsorgane des Menschenrechtsschutzes. Neuere Entwicklungen am Beispiel des CEDAW, VN 5/2004, S. 183ff.

derselben. Aufgrund dieser einerseits sich wiederholenden, andererseits aber in konzeptuellen Nuancen und Formulierungen differierenden Normen in den einzelnen Verträgen, die als *congruent provisions* bezeichnet werden, sehen sich die Vertragsstaaten mit der Aufgabe konfrontiert, das Schreiben ihrer Staatenberichte nach den einzelnen Verträgen derart zu koordinieren, das gleiche oder ähnliche Berichtsteile ohne allzu großen Aufwand für jeden der Vertragsausschüsse bereitgestellt werden können.

Oft wird auch behauptet, daß die verlangte Vielzahl der Berichte bzw. die notwendige Koordination der sich überschneidenden Berichtsteile derart viel Arbeit mache, daß viele Vertragsstaaten aus diesem Grunde entweder gar nicht berichteten oder dies nur mit großer, z.T. Jahrzehnte andauernder Verspätung tun würden. Auf der anderen Seite muß allerdings auch festgestellt werden, daß einige der Vertragsausschüsse selbst, so z.B. der Vertragsausschuß für CEDAW, aufgrund zu knapper Arbeitszeit die eingehenden Berichte gar nicht sofort bearbeiten können, so daß Vertragsstaaten oft jahrelang auf die Diskussion ihres eingereichten Berichtes warten müssen. Oftmals findet diese erst statt, wenn die Informationen, die im Staatenbericht enthalten sind, bereits veraltet sind und der nächste Bericht schon wieder fällig wird. Dies kann zur Verdoppelung der Arbeit für den Vertragsstaat führen, indem er nämlich einerseits neue Informationen für die Diskussion bereitzustellen hat und andererseits und zusätzlich diese Informationen in einem weiteren Bericht aufführen muß, der dann ebenfalls in der zukünftigen Diskussion nicht mehr auf dem neuesten Stand sein wird. Auch hierin wird ein Grund für den z.T. erlahmenden Berichtswillen von Vertragsstaaten gesehen.

Ob dies allerdings die wirklichen Gründe für fehlende oder verspätete Berichterstattungen vieler Vertragsstaaten sind, ist nach meiner Kenntnis nicht erwiesen. Fehlender politischer Wille im allgemeinen und Mangel an Human- und Finanzressourcen spielen nach meiner Erfahrung zumindest im Rahmen des Vertragsausschusses für CEDAW eine ebenso große Rolle. Festzuhalten bleibt aber, daß die Kritik an den uneinheitlichen Arbeitsmethoden der Vertragsausschüsse und an der Vielzahl der verlangten Berichte berechtigt ist, vor allem, wenn die Ausschüsse selbst vom System der Vereinten Nationen gar nicht in den Stand versetzt werden, ihre Aufgaben adäquat zu verfolgen.³

³ Artikel 20 (1) des Übereinkommens zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau beschränkt die Arbeitszeit des Ausschusses, der ursprünglich in anderer Form und Arbeitsweise konzipiert war. Bei der Annahme durch die UN-Generalversammlung wurde vergessen, diese Stelle den im endgültigen Text des Übereinkommens enthaltenen Charakteristika des Ver-

Gesehen werden muß allerdings auch, daß sich die Kritik im Spannungsfeld unterschiedlicher Interessen vollzieht, die benannt werden müssen. So gibt es den genuinen Wunsch einzelner Vertragsstaaten, aber auch des UN-Generalsekretärs und der Hohen Kommissarin für Menschenrechte, die tatsächliche Situation in den Ländern der Welt hinsichtlich der Menschenrechtslage zu verbessern, so daß alle Menschen in ihren Menschenrechten respektiert und geschützt werden und daß sie diese auch wirklich wahrnehmen und ausüben können. Aber es gibt auch ganz andere Interessen von Vertragsstaaten, die die regelmäßige Berichtspflicht aufgrund des damit verbundenen Arbeitsvolumens leid sind oder die sich letzten Endes der Überprüfung ihrer „inneren“ Angelegenheiten entziehen wollen – obwohl sie derselben bei der Ratifikation der Verträge zugestimmt haben –, weil ihnen Kritik und Empfehlungen der Ausschüsse politisch nicht gelegen kommen. Beide Gründe treffen sowohl auf industrialisierte Staaten mit einem hohen Menschenrechtsstandard zu als auch auf Entwicklungsländer, in denen es allerdings in der Praxis der Einhaltung und Gewährung der Menschenrechte noch viel zu tun gibt.

Als Tatsache ist heute festzuhalten, daß jeder Mitgliedstaat der Vereinten Nationen (derzeit 191) mindestens einen der sieben Menschenrechtsverträge ratifiziert hat. 75% haben vier oder mehr ratifiziert. Dabei hat das Übereinkommen über die Rechte des Kindes die höchste Ratifikationsrate (192), dicht gefolgt vom Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau (180), dem Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung (170), dem Pakt für bürgerliche und politische Rechte (154) und dem Pakt für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (151), dem Übereinkommen gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe (139) und dem erst kürzlich in Kraft getretenen Übereinkommen zum Schutz der Wanderarbeitnehmer und ihrer Familienangehörigen (29) – Stand aller Angaben ist Juni 2005. Die unterschiedliche Länge der durch die Übereinkommen bzw. durch die Generalversammlung genehmigten Arbeitszeiten der Ausschüsse – Häufigkeit und Länge der Sitzungsperioden schwanken zwischen fünf und neun Wochen im Jahr – führen zu einer unterschiedlichen Zahl an behandelten bzw. nicht behandelten Berichten. So warten derzeit beim Vertragsausschuß für CEDAW über 50 Vertragsstaaten, mit z.T. mehreren Berichten, auf die Diskussion. Gleichzeitig sind ca. 25% der Vertragsstaaten dieses Übereinkommens ihrer Berichtspflicht bisher gar

tragsausschusses anzupassen. Inzwischen ist eine Änderung dieses Absatzes von der UN-Generalversammlung akzeptiert, aber leider immer noch nicht von den notwendigen zwei Dritteln der Vertragsstaaten ratifiziert.

einkommens ihrer Berichtspflicht bisher gar nicht nachgekommen, d.h. das Berichtsaufkommen und der daraus resultierende „Berichtsstau“ dürften sogar noch höher sein, wenn wirklich alle Staaten berichten würden. Der Vertragsausschuß für die Rechte des Kindes, der ebenso wie der Vertragsausschuß für CEDAW eine hohe Zahl von 23 Sachverständigen hat, im Gegensatz zu diesem aber für neun Wochen im Jahr tagt, arbeitet ab diesem Jahr in zwei Kammern, um die eingehenden Berichte einigermaßen zeitgleich bearbeiten zu können. Der Vertragsausschuß für CEDAW bewältigt derzeit in seinen sechs Wochen Sitzungszeit pro Jahr die meist mehr als 16 Berichte von 16 Vertragsstaaten plus die Arbeit nach dem Fakultativprotokoll. Er hat im Juli 2005 – nach langwierigen und schwierigen Diskussionen – die UN-Generalversammlung um die Finanzierung sowohl einer dritten Sitzungsperiode von drei Wochen als auch eines Zweikammersystems gebeten. Die Entscheidung hierüber wird im Dezember 2005 fallen.

Hinsichtlich der Bewältigung dieser vielfältigen Probleme ist zunächst festzuhalten, daß die Vorsitzenden der Vertragsausschüsse selbst sich inzwischen seit mehreren Jahren einmal im Jahr sowohl allein (*Chairpersons' Meeting*) als auch in einem etwas größeren Kreis, begleitet von jeweils zwei weiteren Mitgliedern ihrer Ausschüsse (*Inter-Committee Meeting*) treffen, um zumindest in einem Teil der Fragen zu Lösungen zu kommen und die Arbeitsmethoden anzugleichen. Durch diesen Austausch, der sich als fruchtbar erwiesen hat, sowie auch durch die Zuarbeit von nicht-staatlichen Organisationen in Form von „Schattenberichten“ zu den offiziellen Berichten der Vertragsstaaten sind die Diskussionen mit diesen in letzter Zeit konkreter und die abschließenden Bewertungen der Ausschüsse (*concluding comments/observations*) handlungsorientierter und damit für die Vertragsstaaten brauchbarer geworden. Damit soll den Vertragsstaaten nicht nur bei der Umsetzung der Verpflichtungen geholfen werden, sondern auch bei der darauffolgenden Berichterstattung. Auch in anderen Punkten, so dem *Follow-up*-Verfahren nähern sich die Ausschüsse aneinander an, soweit sie überhaupt Zeit haben, dieses Verfahren zu verfolgen.

All diese Bemühungen erhielten im September 2002 einen neuen Schub, als nämlich der Generalsekretär der Vereinten Nationen in seinem Bericht „Stärkung der Vereinten Nationen: Eine Agenda für weitere Veränderungen“⁴ ausdrücklich zu einer Reform der Vertragsausschüsse aufforderte. So verwies er auf die weiterhin bestehende Notwendigkeit, die Arbeit der Vertragsausschüsse zu „koordinieren“ und die Arbeitsmethoden hinsichtlich der Erfordernisse der Berichterstattung

⁴ UN-Dok. A/57/387 vom 9. September 2002.

thoden hinsichtlich der Erfordernisse der Berichterstattung weiter zu „harmonisieren“. Auch nannte er die Möglichkeit, daß ein Vertragsstaat in Zukunft einen Bericht vorlegen könne, in dem er die Erfüllung seiner Umsetzungs- und damit auch Berichtsverpflichtungen nach allen von ihm ratifizierten Pakten und Übereinkommen zusammengefaßt darstellen würde. Als weiteren Punkt regte er an, die Überprüfung der Einhaltung und Umsetzung der Menschenrechtsverträge durch die Errichtung nationaler Menschenrechtsinstitutionen auch im Lande selbst zu vollziehen.

Diese Forderungen, insbesondere die nach dem einen, alle Berichtsverpflichtungen zusammenfassenden Bericht, sind ebenfalls nicht neu. Sie fußen auf Überlegungen, die spätestens seit 1989 mehrfach von Wissenschaftlern und Wissenschaftlerinnen erhoben wurden, die sich im Auftrag der Vereinten Nationen mit der Situation der Vertragsausschüsse befaßten.⁵

Auf Einladung der Regierung von Liechtenstein kam es im Mai 2003 zu einem Treffen von Vertretern aller am Überprüfungsverfahren der Umsetzung der internationalen Menschenrechtsverträge beteiligten Gruppen, einschließlich von Mitarbeitern und Mitarbeiterinnen der verschiedenen Verwaltungsteile der Vereinten Nationen, insbesondere aber des Amtes der Hohen Kommissarin für Menschenrechte, bei der nicht nur sechs der sieben Vertragsausschüsse angesiedelt sind und von ihrer Verwaltung betreut werden, sondern die auch vom Generalsekretär mit der Unterstützung und Lösung der von ihm eingebrachten Vorschläge betraut ist.⁶ Auf diesem informellen Treffen unterstützten alle Anwesenden zwar die Ziele des Generalsekretärs generell, doch lehnten die meisten den Vorschlag für nur einen Staatenbericht, der die Darstellung der Umsetzung der Verpflichtungen nach allen Menschenrechtspakten und -übereinkommen zusammengefaßt enthalten sollte, ab. Eine derartige Berichterstattung wurde als nicht machbar angesehen. Weder würde sie eine Erleichterung für die Vertragsstaaten bringen, noch könnte eine vol-

⁵ So Philip Alston in seinen Berichten an den Generalsekretär UN-Dok. A/44/668 (1998); UN-Dok. A (CONF. 157/PC/62/Add. 11/Rev.1 (1993); UN-Dok. E/CN.4/1997/74 (1997) und ebenfalls A.F. Bayefsky, *The Human Rights System: Universality at the Crossroads*, Ardsley 2001.

⁶ Die Tatsache, daß der Vertragsausschuß für CEDAW in New York von der *Division for the Advancement of Women* betreut wird, die diese Funktion auch für die *Commission on the Status of Women* wahrnimmt, hat historische Gründe und hat in der Frühzeit des Ausschusses dazu geführt, daß er gar nicht als Menschenrechtsausschuß wahrgenommen wurde. Während der Ausschuß früher um eine Anbindung in Genf gebeten hatte, die ihm nicht gegeben wurde, begegnen heute weder der Ausschuß selbst noch der Generalsekretär den wiederholten Aufforderungen aus Genf, den Ausschuß dorthin zu bringen, mit Zustimmung.

le Erfassung aller Bestimmungen aller Verträge in der bisherigen Tiefe garantiert werden. Gleichzeitig setzte sich aber auch die Position durch, jenen Vertragsstaaten, die glaubten, dies tun zu wollen oder auch zu können, die Möglichkeit des zusammenfassenden Berichts nicht grundsätzlich zu verwehren. Jedoch wurde auf die Notwendigkeit verwiesen, in diesem Fall die Richtlinien aller Ausschüsse für die jeweilige Berichterstattung zu beachten. Dies ist allerdings eine Bedingung, die nach meiner Erfahrung schwerer zu erfüllen sein dürfte, als mehrere Berichte zu schreiben.

Die Anwesenden in Malbun einigten sich darüber hinaus auf einen Kompromißvorschlag. Schon jetzt besteht die unverbindliche Aufforderung an alle Vertragsstaaten, in einem grundsätzlichen Bericht (*core document*) allgemeine Fakten zu Land und Leuten und zum politischem, rechtlichen und wirtschaftlich-sozialen System darzustellen und diesen Bericht allen Vertragsausschüssen zusätzlich zu den spezifischen Berichten nach dem jeweiligen Abkommen zuzustellen. In der Praxis stellt dieser Bericht bereits eine wesentliche Erleichterung der Berichtspflichten der Vertragsstaaten dar. Sachverständige in den Ausschüssen der Spezialabkommen erhalten zudem auf diese Weise die für sie notwendigen Fakten, ohne daß diese in jedem spezifischen Bericht aufgeführt werden bzw. mühsam und zeitraubend von ihnen erfragt werden müssen. Leider erstellen bisher nicht alle Vertragsstaaten derartige Berichte, da die Forderung nicht verbindlich ist.

Der Vorschlag, auf den man sich in Malbun einigte, ging nun dahin, diesen grundsätzlichen Bericht um zusätzliche allgemeine, für jeden Vertragsausschuß relevante Informationen zu erweitern und diesen zur Pflicht zu machen. Desweiteren sollten die spezifischen Berichte nach den einzelnen Verträgen gekürzt und stärker fokussiert werden. Diese fokussierten Berichte – und hierbei kann es sich nicht um die ersten, sondern nur um die zweiten bzw. weiteren Berichte handeln –, sollten sich konkret auf die Umsetzung einzelner Rechte auf der Grundlage der vom jeweiligen Ausschuß bei der vorherigen Berichterstattung abschließend formulierten Empfehlungen (*concluding comments/observations*) konzentrieren. Ein Vertragsstaat könnte dann in einem überschaubaren Zeitraum von 18 Monaten⁷ ein System der Berichterstattung entwickeln, indem der erweiterte grundsätzliche allgemeine Bericht (*common core document*) mit den jeweils fokussierten Berichten nach den einzelnen Verträgen als daran angehängte „Module“ versehen und in dieser Aus-

⁷ Dieser Zeitraum wurde von der Verwaltung des Amts der Hohen Kommissarin im Rahmen der unterschiedlichen Vertragsbestimmungen für die Periodizität der Berichterstattungen als machbar und den Bestimmungen entsprechend errechnet.

gestaltung an die entsprechenden Ausschüsse gehen und dort behandelt werden würde. Keine Einigung gab es allerdings in Malibu zu der Frage, ob in dem erweiterten grundsätzlichen Bericht auch jene *congruent provisions* behandelt werden würden, die in mehr als einem der sieben Menschenrechtsverträge oder sogar in allen enthalten sind, um auf diese Weise die jetzt üblichen und notwendigen Wiederholungen zu vermeiden.

Umso mehr überraschte es die Sachverständigen der Vertragsausschüsse einige Zeit später, daß gerade dieser Punkt von der Verwaltung des Amtes der Hohen Kommissarin, die im Auftrag des Generalsekretärs die Reform der Vertragsausschüsse begleiten und ihm darüber berichten soll, aufgenommen und weiter entwickelt wurde. So enthielt der erste Entwurf für „Harmonisierte Richtlinien für ein *Common Core Document*“ vom Juni 2004, der in Genf unter Zuarbeit der *Division for the Advancement of Women* in New York erstellt worden war,⁸ genau diese Einbeziehung der *congruent provisions* und enthüllte gleichzeitig auf dramatische Weise die mit dieser Vorgehensweise zusammenhängende Problematik.⁹ Als *congruent provisions* werden dort nämlich die Normen des Diskriminierungsverbots, des Gleichberechtigungsggebots sowie der Gebote der gleichberechtigten politischen Teilhabe, des effektiven Rechtsschutzes und der rechtstaatlichen Verfahren genannt. Über sie alle soll bereits im *Common Core Document* in Form der faktischen Auflistung der entsprechenden Gesetze auch mittels der Darstellung der tatsächlichen Umsetzung und der dabei entstehenden Probleme berichtet werden. Bei genauer Analyse des Richtlinienentwurfs zeigen sich daher aus meiner Sicht und aus Sicht des Vertragsausschusses für CEDAW mehrere kritische Punkte, die z.T. aber auch für die anderen „spezialisierten“ Ausschüsse gelten. Erstens sind im ersten Richtlinienentwurf ein Teil der Normen in dem Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau falsch verstanden worden, und zweitens – und dies ist noch gravierender – fällt bei dieser Vorgehensweise fast die gesamte Berichterstattung nach diesem Übereinkommen in den allgemeinen Bericht. Ähnliches gilt auch für das Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung. Es ist daher zu fragen, was denn dann noch für die fokussierte Berichterstattung nach diesen Übereinkommen übrig bleibt. Es ist aufschlußreich, daß der erste Richtlinienentwurf auf diese Frage kaum eingeht, da diese Entscheidung den Vertragsausschüssen selber obliege.

⁸ Inwieweit die *Division* tatsächlich gehört wurde, bleibt ein Geheimnis, denn es ist schwer vorstellbar, daß sie diesen Entwurf wirklich unterstützte.

⁹ UN-Dok. HRI/ICM/2003/4.

Abgesehen davon, daß auch eine Entscheidung über die Richtlinien für einen erweiterten grundsätzlichen Bericht ebenfalls bei den Vertragsausschüssen und nicht beim Sekretariat des Amtes der Hohen Kommissarin liegt, zeigt sich hier die ganze Problematik der Vorgehensweise, von der zu vermuten ist, daß auf diese Weise der Gedanke des zusammengefaßten Berichts durch die Hintertür wieder eingebracht werden soll.

Der erste Entwurf der „Harmonisierten Richtlinien“ wurde im Juni 2004 in letzter Minute dem *Inter-Committee Meeting* vorgelegt, das sich aber aufgrund der fehlenden Gelegenheit zur Vorbereitung überfordert sah, dazu grundsätzlich Stellung zu nehmen und dies darüber hinaus auch gar nicht tun durfte, ohne daß die Vorsitzenden den Entwurf in ihren jeweiligen Ausschüssen diskutiert hatten. Allerdings begrüßte dieser Kreis den Entwurf als grundsätzliches Bemühen unter Vorbehalt der Stellungnahme der eigenen Ausschüsse. Der Vorsitzende des Vertragsausschusses für die Rechte des Kindes wurde beauftragt, im Laufe der kommenden Monate durch persönlichen Besuch der einzelnen Ausschüsse deren Meinungen zu dem Entwurf einzuholen. Diese Stellungnahmen sollten in einen zweiten Entwurf einfließen. Ebenfalls um Stellungnahme sollten alle anderen Beteiligten (Vertragsstaaten, Spezialorgane der UN, nicht-staatliche Organisationen) gebeten werden.

Der Vertragsausschuß für CEDAW verabschiedete im Januar/Februar 2005 eine ausführliche Stellungnahme, die als offizielles UN-Dokument dem Sekretariat des Amtes der Hohen Kommissarin zugeleitet wurde, damit die Vorschläge im zweiten Entwurf der Richtlinien beachtet und Fehler des ersten Entwurfs korrigiert würden.¹⁰ Leider war es zu einer mündlichen Aussprache mit dem Vorsitzenden des Vertragsausschusses für die Rechte des Kindes aus Termenschwierigkeiten auf seiten des Vorsitzenden nicht gekommen, und dieser integrierte leider auch nicht die wichtigsten Aussagen der Stellungnahme in seinen Bericht für die Verwaltung der Hohen Kommissarin bzw. für das *Inter-Committee Meeting*, sondern hängt das Dokument nur an.

Zu den wichtigsten Punkten der Stellungnahme gehören, daß

- der Vertragsausschuß für CEDAW die Erweiterung des *core document* begrüßt, da auf diese Weise eine frauen- und *genderspezifische*

¹⁰ UN-Dok. CEDAW/C/2005/1/Add.1/Rev. Proposals on guidelines for an expanded core document and treaty-specific targeted reports and harmonized guidelines on reporting under the international human rights treaties (HRI/MC/2004/3). Diese Stellungnahme wurde von drei Sachverständigen des Ausschusses verfaßt, darunter maßgeblich von der Autorin.

Perspektive, die den bisherigen *core documents* fehlte, eingeführt werden kann (entsprechend den Beschlüssen der Weltkonferenzen in Wien 1993 und Peking 1995);

- er bedauert, daß die Besonderheiten der Frauendiskriminierung weder konzeptionell noch sprachlich richtig erfaßt werden und theoretisch einen Rückfall in längst überholte Diskussionen und Standpunkte darstellen;
- er die Behandlung der *congruent provisions* im *Common Core Document* vorläufig ablehnt und sich eine endgültige Stellungnahme zu dieser Frage vorbehält, bis er sich über die Einzelheiten einer neuen Richtlinie für die fokussierte Berichterstattung nach dem Übereinkommen im Klaren ist;
- er trotz der genannten Vorbehalte einige konstruktive Änderungsvorschläge für bestimmte Formulierungen im ersten Entwurf der Richtlinien unterbreitet.

Umso größer war die Enttäuschung der Vorsitzenden des Vertragsausschusses für CEDAW und der zwei weiteren Sachverständigen, die zur Teilnahme am *Inter-Committee Meeting* im Juni 2005 delegiert wurden, als sie erkennen mußten, daß in dem zweiten Entwurf der Richtlinien die grundsätzlichen Überlegungen gar nicht und die punktuellen Verbesserungsvorschläge nur in Ansätzen berücksichtigt worden waren und daß darüber hinaus auf der Tagesordnung des Treffens eine konkrete und detaillierte Diskussion dieses 2. Entwurfs nicht vorgesehen war. Auch Sachverständige anderer Ausschüsse waren äußerst unzufrieden sowohl über den neuen Text als auch über die Gestaltung des Treffens, und einige von ihnen lehnten die Aufnahme der *congruent provisions* in das *Common Core Document* grundsätzlich ab. Andere Sachverständige äußerten dagegen Verwunderung über diese Ablehnung, da sie den Eindruck gewonnen hatten, daß die Mitglieder des *Inter-Committee Meeting* des Jahres 2004 dem ersten Richtlinienentwurf bereits zugestimmt hätten, was allerdings, wie bereits ausgeführt, nicht der Fall gewesen sein kann, da diese zum damaligen Zeitpunkt dazu kein Mandat der Ausschüsse hatten.

Zudem wurde die Diskussion noch weiter erschwert durch einen zusätzlichen Vorschlag, durch den die gesamte Reformdiskussion seit dem Mai eine unerwartete Wende genommen hatte und der die Vertragsausschüsse in ihrer Eigenständigkeit bedroht. Zu diesem Zeitpunkt nämlich hatte die Hohe Kommissarin in ihrem Aktionsplan, den sie auf Aufforderung des Generalsekretärs vom März 2005 vorlegte, die bisherigen Reformbemühungen seit 2003 in Frage gestellt, indem sie als ersten Schritt die endgültige Verlegung des Vertragsausschusses für CEDAW an ihr

Sekretariat in Genf gefordert und darüber hinaus, als nachfolgenden Schritt, die Zusammenlegung aller Ausschüsse in einen einzigen Vertragsausschuß (*unified treaty body*) in den Raum gestellt hatte. Für die Mitglieder des *Inter-Committee Meeting* im Juni 2005 stellte sich damit die Frage, ob eine weitere Arbeit an den „harmonisierten Richtlinien“ für eine Berichterstattung in der Form eines *Common Core Document* und der fokussierten Berichte nach den einzelnen Verträgen überhaupt noch sinnvoll bzw. noch erwünscht sei. Die Tatsache, daß die Hohe Kommissarin aufgrund anderer Termine erst am dritten Tag des Treffens und dann auch nur für kurze Zeit und nur in sehr allgemeinen Gedankengängen zum *Inter-Committee Meeting* sprechen konnte, trug nicht unbedingt zur Verbesserung der Atmosphäre bzw. der Diskussionen bei. So wurden konkrete Fragen nach der Struktur eines zusammengefaßten Vertragsausschusses, so z.B. nach einem Kammersystem, in dem die spezifischen Verpflichtungen nach den einzelnen Verträgen vertieft behandelt werden könnten, nicht beantwortet.

A.F. Bayefsky hatte eine derartige Zusammenlegung der Vertragsausschüsse in zwei Ausschüsse bereits 2001 vorgeschlagen. Der eine Ausschuß sollte sich dann der Überprüfung der Umsetzung der menschenrechtlichen Verpflichtungen mittels des Berichtssystems, der andere der Behandlung von angeblichen Menschenrechtsverletzungen nach dem Mitteilungs- und Untersuchungsverfahren widmen.¹¹ Die Mitglieder des *Inter-Committee Meetings* erfuhren hinsichtlich der Zeitplanung, daß die Hohe Kommissarin eine Konkretisierung ihrer Vorschläge bis Ende Januar 2006 vorlegen will, die dann in einem Prozeß von „höchster Transparenz“ in diversen Treffen aller Beteiligten im Frühjahr und Sommer 2006 diskutiert werden sollen.

Es wurde in der kurzen Diskussion deutlich, daß einige Völkerrechtler den Vorschlag eines zusammengefaßten, alle Verträge abdeckenden Ausschusses durchaus begrüßten und diesen als ersten Schritt hin zu einem Internationalen Gerichtshof für Menschenrechte sahen, wobei die rechtliche Grundlage und der Zeitrahmen derzeit dafür noch unklarer sind als für einen zusammengefaßten Vertragsausschuß.

Unabhängig von diesem Vorschlag, der die bisherigen Bemühungen in gewisser Weise in Frage stellt, wurde auf dem *Inter-Committee Meeting* dennoch beschlossen, an den Richtlinien weiterzuarbeiten und eine siebenköpfige Arbeitsgruppe einzurichten, die sich in den kommenden Monaten mit dem zweiten Richtlinienentwurf und damit auch mit der grundsätzlichen Frage der Einbeziehung der *congruent provisions* in das

¹¹ *Supra*, Fn. 5.

Common Core Document befassen soll.¹² Damit verschiebt sich eine endgültige Entscheidung über diesen Themenkomplex auf mindestens bis Ende 2006. Die Umsetzung des Vorschlags für einen zusammengefaßten Vertragsausschuß, wie immer die konkreten Vorschläge dazu aussehen mögen, werden sich allerdings noch länger hinziehen, da dieser Vorschlag nicht ohne eine Veränderung der Menschenrechtsverträge selbst bzw. durch Formulierung und Annahme eines Zusatzprotokolls hinsichtlich des Verfahrens durch die UN-Generalversammlung möglich sein dürfte.

Die Reformbemühungen hinsichtlich der Vertragsausschüsse bewegen sich also derzeit auf drei Ebenen:

- Bemühungen innerhalb der Ausschüsse, ihre Arbeit so effektiv als möglich zu gestalten, wobei sie hier, wie im Fall des Vertragsausschusses für CEDAW auch vom Wohlwollen der Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen hinsichtlich der Bereitstellung von Finanzen und Zuarbeit durch alle Einheiten der UN-Verwaltung abhängig sind;
- Bemühungen von seiten des Sekretariats des Amtes der Hohen Kommissarin, die Forderungen des Generalsekretärs von 2002 in Absprache mit allen Beteiligten im Rahmen eines Modulsystems zu erfüllen;
- Erörterung des Vorschlags der Hohen Kommissarin für Menschenrechte für nur einen Vertragsausschuß, in dem alle bisherigen sieben Ausschüsse aufgehen würden.

Tatsache ist, daß das Überwachungssystem der Vereinten Nationen hinsichtlich der Menschenrechtspakte und -übereinkommen derzeit nur ungenügend funktioniert und daß Abhilfe geschaffen werden muß, um allen Menschen die Anerkennung und die Gewährleistung ihrer Menschenrechte zu garantieren. Sicherlich werden die hier beschriebenen Bemühungen auf der Ebene der Vertragsausschüsse selber auf Dauer nicht ausreichend sein. Ob die jetzt parallel laufenden Vorschläge hinsichtlich des modularen Berichtssystems einerseits und des alle Vertragsausschüsse zusammenführenden einen Vertragsausschusses andererseits sich durchkreuzen und damit aufheben oder in einander bedingenden und einander nachfolgenden Stufen erwünscht und durchzusetzen sind und wenn ja, in welchem Zeitraum, wird sich zeigen.

Es bestehen allerdings mehrere Gefahren, denen rechtzeitig konzeptionell und praktisch begegnet werden muß. Zum einen darf es nach meiner Ansicht nicht zu einem „Zweiklassensystem“ innerhalb der Vereinten

¹² In der Zwischenzeit wurde die Verfasserin von ihrem Ausschuß für diese Arbeitsgruppe delegiert.

Nationen kommen, indem reiche Industriestaaten Lösungen für sich ermöglichen, die nur sie, aber nicht die weniger reichen Mitgliedstaaten finanzieren und umsetzen können. Auch der ständige Hinweis auf die „technische Unterstützung“ von Vertragsstaaten für die Berichterstellung und -erstattung seitens der UN-Verwaltung kann hierfür keine überzeugende Lösung bieten, solange für diesen Bereich nicht mehr Finanzmittel bereit gestellt werden. Aus Sicht des Vertragsausschusses für CEDAW dürfen darüber hinaus die über den Zeitraum der letzten 60 Jahre konzeptionell präzisierten Normen der geschlechtsspezifischen Diskriminierung einerseits und des Gleichberechtigungs- und Gleichstellungsgebots für Frauen andererseits sowie die praktischen Möglichkeiten ihrer Umsetzung und der Überprüfung derselben nicht gefährdet werden. Nur wenn neue Organisationsformen der internationalen Überwachung der Einhaltung der Menschenrechte dies gewährleisten, werden sie vom Vertragsausschuß für CEDAW befürwortet werden, wobei dieser, wie auch die anderen Vertragsausschüsse, nicht das letzte Wort in einer wie auch immer gearteten Entwicklung der grundsätzlichen Lösungsvorschläge haben wird, sondern höchstens in deren Durchführungsbestimmungen.

Abstract

Reforming the UN has become an issue that concerns the seven human rights treaties and the respective treaty bodies as well. The practice of holding periodic meetings of treaty bodies' chairpersons since 1984 has led to some progress in moving toward more efficient working methods in each treaty body. Currently, the treaty bodies respond to the Secretary General's reform initiative (2002) by developing new reporting guidelines for a prospective extended core report that will be addressed to all treaty bodies as a compulsory part of the reporting procedure and that will be accompanied by shorter, more specific reports with regard to the respective human rights treaty.

Many experts, especially from the more specialised treaty bodies, are in general very sceptical about a proposal by the High Commissioner for Human Rights (2005) to install a single treaty body. So far, no detailed concept, which may well entail a procedural protocol to the treaties, has been put before them. However, they fear that the gender perspective in human rights protection as well as the comprehensive protection of human rights of various groups might be neglected by such a move.

Vorschläge zur Reform der UN-Vertragsausschüsse im Rahmen der Bemühungen um eine Reform der Vereinten Nationen

– Diskussionszusammenfassung

Norman Weiß

In der Diskussion ging es nicht nur um einzelne Aspekte der Reformvorschläge im Bereich des Menschenrechtsschutzes, die kontrovers beurteilt wurden, sondern auch um grundlegende Fragen.

Angesichts der zu erwartenden Schwierigkeiten bei der Umsetzung von Reformen – so wurde an die Widerstände gegen einen einheitlichen Ausschuß, der für alle Verträge zuständig sein soll, erinnert (*Liese, Schöpp-Schilling*) – müßte versucht werden, unterhalb der Schwelle von Vertragsänderungen die Arbeit der Treaty Bodies zu verbessern. Dies gelte umso mehr, als sieben Menschenrechtsverträge mit sehr unterschiedlichen Ratifikationszahlen auf folglich sieben jeweils abweichend zusammengesetzten Vertragsstaatenkonferenzen abgeändert werden müßten. Effizienzsteigerungen durch die Bildung von Kammern seien durchaus möglich und den sogenannten Task Forces (intensive Voraberrörterung von Staatenberichten in einer kleineren Gruppe, Beratung gleichwohl im Plenum des Ausschusses) eindeutig vorzuziehen (*Klein, Schöpp-Schilling*). Auch die Staaten stünden in der Pflicht, durch konstruktive Mitarbeit die Wirksamkeit der Ausschußarbeit zu erhöhen (*Schöpp-Schilling*).

Uneinheitlich war die Einschätzung, ob ein einheitlicher Ausschuß, der permanent tagen würde, nicht doch mehr öffentliche Aufmerksamkeit erlangen könnte. Einigkeit herrschte hingegen darüber, daß die öffentliche Wahrnehmung der verschiedenen Ausschüsse in den nationalen Öffentlichkeiten zu gering sei; Presse und NGOs, aber auch die jeweiligen Regierungen und Parlamente blieben aufgefordert, sich intensiver mit deren Arbeit auseinanderzusetzen (*Klein, Schöpp-Schilling, Liese*).

Danach wandte sich die Diskussion dem Vorschlag zu, einen Menschenrechtsrat anstelle der Menschenrechtskommission des ECOSOC einzurichten. Es herrschte Einmütigkeit darüber, daß die Arbeit der Menschenrechtskommission verbesserungsbedürftig sei und daß vor diesem Hintergrund der Vorschlag eines ständig tagenden Menschenrechtsrats

grundsätzlich positiv zu beurteilen sei. Allerdings sei die konkrete Ausgestaltung noch völlig offen, so stehe etwa der Vorschlag aus den USA im Raum, nur demokratische Staaten als Mitglieder zuzulassen, andere Staaten träten dafür ein, daß ein Staat mit Zweidrittelmehrheit in der Generalversammlung gewählt werden müsse. Eine endgültige Einschätzung der Frage, ob der Menschenrechtsrat einen positiven Beitrag für den internationalen Menschenrechtsschutz darstelle, sei daher noch nicht möglich (*Hüfner, Horn, Laggner*).