

# Die Bildungsartikel und ihre praktische Umsetzung in der Frauenrechtskonvention, der Kinderrechtskonvention und der Behindertenrechtskonvention der Vereinten Nationen\*

Susanna Suelmann-Kinz

---

## Inhaltsübersicht

- I. Einführung
- II. Kerninhalte und generelle Bedeutung des völkerrechtlich garantierten Rechts auf Bildung
- III. Vergleich der Bildungsartikel in den behandelten Konventionen
- IV. Durchsetzungsmechanismen
- V. Wertende inhaltliche Analyse der Concluding Observations zum Thema Bildung
- VI. Fazit

## I. Einführung

In den letzten Jahrzehnten hat sich das Menschenrechtsregime der Vereinten Nationen dahingehend weiterentwickelt, neben Menschenrechtsverträgen, die für jedermann gültig sind (wie dem Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte<sup>1</sup> sowie dem Internationalen Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte<sup>2</sup>), auch dem Schutz bestimmter Personengruppen eigene Menschenrechts-

übereinkommen zu widmen. So wurde am 18. Dezember 1979 von der UN-Generalversammlung die Frauenrechtskonvention verabschiedet, die am 3. September 1981 in Kraft trat.<sup>3</sup> Fast genau zehn Jahre später, am 20. November 1989, wurde mit der Kinderrechtskonvention ein Instrument zum Schutz von Minderjährigen durch die Generalversammlung verabschiedet.<sup>4</sup> Auch Menschen mit Behinderungen kämpften lange Zeit darum, ein verbindliches Übereinkommen zum Schutz ihrer Rechte auf UN-Ebene zu erreichen.<sup>5</sup> Am 13. Dezember 2006 zahlten sich diese Bemühungen mit der Annahme des Vertragstextes der Behindertenrechtskonvention durch die UN-Generalversammlung endlich aus.<sup>6</sup>

Inzwischen können diese drei Menschenrechtsübereinkommen eine enorme Erfolgsgeschichte aufweisen, die sich insbesondere an ihrer hohen Ratifizierungsquote festmachen lässt. So hat die Frauenrechtskonvention momentan 188 Vertragspartei-

---

\* Dieser Aufsatz stellt eine Zusammenfassung der zentralen Erkenntnisse aus der von der Verfasserin unter dem Namen *Susanna Suelmann* veröffentlichten Dissertation „Bildung in der Frauenrechtskonvention, der Kinderrechtskonvention und der Behindertenrechtskonvention der Vereinten Nationen“, Verlag Dr. Kovač, 2013, dar.

<sup>1</sup> International Covenant on Civil and Political Rights vom 16. Dezember 1966, UNTS Bd. 999, S. 171; BGBl. 1973 II, S. 1534.

<sup>2</sup> International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights vom 19. Dezember 1966, UNTS Bd. 993, S. 3. BGBl. 1973 II, S. 1570.

<sup>3</sup> Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women, UN-Dok. A/Res/34/180; UNTS Bd. 1249, S. 13; BGBl. 1985 II, S. 647 (im Folgenden CEDAW).

<sup>4</sup> Convention on the Rights of the Child, UN-Dok. A/Res/44/25; UNTS Bd. 1577, S. 3; BGBl. 1992 II, S. 121 (im Folgenden CRC).

<sup>5</sup> Vgl. hierfür *Lauri Philipp Rothfritz*, Die Konvention der Vereinten Nationen zum Schutz der Rechte von Menschen mit Behinderungen – Eine Analyse unter Bezugnahme auf die deutsche und europäische Rechtsebene, 2010, S. 104-115.

<sup>6</sup> Convention on the Rights of Persons with Disabilities, UN-Dok. A/Res/61/106; UNTS Bd. 2515, S. 3; BGBl. 2008 II, S. 1419 (im Folgenden CRPD).

en, während die Kinderrechtskonvention mit ihren 194 Vertragsparteien das Menschenrechtsübereinkommen der Vereinten Nationen darstellt, welches am meisten für sich beanspruchen kann, universell gültig zu sein.<sup>7</sup> Auch die Behindertenrechtskonvention hat mit 145 Vertragsparteien (darunter sogar die EU)<sup>8</sup> eine große weltweite Akzeptanz erfahren; zudem stellt sie die Menschenrechtskonvention der Vereinten Nationen dar, welche die höchste Unterzeichnerzahl in den ersten zwei Jahren ihrer Existenz aufweisen kann.<sup>9</sup>

Doch gerade in Bildungsfragen werden diese drei Personengruppen immer noch benachteiligt – häufig auch dann, wenn sie einer multiplen Diskriminierung ausgesetzt sind, wie etwa Mädchen mit Behinderungen. Die weltweite Alphabetisierungsrate entspricht bei 15- bis 24-jährigen Frauen nur 87 %.<sup>10</sup> Weltweit besuchen Millionen von Mädchen nicht die Schule;<sup>11</sup> in Eritrea etwa liegt die Einschulungsrate in der Grundschule für Mädchen nur bei 33 %, für Jungen ebenfalls lediglich bei 35 %.<sup>12</sup> Auch Kindern mit Behinderungen wird in vielen Staaten der Bildungszugang verwehrt (insbesondere in Entwicklungsländern, wo die Mehrheit der Kinder mit Behinderungen Analphabeten sind).<sup>13</sup> Da-

her stellt sich die berechtigte Frage, inwiefern die von den Vereinten Nationen kreierte Menschenrechtsverträge zum Schutz von Frauen, Kindern und Menschen mit Behinderungen geeignet sind, diesen Menschenrechtsverletzungen in Theorie und Praxis entgegenzuwirken und Bildungsdefizite zu beseitigen.

## II. Kerninhalte und generelle Bedeutung des völkerrechtlich garantierten Rechts auf Bildung

Unabhängig davon, welche Definition man dem Begriff „Bildung“ beziehungsweise „education“ zugrunde legt,<sup>14</sup> kann man für die Kerninhalte des Rechts auf Bildung auf das von der ehemaligen UN-Sonderberichterstatterin für Bildung *Katarina Tomasevski* entwickelte „4 A's“-Schema zurückgreifen. So müssen die Staaten Bildung allen Menschen gegenüber verfügbar („available“), zugänglich („accessible“), akzeptierbar („acceptable“) und adaptierbar („adaptable“) gestalten.<sup>15</sup>

Der Bekanntheitsgrad des Rechts auf Bildung als Völkerrecht ist relativ gering, obwohl es im internationalen Menschenrechtsschutz fest etabliert ist.<sup>16</sup> Nichtsdestotrotz kommt diesem Recht eine enorme Bedeutung zu. Bildung ist notwendig, um die Wahrnehmung anderer Menschenrechte zu ermöglichen,<sup>17</sup> da diese oftmals von einem Mindestmaß an Bildung – wie etwa

<sup>7</sup> Vgl. UN-Dok. A/Res/50/155, wo schon bei 182 Vertragsstaaten eine Zahl nahe der universellen Ratifikation angenommen wird.

<sup>8</sup> Vgl. ausführlich zur Rolle der EU in den Vertragsverhandlungen *Gráinne De Búrca*, *The European Union in the Negotiation of the UN Disability Convention*, *European Law Review* 35 (2010), S. 174-196.

<sup>9</sup> *Theresia Degener*, *Die UN-Behindertenrechtskonvention – Grundlage für eine neue inklusive Menschenrechtstheorie*, Vereinte Nationen 2010, S. 57-63 (S. 57).

<sup>10</sup> UNICEF-Report 2013 mit allen Daten zur Situation der Kinder in der Welt, *Das Recht auf Zukunft*, S. 182.

<sup>11</sup> UNESCO, *Education for All Global Monitoring Report – Literacy for Life 2006*, S. 19, <http://unesdoc.unesco.org/images/0014/001416/141639e.pdf>.

<sup>12</sup> UNICEF-Report 2013 (Fn. 10), S. 177.

<sup>13</sup> UN-Dok. CRC/C/GC/9, Nr. 1.

<sup>14</sup> Siehe für einen Überblick über die Definitionsansätze etwa *Douglas Hodgson*, *The Human Right to Education*, 1998, S. 3f.

<sup>15</sup> *Katarina Tomasevski*, *Education Denied – Costs and Remedies*, 2003, S. 51f.

<sup>16</sup> *Fons Coomans*, *In Search of the Core Content of the Right to Education*, in: *Audrey Chapman/Sage Russell* (Hrsg.), *Core Obligations – Building a Framework for Economic, Social and Cultural Rights*, 2002, S. 217-246 (S. 219).

<sup>17</sup> *Karl-Peter Fritzsche*, *Menschenrechtsbildung im Aufwind*, in: *Bernd Overwien/Annedore Pregel* (Hrsg.), *Recht auf Bildung – Zum Besuch des Sonderberichterstatters der Vereinten Nationen in Deutschland*, 2007, S. 80-96 (S. 80).

der Fähigkeit zu lesen – abhängen.<sup>18</sup> So stellte UNICEF in seinem Bericht im Jahre 1999 die Prognose auf, dass Analphabeten im 21. Jahrhundert unter anderem mit größerer Armut, schlechteren Gesundheitsbedingungen sowie einer höheren Kindersterblichkeitsrate konfrontiert würden.<sup>19</sup>

Folglich kann dem Recht auf Bildung eine „Ausstrahlungswirkung auf alle Lebensbereiche“ attestiert werden.<sup>20</sup> Das Recht auf Bildung gilt dabei für jedermann, obwohl Bildung naturgemäß vor allem Minderjährigen zugute kommt.<sup>21</sup> Weiterhin ist es das einzige Menschenrecht, welches man allen drei Generationen von Menschenrechten zuordnen kann.<sup>22</sup>

### III. Vergleich der Bildungsartikel in den behandelten Konventionen

Alle drei Konventionen legen großen Wert darauf, der von ihnen geschützten Bildungsgruppe den Zugang zur Bildung zu gewährleisten. So widmen die Frauen- und die Behindertenrechtskonvention diesem Thema jeweils einen Artikel (Art. 10 CEDAW beziehungsweise Art. 24 CRPD), während die Kinderrechtskonvention differenziert zwischen ihren allgemeinen Bestimmungen zum Recht auf Bildung (Art. 28 CRC) sowie den Zielen der Bildung (Art. 29 CRC).

Die Struktur dieser Bildungsartikel stellt sich dabei als relativ ähnlich dar. Nach einem allgemeinen sowie abstrakten Eingangssatz werden konkret zu ergreifende Maßnahmen (im Fall der Behinderten-

rechtskonvention in Art. 24 Abs. 2 CRPD nach den im ersten Absatz aufgezählten Bildungszielen) in Unterabsätzen genannt. Dabei sind diese Maßnahmen mit absteigender Wichtigkeit aufgelistet: So wird der für den Bildungszugang unerlässliche (Primär-)Schulbesuch in allen drei Konventionen als Schwerpunkt des Bildungszugangs zuerst aufzählt, während Aspekte wie etwa die in der Frauenrechtskonvention normierte aktive Teilnahme am Sport (Art. 10 lit. g CEDAW), die von geringerer Bedeutung für den Bildungszugang sind, am Ende dieser zu ergreifenden Maßnahmen stehen. Nur die Frauen- und die Kinderrechtskonvention leiten dabei diese zu ergreifenden Maßnahmen mit dem Wort „insbesondere“ ein. Dennoch ist nicht davon auszugehen, dass das Fehlen dieses Wortes bei der Behindertenrechtskonvention suggerieren soll, dass die konkret zu ergreifenden Maßnahmen abschließend sind und keinen Raum für weitere, nicht normierte Ansätze lassen.

Die konkret zu ergreifenden Maßnahmen werden teilweise durch weitere Absätze ergänzt, die speziell auf die Belange der zu schützenden Personengruppe eingehen. Als Beispiel kann hierfür der Erwerb lebenspraktischer Fähigkeiten und sozialer Kompetenzen für Menschen mit Behinderungen (wie etwa das Erlernen von Brailleschrift für Blinde und Gebärdensprache für Gehörlose) in Art. 24 Abs. 3 CRPD genannt werden.

Gemeinsam haben diese drei Menschenrechtskonventionen ihre Zielsetzung, die Bildung der von ihnen jeweils geschützten Personengruppe sicherzustellen. Ihr Ansatz ist dabei jedoch unterschiedlich und spiegelt den Charakter des jeweiligen Übereinkommens wider.

Hierfür ist es zunächst wichtig, den jeweiligen Charakter des Übereinkommens zu verstehen. Die Frauenrechtskonvention dient der Gleichsetzung von Frau und Mann; sie möchte die Gleichberechtigung der Geschlechter gewährleisten und ist daher als ein reines Antidiskriminierungs-

<sup>18</sup> Manfred Nowak, *The Right to Education*, in: Asbjørn Eide/Catarina Krause/Allan Rosas (Hrsg.), *Economic, Social and Cultural Rights*, 2. Aufl. 2001, S. 245-271 (S. 245).

<sup>19</sup> UNICEF-Report 1999 zur Situation der Kinder in der Welt, *Das Recht auf Bildung*, S. 11ff.

<sup>20</sup> Rothfritz (Fn. 5), S. 399.

<sup>21</sup> Hodgson (Fn. 14), S. 5.

<sup>22</sup> Nowak (Fn. 18), S. 252; ausführlicher Suelmann, *Bildung in der Frauenrechtskonvention, der Kinderrechtskonvention und der Behindertenrechtskonvention der Vereinten Nationen*, 2013, S. 17f.

übereinkommen einzustufen.<sup>23</sup> Die Kinderrechtskonvention ist hingegen als eine umfassende inhaltliche Konvention zu charakterisieren.<sup>24</sup> Daher verfolgt sie einen materiellrechtlichen Charakter, auch wenn in Art. 2 CRC ein Diskriminierungsverbot aufgestellt wird. Dieses ist jedoch als Annex<sup>25</sup> zu den materiellen Rechten zu sehen und nicht als ein autonomes Prinzip.<sup>26</sup> Die Tatsache, dass die Kinderrechtskonvention einen materiellrechtlichen Charakter hat, hängt auch gerade damit zusammen, dass eine adäquate Vergleichsgruppe für Kinder fehlt. Bei Frauen drängt es sich auf, diese mit ihren männlichen Gegenübern zu vergleichen. Kinder hingegen können lediglich mit Erwachsenen verglichen werden und benötigen daher einen Schutz, der gerade nicht auf eine Gleichberechtigung mit Erwachsenen abzielt, sondern die Kinder altersangemessen behandelt und ihnen dennoch eigene Rechte zugesteht. Menschen mit Behinderungen haben jedoch mit den Menschen ohne Behinderungen eine direkte Vergleichsgruppe, weshalb die Behindertenrechtskonvention insofern ein Novum darstellt, als dass sie beide Ansätze miteinander kombiniert und daher als eine „Hybridfassung“ einzuordnen ist.<sup>27</sup>

Die Frauenrechtskonvention trägt ihrem Charakter als reines Antidiskriminierungsinstrument in dem der Bildung gewidmeten Art. 10 CEDAW insofern Rechnung, als dass dieser sich darauf beschränkt, im Bildungsbereich die Gleichberechtigung zwi-

schen Frau und Mann zu erreichen.<sup>28</sup> Ein konkretes Niveau an Bildung wird hingegen nicht vorgeschrieben. Ebenso wenig normiert die Frauenrechtskonvention ein Recht der Frau auf Bildung. Zwar ist dies konsequent im Hinblick auf den antidiskriminierenden Charakter des Übereinkommens, jedoch hätte ein solches Recht auf Bildung – insbesondere aus heutiger Perspektive – auch erwähnt werden können, ohne diesen Charakter zu gefährden. Als Argument hierfür ist die Tatsache anzuführen, dass es im Völkerrecht inzwischen unstreitig ist, dass Frauen ein solches Recht auf Bildung zusteht.<sup>29</sup> Zudem nimmt auch der benachbarte Art. 11 CEDAW explizit auf das Recht auf Arbeit als unveräußerliches Recht eines jeden Menschen Bezug und normiert insofern die Gleichberechtigung.

Art. 28 CRC entspricht dem Charakter der Kinderrechtskonvention als Instrument zur Normierung materiellrechtlicher Garantien, indem dieser Artikel zu Anfang die Anerkennung des Rechts auf Bildung ausdrücklich formuliert und die für die erfolgreiche Verwirklichung dieses Rechts erforderlichen Maßnahmen auflistet. Darauf, eine Antidiskriminierungskomponente in den Bildungsartikel zu integrieren, verzichtet Art. 28 CRC allerdings – was angesichts der Tatsache, dass diese Komponente schon in Art. 2 Abs. 1 CRC enthalten ist, konsequent ist.

Die Behindertenrechtskonvention hingegen nimmt in ihrem Bildungsartikel ausdrücklich auf das Recht auf Bildung Bezug (Art. 24 Abs. 1 S. 1 CRPD). Zudem normiert sie, dass dieses Recht ohne Diskriminierung und auf der Grundlage der Chancen-

<sup>23</sup> Vgl. *Degener* (Fn. 9), S. 58; ebenso *Frédéric Mégret*, *The Disabilities Convention: Human Rights of Persons with Disabilities or Disability Rights?*, in: HRQ 30 (2008), S. 494-516 (S. 501).

<sup>24</sup> Vgl. *Degener* (Fn. 9), S. 58.

<sup>25</sup> *Anne F. Bayefsky*, *The Principle of Equality or Non-Discrimination in International Law*, in: *Human Rights Law Journal* 11 (1990), S. 1-34 (S. 4).

<sup>26</sup> *Samantha Besson*, *The Principle of Non-Discrimination in the Convention on the Rights of the Child*, in: *International Journal of Children's Rights* 13 (2005), S. 433-461 (S. 447).

<sup>27</sup> *Degener* (Fn. 9), S. 58.

<sup>28</sup> Für eine umfangreiche Analyse des Art. 10 CEDAW siehe auch *Fareeda Banda*, *Article 10*, in: *Marsha A. Freeman/Christine Chinkin/Beate Rudolf* (Hrsg.), *The UN Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women – A Commentary*, 2012, S. 253-278.

<sup>29</sup> *Margaret Galey*, *Women and Education*, in: *Kelly D. Askin/Doreen M. Koenig* (Hrsg.), *Women and International Human Rights Law*, Bd. 1, 1999, S. 403-439 (S. 413).

gleichheit zu verwirklichen sei (Art. 24 Abs. 1 S. 2 CRPD). Sie vereint folglich in ihrem Bildungsartikel die materiellrechtliche und die antidiskriminierende Komponente, was ihren Charakter als „Hybrid“ bestätigt. Dieser Wortlaut ist im Gegensatz zu den beiden anderen Bildungsartikeln als der progressivste und umfangreichste einzustufen. Dies unterstützt auch die These, dass die Behindertenrechtskonvention als jüngstes der drei Übereinkommen den besten Schutz für die jeweilige Personengruppe aufweist.

Dadurch, dass die Frauenrechtskonvention als Antidiskriminierungsübereinkommen ohne materiellrechtliche Garantien konzipiert ist, ist es auch nicht verwunderlich, dass nur die Kinder- und die Behindertenrechtskonvention ausdrücklich die Primärschulpflicht statuieren (Art. 28 Abs. 1 lit. a CRC sowie Art. 24 Abs. 2 lit. a CRPD). Hiermit einher geht die Unentgeltlichkeit der schulischen Ausbildung, die ebenfalls beide Konventionen zumindest für die Grundschule verbindlich festlegen. Die Kinderrechtskonvention stellt bezüglich der Unentgeltlichkeit des Unterrichts das fortschrittlichste der drei Übereinkommen dar, indem die Unentgeltlichkeit an weiterführenden Schulen (neben der Unentgeltlichkeit der Primärschule) in Art. 28 Abs. 1 lit. b CRC zumindest vorgeschlagen wird.

Den Zielen der Bildung wird in der Kinderrechtskonvention (wo ihnen mit Art. 29 CRC ein eigener Artikel gewidmet wird) sowie in der Behindertenrechtskonvention (wo die Ziele der Bildung im ersten Absatz stehen) besondere Bedeutung eingeräumt. Dabei sind gewisse Bildungsziele in beiden Übereinkommen aufgelistet, wie etwa die volle Entfaltung der Persönlichkeit, der Begabung und der geistigen sowie körperlichen Fähigkeiten. Andere Bildungsziele gehen hingegen direkt auf die Bedürfnisse der jeweils zu schützenden Gruppe ein, wie etwa die Stärkung des Bewusstseins der Würde in der Behindertenrechtskonvention. Gerade Menschen mit Behinderungen laufen im Alltag Gefahr, aufgrund ihrer Behinderung stigmatisiert und gede-

mütigt zu werden; dem soll dieses Bildungsziel entgegenwirken.

Die Frauenrechtskonvention verzichtet im Gegensatz zu den beiden anderen Übereinkommen auf die explizite Normierung von Bildungszielen, sodass man das umfassende Ziel des Art. 10 CEDAW (die Gleichberechtigung von Frauen mit Männern im Bildungsbereich) lediglich zwischen den Zeilen herauslesen kann.

Unterschiede zwischen den Bildungsartikeln der drei Menschenrechtsverträge liegen naturgemäß besonders häufig dort vor, wo der Vertragswortlaut ausdrücklich auf die Bedürfnisse der jeweils zu schützenden Personengruppe eingeht. So dominiert in Art. 24 CRPD der Gedanke der inklusiven Beschulung, worauf die beiden anderen Übereinkommen in ihren Bildungsartikeln mit keinem Wort eingehen. Dieses Konzept ist abzugrenzen von der integrativen Beschulung, bei der zwar Schüler mit und ohne Behinderungen gemeinsam unterrichtet werden, jedoch eine Anpassung der Schüler mit Behinderungen an die bestehenden Schulstrukturen erfolgen muss.<sup>30</sup> Hingegen werden bei der inklusiven Beschulung die Unterschiede zwischen den Schülern mit und ohne Behinderungen nicht als Belastung, sondern als eine Bereicherung (also positiv) gesehen.<sup>31</sup> Demzufolge setzt die inklusive Beschulung eine „systematische Veränderung im Schulwesen“ und einen lernzieldifferenzierten Unterricht voraus,<sup>32</sup> was auch bedeutet, dass Sonderschulen zwar nicht ausdrücklich verboten sind, aber die Ausnahme und nicht die Regel darstellen sollen.<sup>33</sup> Der in der amtlichen deutschen Übersetzung benutzte Wortlaut der „integrativen Beschul-

---

<sup>30</sup> Ralf Poscher/Johannes Rux/Thomas Langer, Von der Integration zur Inklusion – Das Recht auf Bildung aus der Behindertenrechtskonvention der Vereinten Nationen und seine innerstaatliche Umsetzung, 2008, S. 24.

<sup>31</sup> Poscher/Rux/Langer (Fn. 30), S. 25.

<sup>32</sup> Poscher/Rux/Langer (Fn. 30), S. 25.

<sup>33</sup> Theresia Degener, Die UN-Behindertenrechtskonvention als Inklusionsmotor, in: RdJB 2009, S. 200-219 (S. 217).

lung“ ist daher aufgrund seiner Missverständlichkeit äußerst kritisch zu sehen.<sup>34</sup>

Bedenkenswert ist weiterhin, dass keine der drei Konventionen auf den Nutzen und das Erfordernis einer bilingualen Ausbildung eingeht, welche gerade in der heutigen Zeit von großer Bedeutung ist.

#### IV. Durchsetzungsmechanismen

Große Gemeinsamkeiten unter den drei Konventionen bestehen in der Ausgestaltung ihrer Durchsetzungsmechanismen. Über die Einhaltung der Menschenrechtsübereinkommen wacht jeweils ein Ausschuss, der aus Sachverständigen der Vertragsparteien zusammengesetzt ist, die von den Vertragsstaaten gewählt werden. Dabei ist der Ausschuss für die Beseitigung der Diskriminierung der Frau (CEDAW-Ausschuss, Art. 17 Abs. 1 CEDAW) größer als die jeweiligen Ausschüsse zu den anderen beiden Konventionen. Der CEDAW-Ausschuss besteht aus 23 Experten, während sich der Ausschuss für die Rechte des Kindes (CRC-Ausschuss, Art. 43 Abs. 1 CRC) und der Ausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen (CRPD-Ausschuss, Art. 34 Abs. 1 CRPD) nur aus 18 Sachverständigen zusammensetzen. Obwohl die Sachverständigen jeweils Staatsangehörige eines Vertragsstaates sind, ist vorgeschrieben, dass die Experten „in persönlicher Eigenschaft“ tätig werden und dadurch gerade nicht weisungsgebunden sind (Art. 17 Abs. 1 CEDAW, Art. 43 Abs. 2 CRC, Art. 34 Abs. 3 CRPD).

Es verwundert nicht, dass die Ausschussmitglieder oftmals zu der von der Konvention geschützten Personengruppe gehören. So besteht der CEDAW-Ausschuss nahezu immer vollständig aus Frauen,<sup>35</sup> im CRPD-

Ausschuss hingegen finden sich viele Menschen mit Behinderungen. Lediglich im CRC-Ausschuss sind naturgemäß keine Mitglieder der betroffenen Personengruppe vorhanden, da Kinder noch nicht die nötige Reife für die Bewältigung der komplexen Aufgaben des Ausschusses aufweisen.

Bei der geheimen Wahl der Experten soll nach allen drei Konventionen eine gerechte geographische Verteilung sowie die Vertretung der wichtigsten Rechtssysteme erfolgen (Art. 17 Abs. 1 CEDAW, Art. 43 Abs. 2 CRC, Art. 34 Abs. 4 CRPD). Lediglich in der Behindertenrechtskonvention wird zudem eine ausgewogene Verteilung der Geschlechter bei der Wahl der Ausschussmitglieder normiert (Art. 34 Abs. 4 CRPD). Dass eine solche Vorschrift in der auf eine Gleichberechtigung der Geschlechter zielenden Frauenrechtskonvention fehlt, lässt sich damit erklären, dass ansonsten eine nicht unerhebliche Anzahl von Männern über die Situation der tatsächlich betroffenen Frauen entscheiden würde. Hingegen wäre ein solcher Hinweis bezüglich des CRC-Ausschusses in der Kinderrechtskonvention wünschenswert gewesen.

Die Hauptaufgabe der Ausschüsse ist die Überprüfung der von den Vertragsparteien eingereichten Berichte über die Situation im eigenen Land. Dieser Berichtspflicht müssen die Staaten alle fünf Jahre bei der Kinderrechtskonvention nachkommen (Art. 44 Abs. 1 lit. b CRC), bei der Frauen- und der Behindertenrechtskonvention hingegen alle vier Jahre und so oft es der jeweilige Ausschuss verlangt (Art. 18 Abs. 1 lit. b CEDAW, Art. 35 Abs. 2 CRPD). Nach Einreichung des Berichts erfolgt ein „konstruktiver Dialog“ (das heißt ein Dialog, bei dem auf Verurteilungen verzichtet wird)<sup>36</sup>

<sup>34</sup> Dies bemängelte auch der Ausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen in seinen Concluding Observations zum Staatenbericht Österreichs, UN-Dok. CRPD/C/AUT/CO/1, Nr. 40.

<sup>35</sup> *Silvia Cartwright*, The Committee on the Elimination of Discrimination Against Women, in: Kelly D. Askin/Dorean M. Koenig (Hrsg.), *Women and International Human Rights Law*,

Vol. 2, 2000, S. 165-181 (S. 167); so auch momentan, wo nur ein Mitglied männlich ist (*Niklas Bruun* aus Finnland).

<sup>36</sup> *Hanna Beate Schöpp-Schilling*, Aufgaben und Arbeitsmethoden der UN-Menschenrechtsausschüsse am Beispiel des CEDAW-Ausschusses: Relevanz für CEDAW-Vertragsstaaten und Zivilgesellschaft in Europa, in: Doris König et. al (Hrsg.), *Gleiches Recht – gleiche Realität? Welche Instrumente bieten*

zwischen dem jeweiligen Ausschuss und dem Vertragsstaat, auf dessen Grundlage der Ausschuss dann seine abschließenden Bemerkungen („Concluding Observations“) veröffentlicht.

Als problematisch erweisen sich bei diesem Durchsetzungsmechanismus insbesondere zwei Aspekte. So ist es als kritisch einzuordnen, dass die Berichte in der Praxis von den einzelnen Vertragsparteien oftmals unterschiedlich verfasst werden und manche Staaten die hierfür erforderlichen Bemühungen nicht unternehmen.<sup>37</sup> Die Ausschüsse sind daher im erheblichen Umfang auf die Mitwirkung der Zivilgesellschaft (insbesondere auf die so genannten „Schattenberichte“ der Nichtregierungsorganisationen) angewiesen. Zudem können die Ausschüsse aufgrund ihrer hohen Anzahl an Vertragsparteien und limitierten Sitzungszeit gar nicht zügig genug alle Staatenberichte analysieren, die eingereicht werden. Es erfolgt daher ein erheblicher Rückstau dieser Staatenberichte über mehrere Jahre.<sup>38</sup> Insofern wird die Problematik der Entwicklung, dass zahlreiche Vertragsparteien ihre Berichte bisher gar nicht oder im Regelfall zu spät abgeben, zwangsläufig relativiert. Zwar ist das verspätete Abgeben von Staatenberichten insofern kritisch zu sehen, als dass dies unter anderem zu einer Aushöhlung der Glaubwürdigkeit

des gesamten Verfahrens führt.<sup>39</sup> Andererseits liefen die Ausschüsse Gefahr, wenn alle Vertragsparteien ihre Berichte immer pünktlich abgeben würden, mit der ihnen momentan zustehenden Sitzungszeit noch mehr überfordert zu sein, sodass sich der Rückstau erheblich vergrößern würde.

Weiterhin ist problematisch, dass im Wortlaut der Frauen- und Kinderrechtskonvention keine Konsequenzen für die Vertragsstaaten vorgesehen sind, die der Pflicht zur Abgabe von Staatenberichten nicht nachkommen. Hier ist die Behindertenrechtskonvention mit der Regelung des Art. 36 Abs. 2 CRPD als fortschrittlicher einzuordnen. Dieser sieht vor, dass im Rahmen einer so genannten „review procedure“ bei einem erheblichen Rückstand eines Vertragsstaates eine Überprüfung der Konventionsumsetzung anhand der anderweitig zur Verfügung stehenden (nichtstaatlichen!) Informationen erfolgen kann, sofern der Vertragsstaat nach einer diesbezüglich Mitteilung nicht innerhalb von drei Monaten seinen Bericht vorlegt.<sup>40</sup>

Das Staatenberichtsverfahren wird ergänzt durch die in den Zusatzprotokollen zu den einzelnen Konventionen geregelten weiteren Überwachungsmechanismen. Aufgrund der Tatsache, dass lange die Justiziabilität bestimmter Rechte in der Frauen- und Kinderrechtskonvention hinterfragt wurde,<sup>41</sup> mussten die zu diesen Übereinkommen gehörenden und weitere Durchsetzungsmechanismen normierenden Zusatzprotokolle („Optional Protocol“, im Folgenden: CEDAW-OP<sup>42</sup> und CRC-OP<sup>43</sup>)

---

Völkerrecht, Europarecht und nationales Recht für die Gleichstellung von Frauen?, 2004, S. 37-64 (S. 50).

<sup>37</sup> *Manfred Nowak*, Einführung in das internationale Menschenrechtssystem, 2002, S. 111; siehe ebenfalls für die Situation beim CEDAW-Ausschuss *Ineke Boerefijn*, Article 18, in: Marsha A. Freeman/Christine Chinkin/Beate Rudolf (Hrsg.), *The UN Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women – A Commentary*, 2012, S. 489-507 (S. 505).

<sup>38</sup> Siehe für die Situation beim CEDAW-Ausschuss *Hanna Beate Schöpp-Schilling*, Reform der Vertragsorgane des Menschenrechtsschutzes – Der CEDAW und seine Arbeitsmethoden: Probleme, Herausforderungen und mögliche Lösungen, in: Vereinte Nationen 2004, S. 11-17 (S. 13f.); für den CRC-Ausschuss *Lothar Krappmann*, Kinderrechte im Dialog durchsetzen? Die Arbeit des UN-Kinderrechtsausschusses, RdJB 2006, S. 153-164 (S. 158).

---

<sup>39</sup> *Gerd Oberleitner*, Menschenrechtsschutz durch Staatenberichte, 1998, S. 162.

<sup>40</sup> *Poscher/Rux/Langer* (Fn. 30), S. 42.

<sup>41</sup> Siehe etwa *Mireille G. E. Bijnsdorp*, The Strength of the Optional Protocol to the United Nations Women's Convention, in: *Netherlands Quarterly of Human Rights* 18 (2000), S. 329-355 (337-342).

<sup>42</sup> Optional Protocol to the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women vom 6. Oktober 1999, UN-Dok. A/Res/54/4; UNTS Bd. 2131, S. 83; BGBl. 2001 II, S. 1237.

hart erkämpft werden. Lediglich bei der Behindertenrechtskonvention wurde das Zusatzprotokoll (CRPD-OP<sup>44</sup>) zeitgleich mit der Konvention entworfen. Diese Zusatzprotokolle bieten den Vertragsparteien der jeweiligen Konvention die Möglichkeit, sich freiwillig weiteren Verpflichtungen beziehungsweise Kontrollmechanismen zu unterwerfen. Das lange Zeit umstrittene<sup>45</sup> dritte Zusatzprotokoll zur Kinderrechtskonvention CRC-OP3 ist am 19. Dezember 2011 durch die Generalversammlung verabschiedet worden und am 14. April 2014 in Kraft getreten.<sup>46</sup>

Ein äußerst wichtiges weiteres Überwachungsinstrument, welches in den jeweiligen Zusatzprotokollen enthalten ist, stellt das Individualbeschwerdeverfahren dar (Art. 1ff. CEDAW-OP, Art. 5ff. CRC-OP3, Art. 1ff. CRPD-OP). Dieses bietet einer Einzelperson die Möglichkeit, vor dem Ausschuss eine Beschwerde gegen einen Vertragsstaat zu führen, wenn dieser den Menschenrechtsvertrag aus ihrer Sicht verletzt hat und sie selbst unmittelbar betroffen ist.<sup>47</sup> Das Individualbeschwerdeverfahren ist noch ein recht junges Verfahren, welches sich zunächst auf regionaler Ebene etablierte, und erst allmählich auf der internationalen Ebene umfassende Akzeptanz findet.<sup>48</sup> In der Praxis liegt der

Schwerpunkt der Ausschusstätigkeit jedoch eher nicht auf diesen Beschwerden Einzelner,<sup>49</sup> sondern auf der Analyse der Staatenberichte.

Problematisch sind die Rechtsfolgen einer erfolgreichen Individualbeschwerde, da die Entscheidung des Ausschusses gerade kein Urteil im engeren Sinne darstellt.<sup>50</sup> Allerdings werden die Staaten immerhin in eine Rechtfertigungssituation gedrängt, die – mithilfe der Wahrnehmung durch die Öffentlichkeit – die Staaten oftmals dazu bewegen könnte, ihren Verpflichtungen doch noch nachzukommen.<sup>51</sup>

Einen weiteren Überwachungsmechanismus stellt das Untersuchungsverfahren dar, welches ebenfalls in den Zusatzprotokollen zu den jeweiligen Konventionen geregelt ist (Art. 8 Abs. 1 CEDAW-OP, Art. 13 Abs. 1 CRC-OP3, Art. 6 Abs. 1 CRPD-OP) und somit einen gemeinsamen neuen Standard im Menschenrechtsregime darstellt. Dies lässt sich auch an der Tatsache festmachen, dass sich dieses Verfahren, obwohl es bei den Verhandlungen zum Zusatzprotokoll der Behindertenrechtskonvention noch heftig umstritten war,<sup>52</sup> jetzt wenige Jahre später im neuen Zusatzprotokoll zur Kinderrechtskonvention wieder findet. Das Untersuchungsverfahren setzt voraus, dass der jeweilige Ausschuss zuverlässige Angaben erhält, die auf schwerwiegende oder systematische Verletzungen der Rechte aus dem jeweiligen Übereinkommen durch einen Vertragsstaat hindeuten. In der Praxis geben vor allem Nichtregierungsorganisationen und die Medien diese Hinweise.<sup>53</sup> In der

<sup>43</sup> Optional Protocol to the Convention on the Rights of the Child on a communications procedure vom 19. Dezember 2011, UN-Dok. A/Res/66/138; von der Bundesrepublik Deutschland am 28. Februar 2013 ratifiziert.

<sup>44</sup> Optional Protocol to the Convention on the Rights of Persons with Disabilities vom 13. Dezember 2006, UN-Dok. A/Res/61/106; BGBl. 2008 II, S. 1419.

<sup>45</sup> Vgl. hierzu *Norman Weiß*, Wäre ein Individualbeschwerdeverfahren auch im Rahmen der Kinderrechtskonvention sinnvoll? – Zur Eintragbarkeit der Konventionsrechte und den Chancen einer Reform, MRM 2001, S. 85-97.

<sup>46</sup> Siehe ausführlich zum CRC-OP3 *Tillmann Löhr*, Die Individualbeschwerde zur Kinderrechtskonvention, in: MRM 2011, S. 115-128.

<sup>47</sup> *Theodor Schilling*, Internationaler Menschenrechtsschutz, 2. Aufl. 2010, S. 7, Rn. 12.

<sup>48</sup> Vgl. *Anna Golze*, Die Individualbeschwerde nach dem Übereinkommen zur Beseitigung je-

der Form von Diskriminierung der Frau (CEDAW), in: *Jana Hasse/Erwin Müller/Patricia Schneider* (Hrsg.), Menschenrechte – Bilanz und Perspektiven, 2002, S. 511-533 (S. 514).

<sup>49</sup> So behandelt etwa der CRPD-Ausschuss seit der siebten Sitzung im April 2012 eine Individualbeschwerde pro Sitzung.

<sup>50</sup> Siehe ausführlich hierzu *Weiß* (Fn. 45), S. 93.

<sup>51</sup> *Weiß* (Fn. 45), S. 93.

<sup>52</sup> *Degener* (Fn. 9), S. 61.

<sup>53</sup> *Golze* (Fn. 48), S. 531.

Folge fordert der jeweilige Ausschuss den betroffenen Vertragsstaat zur Mitwirkung an der Überprüfung dieser Hinweise und zu einer Stellungnahme auf. Der wichtigste Unterschied zur Individualbeschwerde liegt daher in der Tatsache, dass das Untersuchungsverfahren von Amts wegen eingeleitet wird.<sup>54</sup> Als weitere Maßnahme kann der Ausschuss nach Analyse der Stellungnahme des Staates eines oder mehrere seiner Mitglieder beauftragen, eine Untersuchung durchzuführen und einen sofortigen Bericht an den Ausschuss zu erstatten. Hierbei kann auf eine „Fact Finding“-Mission vor Ort zurückgegriffen werden, sofern der Vertragsstaat einem Besuch durch die Ausschussmitglieder zu Untersuchungszwecken zustimmt. Die Zustimmung des Vertragsstaates ist hierbei aufgrund seiner territorialen Souveränität zwar erforderlich, aber kritisch zu sehen, da eine solche Zustimmung wohl vor allem immer dann erfolgen wird, wenn der Vertragsstaat vorher Vorkehrungen dafür getroffen hat, dass beim Besuch der Ausschussmitglieder keine belastenden Informationen entdeckt werden.<sup>55</sup> Die Ergebnisse dieser Untersuchung vor Ort werden dem Vertragsstaat sodann zugeleitet, der wiederum sechs Monate Zeit hat, um eine erneute Stellungnahme zu verfassen.

Das Untersuchungsverfahren ist allerdings aufgrund mehrerer Faktoren in seiner Wirkung begrenzt. So bieten alle drei Zusatzprotokolle den Vertragsstaaten die Möglichkeit, sich diesem Verfahren zu entziehen, indem sie eine so genannte „Opting out“-Klausel, das heißt eine fakultative Rücktrittsklausel, in die Protokolle integriert haben. Dieses Zugeständnis an die Vertragsstaaten verfolgt den Zweck, auch beim Zusatzprotokoll eine möglichst hohe Anzahl an Ratifikationen zu erreichen.<sup>56</sup>

---

<sup>54</sup> Nowak (Fn. 37), S. 117.

<sup>55</sup> Rothfritz (Fn. 5), S. 144.

<sup>56</sup> Ebenso Brita Neuhold, Teil I: Internationale Dimensionen, in: Brita Neuhold/Renate Pirstner/Silvia Ulrich (Hrsg.), Menschenrechte – Frauenrechte: Internationale, europarechtliche und innerstaatliche Dimensionen, 2003, S. 19-164 (S. 62).

Weiterhin kommt das Verfahren bisher in der Praxis nur extrem selten zur Anwendung. Durch den CEDAW-Ausschuss wurde bisher erst eine einzige solche Untersuchung vorgenommen (über die Zustände in der Ciudad Juarez in Mexiko, wo viele Frauen getötet wurden oder verschwunden sind);<sup>57</sup> durch den CRDP-Ausschuss und – naturgemäß aufgrund des erst kürzlichen Inkrafttretens des dritten Zusatzprotokolls – durch den CRC-Ausschuss noch gar keine.

Die jeweiligen Übereinkommen sehen daneben auch einzelne Durchsetzungsmechanismen vor, die sich in den beiden anderen Menschenrechtsverträgen (beziehungsweise ihren Zusatzprotokollen) nicht wieder finden. Hier ist zunächst das Staatenbeschwerdeverfahren zu nennen, welches das neue Zusatzprotokoll zur Kinderrechtskonvention eingeführt hat (Art. 12 Abs. 1 CRC-OP3) und welches einem Vertragsstaat die Möglichkeit bietet, eine Beschwerde gegen einen anderen Vertragsstaat einzureichen, weil dieser aus Sicht des Beschwerdestaates das Übereinkommen verletzt habe.<sup>58</sup> Die positiven Wirkungen dieses Überwachungsverfahrens werden sich jedoch aller Voraussicht nach in Grenzen halten, da die Vergangenheit gezeigt hat, dass solche Staatenbeschwerden aufgrund der erheblichen Belastung für die politischen Beziehungen der betroffenen Staaten extrem selten bei den UN-Menschenrechtsausschüssen eingereicht werden.<sup>59</sup>

Eine wesentliche und begrüßenswerte Besonderheit stellt jedoch die Tatsache dar, dass die Behindertenrechtskonvention (im Gegensatz zu den beiden anderen Menschenrechtsübereinkommen) in Art. 33 CRPD Regelungen zur innerstaatlichen Durchführung und Überwachung normiert. Diese nationalen Durchsetzungsmechanismen bestehen aus drei Säulen: Staat-

---

<sup>57</sup> UN-Dok. CEDAW/C/2005/OP.8/Mexico.

<sup>58</sup> Schilling (Fn. 47), S. 7, Rn. 12.

<sup>59</sup> Vgl. Walter Kälin/Jörg Künzli, Universeller Menschenrechtsschutz, 2005, S. 235.

liche Anlaufstellen, staatliche Koordinierungsmechanismen und ein System unabhängiger Mechanismen.<sup>60</sup> Im Rahmen der Vorgaben des Art. 33 CRPD haben die Vertragsstaaten hierbei einige Freiheiten bei der Ausgestaltung dieser Kontrollmechanismen. In Deutschland stellen das Bundesministerium für Arbeit und Soziales die staatliche Anlaufstelle und der Behindertenbeauftragte der Bundesregierung die Koordinierungsstelle dar. Dem Deutschen Institut für Menschenrechte wurde die unabhängige nationale Überwachung übertragen, welches daraufhin eine Monitoring-Stelle zur UN-Behindertenrechtskonvention eingerichtet hat.

#### V. Wertende inhaltliche Analyse der Concluding Observations zum Thema Bildung

Obwohl die einzelnen Konventionen von ihrem Charakter her unterschiedlich konzipiert sind (siehe oben), lassen sich diese Differenzen nicht so deutlich an den Concluding Observations als Umsetzung in der Praxis festmachen, wie dies zu erwarten gewesen wäre. Stattdessen ist festzustellen, dass die Ausschüsse oftmals auf die gleichen Aspekte eingehen und die Grenzen der einzelnen Konventionen teilweise aufgrund von – wohl politisch motivierten – Kompetenzüberschreitungen durch die Ausschüsse etwas zu verschwimmen drohen. Hierbei ist zu berücksichtigen, dass diese Feststellungen und Entwicklungen vor allem an den Äußerungen vom CEDAW- und CRC-Ausschuss festzumachen sind; der CRPD-Ausschuss hat bisher in der kurzen Zeit seiner Existenz noch keine Anzahl an Concluding Observations hervorgebracht, die einem umfassenden Vergleich mit denen der beiden anderen Ausschüsse standhalten könnte.

Die Concluding Observations zu den einzelnen Staatenberichten werden von den drei Ausschüssen gleich aufgebaut. Zunächst gehen die Ausschüsse meist auf die Aspekte und Entwicklungen ein, die sie positiv herausstellen möchten („positive aspects“). Gerne loben der CEDAW- und CRC-Ausschuss dabei im Bildungsbereich mit einer sehr allgemein gehaltenen Formulierung die Erfolge und Errungenschaften im Bereich der Bildung.<sup>61</sup> Zudem heben sie besonders häufig Gesetzesreformen im Bildungsbereich hervor.<sup>62</sup> Weitere positive Aspekte sind etwa das Abschaffen der körperlichen Züchtigung in der Schule,<sup>63</sup> das Entfernen von Stereotypen aus den Schulbüchern und Lehrplänen<sup>64</sup> sowie ein Ansteigen der Schulbesuchsraten<sup>65</sup>. Der CRPD-Ausschuss lobte bisher in den Concluding Observations zum Staatenbericht Spaniens den hohen Prozentsatz an Kindern mit Behinderungen, die im regulären Schulsystem eingeschult sind<sup>66</sup> – auch in Zukunft wird dieser Ausschuss wohl die Fortschritte der Staaten bei der Verwirklichung eines inklusiven Schulsystems zu einem seiner zentralen Themen machen.

Selten (früher wesentlich häufiger als heutzutage) kommt es vor, dass nach dem Lob zu der Situation im Vertragsstaat die Faktoren dargestellt werden, die die Umsetzung der jeweiligen Konvention im Ver-

<sup>60</sup> Siehe hierzu *Gauthier De Beco*, Study on the Implementation of Article 33 of the UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities in Europe, S. 10, [http://europe.ohchr.org/Documents/Publications/Art\\_33\\_CRPD\\_study.pdf](http://europe.ohchr.org/Documents/Publications/Art_33_CRPD_study.pdf).

<sup>61</sup> Z.B. UN-Dok. A/53/38/Rev.1, Part 2, Nr. 364 (Südkorea); UN-Dok. A/61/38, Part 3, Nr. 378 (Jamaika); UN-Dok. CRC/C/69, Nr. 163 (Tschechien).

<sup>62</sup> Z.B. UN-Dok. A/50/38, Nr. 95 (Bolivien); UN-Dok. A/60/38, Part 1, Nr. 269 (Paraguay); UN-Dok. CRC/C/50, Nr. 53 (Mongolei).

<sup>63</sup> Z.B. UN-Dok. CRC/C/103, Nr. 122 (Äthiopien); UN-Dok. CRC/C/121, Nr. 95 (i) (Großbritannien); UN-Dok. CRC/C/121, Nr. 553 (c) (Israel).

<sup>64</sup> Z.B. UN-Dok. A/54/38/Rev.1, Part 1, Nr. 356 (Kolumbien); UN-Dok. A/57/38, Part 1, Nr. 271 (Sri Lanka); UN-Dok. CRC/C/108, Nr. 233 (Guatemala).

<sup>65</sup> Z.B. UN-Dok. A/57/38, Part 2, Nr. 187 (Tunesien); UN-Dok. CRC/C/100, Nr. 402 (Zentralafrikanische Republik); UN-Dok. CRC/C/111, Nr. 598 (Kap Verde).

<sup>66</sup> UN-Dok. CRPD/C/ESP/CO/1, Nr. 9.

tragsstaat erschweren („factors and difficulties“) und die daher bei der Bewertung der Umsetzungsmaßnahmen zu berücksichtigen sind. Als solche wurden etwa speziell zum Thema Bildung die hohe Analphabetisierungsrate,<sup>67</sup> Armut<sup>68</sup> oder das Zerstören von Schulen durch Erdbeben<sup>69</sup> genannt.

Den Schwerpunkt der Concluding Observations stellen immer die kritischen Äußerungen („principals subjects of concern“) dar, die Hand in Hand gehen mit den Vorschlägen, die der jeweilige Ausschuss zur Besserung der Situation anbringt („suggestions and recommendations“) und die daher inzwischen zusammen in einer Kategorie abgehandelt werden.

Der CRPD-Ausschuss konzentrierte sich im Zusammenhang mit dem Thema Bildung in den wenigen bisher veröffentlichten Concluding Observations naturgemäß auf das Thema der Inklusion, wobei er sich besonders besorgt hinsichtlich der hohen Anzahl von Kindern auf Sonderschulen zeigte.<sup>70</sup>

Der CEDAW-Ausschuss kritisiert in dieser Kategorie besonders häufig die hohe Analphabetenrate unter Frauen.<sup>71</sup> Interessanterweise geht auch der CRC-Ausschuss hierauf häufig ein,<sup>72</sup> obwohl dieses Problem bei Minderjährigen, die sich erst im Prozess des Lernens befinden, naturgemäß erst ab einem gewissen Alter relevant wird. Zudem stellt die Schulbildung an sich ein

zentrales Thema dar, das immer wieder von allen Ausschüssen aufgegriffen wird.<sup>73</sup> Weitere beliebte Themen beim CEDAW- und CRC-Ausschuss sind zudem der verwehrt Zugang zu Bildungseinrichtungen<sup>74</sup> und die Schulabbrecherquote.<sup>75</sup> Bezüglich letzterer äußert sich insbesondere der CEDAW-Ausschuss besorgt, dass dies gerade Mädchen im besonderen Umfang betrifft, da sie oftmals zu früh heiraten und schwanger werden.<sup>76</sup>

Ebenso werden häufig die Qualifikationen von Lehrkräften von den Ausschüssen angesprochen.<sup>77</sup> Dies drängt sich bei der Frauenrechtskonvention und der Behindertenrechtskonvention, wo der Vertragstext hierzu in Art. 10 lit. b CEDAW und Art. 24 Abs. 4 CRPD Vorschriften macht, auch auf. Interessant ist jedoch, dass auch der CRC-Ausschuss hierauf häufig eingeht,<sup>78</sup> obwohl sich im Vertragstext der Kinderrechtskonvention gerade keine Anforderungen hierzu finden lassen.

Weiterhin rügen die Ausschüsse auch häufig die Bildungssituation von einzelnen Randgruppen innerhalb der von ihren Konventionen geschützten Personengruppe. So wird etwa besorgt auf die Situation

<sup>67</sup> Z.B. UN-Dok. A/51/38, Nr. 139 (Äthiopien); UN-Dok. CRC/C/29, Nr. 33 (Pakistan); UN-Dok. CRC/C/111, Nr. 333 (Kamerun).

<sup>68</sup> UN-Dok. A/53/38/Rev.1, Part 2, Nr. 310 (Peru); UN-Dok. CRC/C/132, Nr. 458 (Marokko).

<sup>69</sup> UN-Dok. CRC/C/140, Nr. 26 (El Salvador).

<sup>70</sup> UN-Dok. CRPD/C/ARG/CO/1, Nr. 37 (Argentinien); UN-Dok. CRPD/C/AUS/CO/1, Nr. 45 (Australien); CRPD/C/CHN/CO/1, Nr. 35 (China).

<sup>71</sup> Z.B. UN-Dok. A/51/38, Nr. 124, 130 (Paraguay); UN-Dok. A/54/38/Rev.1, Part 2, Nr. 271 (Spanien); UN-Dok. CEDAW/C/TUN/CO/6, Nr. 40 (Tunesien).

<sup>72</sup> Z.B. UN-Dok. CRC/C/150, Nr. 566 (Mongolei); UN-Dok. CRC/C/140, Nr. 79 (El Salvador); UN-Dok. CRC/C/44/3, Nr. 477 (Senegal).

<sup>73</sup> Z.B. UN-Dok. CEDAW/C/CUB/CO/7-8, Nr. 30 (Kuba); UN-Dok. CEDAW/C/TGO/CO/6-7, Nr. 30 (Togo); UN-Dok. CRC/C/DZA/CO/3-4, Nr. 63 (Algerien).

<sup>74</sup> Z.B. UN-Dok. A/57/38, Part 2, Nr. 247 (Sambia); UN-Dok. A/61/38, Part 2, Nr. 178 (St. Lucia); UN-Dok. CRC/C/140, Nr. 144 (Panama).

<sup>75</sup> Z.B. UN-Dok. A/59/38, Part 2, Nr. 158 (Angola); UN-Dok. CRC/C/34, Nr. 103 (Madagaskar); UN-Dok. CRC/C/121, Nr. 207 (Seychellen).

<sup>76</sup> Z.B. UN-Dok. A/61/38, Part 3, Nr. 358 (Kongo); UN-Dok. CEDAW/C/PAN/CO/7, Nr. 36 (Panama); UN-Dok. A/57/38, Part 3, Nr. 394, 395 (Jemen).

<sup>77</sup> Z.B. UN-Dok. A/60/38, Part 2, Nr. 155 (Benin); UN-Dok. CRC/C/RWA/CO/3-4, Nr. 52 (c) (Ruanda); UN-Dok. CRPD/C/AUT/CO/1, Nr. 42 (Österreich).

<sup>78</sup> Z.B. UN-Dok. CRC/C/118, Nr. 453 (b) (St. Vincent und die Grenadinen); UN-Dok. CRC/C/143, Nr. 429 (Angola); UN-Dok. CRC/C/94, Nr. 182 (Sierra Leone).

von Roma,<sup>79</sup> Asylanten<sup>80</sup> und Mitgliedern indigener Völker<sup>81</sup> eingegangen.

Kritisch ist teilweise die Wahl der Vergleichsgruppen einzuordnen, die der CEDAW- und der CRC-Ausschuss vornehmen. Da die Frauenrechtskonvention ein reines Antidiskriminierungsabkommen ist, sollte der Frau daher theoretisch als alleinige Vergleichsgruppe der Mann gegenüber gestellt werden. Demzufolge sollte beim Rügen der besonderen Situation von Frauen einer Randgruppe dies vor dem Hintergrund der Situation von Männern derselben Randgruppe geschehen.

Diese konsequente Vergleichsgruppenbildung hält der CEDAW-Ausschuss allerdings nicht immer ein. In Einzelfällen bemängelt der Ausschuss auch die Ungleichheiten zwischen Frauen im Bildungsbe- reich untereinander, wie etwa bei den Concluding Observations zu dem Staatenbericht Israels,<sup>82</sup> wo der Ausschuss rügte, dass nichtjüdische israelische Frauen einen geringeren Bildungsstandard hätten als die jüdischen Frauen. Eine solche Feststellung ist jedoch nicht mehr als eine Kritik an der Gleichberechtigung der Frau, sondern darüber hinaus als eine Kritik an der Gleichberechtigung der konkreten Randgruppe einzuordnen. Dies geht über das Mandat des CEDAW-Ausschusses hinaus, was die negative Folge nach sich ziehen könnte, dass die Frau als eigentlich Schutzberechtigte des Übereinkommens in den Hintergrund rückt. Zwar können für diese Vorgehensweise des Ausschusses Rechtfertigungsmöglichkeiten in Betracht gezogen

werden,<sup>83</sup> dennoch ist darauf hinzuweisen, dass eine solche Praxis nicht ausufern darf. Andernfalls läuft die Frauenrechtskonvention Gefahr, inoffiziell als ein Instrument zum Schutz von Randgruppen anstatt von Frauen umgestaltet zu werden. Dabei soll nicht in Abrede gestellt werden, dass die erwähnten Randgruppen dringend schutzbedürftig sind – lediglich muss darauf hingewiesen werden, dass die Frauenrechtskonvention hierfür nicht das geeignete Menschenrechtsinstrument darstellt.

Eine ähnliche Entwicklung lässt sich leider auch beim CRC-Ausschuss verfolgen. Dieser rügt in seinen Concluding Observations teilweise die Situation von Erwachsenen,<sup>84</sup> obwohl die Kinderrechtskonvention gerade nur als Instrument zum Schutz von Minderjährigen konzipiert wurde. Genauso liegt eine Überschreitung des Mandats des CRC-Ausschusses vor, wenn er die Situation von Frauen in dem jeweiligen Vertragsstaat kritisiert;<sup>85</sup> zuständig für diese Feststellungen wäre der CEDAW-Ausschuss. Ein solcher Eingriff in das fremde Mandat ist nicht nur unnötig, sondern auch gefährlich: So laufen die Ausschüsse bei einem solchen Vorgehen Gefahr, den für die jeweilige Personengruppe eigentlich zuständigen Sachverständigen zu widersprechen.

Weiterhin mutet es etwas merkwürdig an, dass der CEDAW-Ausschuss teilweise die Primärschulpflicht und die unentgeltliche Schulausbildung fordert,<sup>86</sup> obwohl hierzu der Vertragswortlaut – im Gegensatz zur Kinder- und Behindertenrechtskonvention – gerade keine Vorschriften trifft. Hierfür kann zwar als Rechtfertigung angeführt werden, dass der Ausschuss lediglich die

<sup>79</sup> UN-Dok. A/61/38, Part 2, Nr. 343-344 (Rumänien); UN-Dok. CRC/C/48/3, Nr. 24 (56) (Bulgarien); UN-Dok. CRPD/C/HUN/CO/1, Nr. 40 (Ungarn).

<sup>80</sup> UN-Dok. A/62/38, Part 1, Nr. 507 (Österreich); UN-Dok. CRC/C/97, Nr. 257 (Norwegen); UN-Dok. CRC/C/121, Nr. 139 (Großbritannien).

<sup>81</sup> UN-Dok. A/58/38, Part 2, Nr. 110 (Brasilien); UN-Dok. CRC/C/16, Nr. 37 (Bolivien); UN-Dok. CRPD/C/PER/CO/1, Nr. 36 (Peru).

<sup>82</sup> UN-Dok. A/52/38/Rev.1, Part 2, Nr. 161, 176.

<sup>83</sup> Siehe hierzu ausführlich *Suelmann* (Fn. 22), S. 203-205.

<sup>84</sup> UN-Dok. CRC/C/54, Nr. 167 (Nepal); UN-Dok. CRC/C/150, Nr. 644 (Nicaragua).

<sup>85</sup> Z.B. UN-Dok. CRC/C/121, Nr. 447 (Burkina Faso); UN-Dok. CRC/C/132, Nr. 508 (Marokko); UN-Dok. CRC/C/150, Nr. 793 (b) (Jemen).

<sup>86</sup> UN-Dok. A/54/38/Rev.1, Part 1, Nr. 295 (China); UN-Dok. A/54/38/Rev.1, Part 2, Nr. 141 (Nepal); UN-Dok. A/55/38, Part 1, Nr. 65 (Indien).

Einordnung als unveräußerliches Menschenrecht, die die Unentgeltlichkeit der obligatorischen Primärschulbildung inzwischen darstellt,<sup>87</sup> wiederholt. Gleiches gilt für die Besonderheit, dass der CEDAW-Ausschuss oftmals das Recht auf Bildung erwähnt,<sup>88</sup> welches inzwischen als Menschenrecht vollumfänglich anerkannt ist. Dennoch ist diese Vorgehensweise nicht ganz unkritisch zu sehen, da der CEDAW-Ausschuss insofern dem feinen Unterschied, der die Frauenrechtskonvention von den beiden anderen Menschenrechtsverträgen abgrenzt, nicht Rechnung trägt.

## VI. Fazit

Die drei hier untersuchten Übereinkommen haben ihren Anspruch, die Bildung der von ihnen geschützten Personengruppen zu gewährleisten, in ihren Bildungsartikeln unterschiedlich umgesetzt. Dies entspricht jedoch der Besonderheit, dass die drei Menschenrechtsverträge jeweils unterschiedlich konzipiert sind und dementsprechend einen antidiskriminierenden Charakter (Frauenrechtskonvention), einen materiell-rechtlichen Charakter (Kinderrechtskonvention) oder eine Hybridstellung inne haben (Behindertenrechtskonvention). Die Bildungsartikel spiegeln diese Besonderheiten wider und sind daher als „typische Artikel“ für die jeweilige Konvention einzuordnen.

In ihren Durchsetzungsmechanismen entsprechen sich die drei Menschenrechtsübereinkommen größtenteils, Unterschiede liegen meist nur im Detail. So sehen alle drei Konventionen als zentrales Überwachungsinstrument die Analyse der Staatenberichte vor, ergänzt durch das in den Zusatzprotokollen normierte Individualbeschwerde- und Untersuchungsverfahren. Eigen sind lediglich die – in der Praxis wohl nicht bedeutsame – Tatsache, dass

das neue Zusatzprotokoll zur Kinderrechtskonvention auch das Instrument der Staatenbeschwerde vorsieht sowie die äußerst begrüßenswerte Neuerung des Normierens nationaler Durchsetzungsmechanismen in der Behindertenrechtskonvention.

Die Vermutung, dass diese unterschiedlichen Charaktere der drei Übereinkommen sich nicht nur im Vertragswortlaut widerspiegeln, sondern auch in der praktischen Umsetzung durch die von den Ausschüssen verfassten Concluding Observations, wurde jedoch widerlegt. Stattdessen ist festzustellen, dass die Ausschüsse die Menschenrechtsübereinkommen teilweise weiterentwickeln und dabei keine Scheu haben, über die Grenzen des Wortlauts der durch sie zu überwachenden Konvention und damit einhergehend die Grenzen ihres Mandats hinauszugehen.<sup>89</sup> Diese Entwicklung wird daher in den nächsten Jahren schärfer zu beobachten sein, um zu verhindern, dass die Kompetenzbereiche der Ausschüsse verschwimmen.

<sup>87</sup> UN-Dok. A/HRC/17/29, Nr. 10.

<sup>88</sup> Z.B. UN-Dok. A/54/38/Rev. 1, Part 1, Nr. 295 (China); UN-Dok. A/54/38/Rev. 1, Part 2, Nr. 52 (Belize); UN-Dok. A/61/38, Part 3, Nr. 311 (Chile).

<sup>89</sup> Siehe ausführlich zu diesem Problem *Heike Stender*, Überschneidungen im internationalen Menschenrechtsschutz: zum Problem des overlapping von materiellen Garantien und Kontrollmechanismen, 2004.